

**ABR**

**Revista  
Brasileira de  
Administração  
Política**

ISSN 2525-5495

volume 10 número 1 abril de 2017

**REB**

**18**

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

**HUCITEC EDITORA**

# REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

VOL. 10 (1) ABRIL DE 2017

ISSN 2525-5495

## SUMÁRIO

- 3** A que se propõe a Revista Brasileira de Administração Política
- 5** Apresentação  
Reginaldo Souza Santos & Fábio Guedes Gomes
- 9** Democracia burguesa e as bases materiais para a construção da democracia proletária  
Rossi Henrique Soares Chaves & Gustavo Silva Noronha
- 27** Considerações sobre o mito do planejamento  
José Murilo Philigret de Oliveira Baptista & Lara Sousa Matos
- 53** Desenvolvimento em Santo Antônio de Jesus (BA): um olhar pelas lentes da crítica ao localismo e da Administração Política  
Mônica Matos Ribeiro & Taiz Alfaya
- 73** A institucionalização da educação a distância em duas universidades públicas baianas: a Universidade Federal da Bahia e a Universidade do Estado da Bahia  
Sofia Silva de Souza & Rômulo Carvalho Cristaldo
- 99** Taxa de encarceramento: Análise comparativa entre os estados brasileiros  
José de Jesus Filho & Francisco César Pinto da Fonseca
- 133** A mudança na estrutura organizacional do Instituto Festival de Dança de Joinville em virtude da sua publicização  
Júlio César de Oliveira Zimmermann & Élvia Mirian Cavalcanti Fadul
- 157** Percepção acadêmica dos portais de transparência pública  
Valkyrie Vieira Fabre

# REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

VOL. 10 (1) ABRIL DE 2017

PUBLICAÇÃO DA  
**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA**

EM PARCERIA COMA **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, UFPA  
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 Emilio 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

Revista Brasileira de Administração Política / Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia.  
Vol.10, n.1 (abr. 2017)- . - Salvador : EAUFBFA, 2017 - .

Semestral  
ISSN 2525-5495

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

REGINALDO SOUZA SANTOS\*

FÁBIO GUEDES GOMES†

Nesta apresentação, desejamos atualizar para os assinantes e leitores os fatos ocorridos no mundo e no Brasil interpretados sob o olhar da Administração Política, assim como aqueles referentes à sua agenda de trabalho, estes mais próximos de nós outros que estamos diretamente envolvidos na militância desse campo.

Em relação aos acontecimentos que vêm ocorrendo mundo afora, o destaque marcante é o recrudescimento do *nacionalismo* em diferentes países e que a ciência social, por alguma razão, está chamando de conservadorismo decorrente da ascensão da direita ao poder político. O que já é uma proposta de luta permanente no Oriente Médio chega com muita força no Golfo Pérsico (principalmente através da Arábia Saudita), avança na Europa (o Brexit, na Grã-Bretanha, e a declaração de independência feita pelo Parlamento Regional da Catalunha, na Espanha, são exemplos contundentes desse movimento no velho continente).

Porém, o fato e os atos mais marcantes nessa direção vêm daquele país que muitos acham que deveria ser o último ou nunca a se manifestar nessa direção por ser justamente aquele que lidera, juntamente com os aliados mais próximos, a exploração pelos quatro cantos do mundo. O raciocínio lógico que sustenta esse pressuposto é que se os Estados Unidos são um país que explora os demais, logo não há motivo para reação conservadora tão extremada. É exatamente nesse fato que reside a diferença entre os movimentos conservadores e nacionalistas.

\* Doutor em Economia pela Unicamp, bolsista DCR do CNPq/Fapeal/Ufal e professor do Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Ufba.

† Doutor em Administração pela Escola de Administração da Ufba, professor das Pós-Graduações em Economia Aplicada e em Propriedade Intelectual e Transferências de Tecnologia para Inovação, Universidade Federal de Alagoas.

O novo governo dos Estados Unidos foi eleito e está executando o plano de trabalho com o conteúdo que conhecemos não por ser conservador e se posicionar mais à direita do velho governo democrata que saiu, mas por ser um governo comprometido com as causas nacionalistas; e o *slogan* de campanha diz tudo a esse respeito: “Vamos fazer os Estados Unidos grandes novamente” ou o “The America first”.

Considerando que se trata de um país explorador, um plano de governo tornar-se vitorioso com essa bandeira nacionalista não encerra uma contradição? Uma contradição em termos, quando se trata de países que estão na periferia do sistema; mas não se trata de uma contradição quando se fala dos mais iguais, como Alemanha, China, Japão, Inglaterra, França, Canadá e, talvez, também se possa incluir a Coreia do Sul. O recado do *slogan* de campanha e nas ações após a posse é para esses países, porque é para eles que os Estados Unidos vêm perdendo posições econômicas, principalmente com relação aos custos de financiar a guerra ou “manter a paz”. Excetuando a China, depois de 1945, os Estados Unidos assumem a maior parte do ônus de recuperar grande parte da Europa e liderar os interesses do bloco capitalista em oposição ao bloco socialista, sob a influência da União Soviética — que se considera a grande vencedora da Segunda Grande Guerra.

Internamente a cada bloco, também aparece o sentimento nacionalista. É o que ocorre no caso europeu por conta da larga vantagem que a Alemanha vem tendo em relação às demais nações que integram a União Europeia. O agravamento da crise de 2007/2008 que levou à subjugação de Portugal, Irlanda, Grécia, Espanha, Itália e até a França às regras de comportamento ditadas pela Alemanha tem exacerbado o ressurgimento do nacionalismo que vem acompanhado de fortes manifestações a favor da saída do bloco — a Grã-Bretanha pode significar o início do fim de uma integração iniciada nos anos 1950 e que ainda não está concluída caso as relações fortemente hierarquizadas não sejam revistas.

Na Ásia não é diferente o sentimento em relação ao Japão e mais recentemente em relação à China, que aparece rivalizando com o Japão dentro do próprio continente e com o mundo ganhando espaços de negócios na periferia capitalista, sobretudo pela reconstrução de uma grande China mediante a anexação de cidades e países (como Hong Kong e Cingapura) e de mares e ilhas. Isso não é conservadorismo, mas um forte nacionalismo com uma vantagem sobre os demais: o forte controle estatal sobre todos os processos.

O continente americano — excetuando Estados Unidos e o Canadá — continua sem rumo, com uma elite exageradamente conservadora, predatória e entreguista! Os indicativos de mudanças presenciados logo na primeira década deste século começaram a desaparecer com a morte de Hugo Chaves, a fragilidade administrativa e política do seu substituto Nicolás Maduro, o *impeachment* de Dilma Rousseff e retorno do conservadorismo na Argentina, no Chile e no Peru. Sem projeto, a elite corrupta transforma esta parte do Planeta Terra em um enclave econômico — pois parte maior da riqueza que é extraída do povo está “protegida” fora do continente — e a miséria social passa a ser a principal característica de nossa identificação em qualquer circuito que converse seriamente sobre os destinos da humanidade!

Assim, no Continente, só não estamos mais incertos e vulneráveis do que a Venezuela, mas depois que a chefe do executivo foi impedida de governar mediante um conluio entre o Legislativo e o Judiciário (na Versão TSE), passamos a ter um futuro bastante instável, principalmente porque é sabido por fatos comprovados pela Polícia Federal e pelo Ministério Público — e que o Judiciário se esforça com pouco denodo em ignorá-los — que estamos sendo governados por uma corja!

Porém, nem tudo parece perdido, se olharmos para o futuro com otimismo. Mesmo assim, é preciso cautela. Se, por um lado, a eleição de outubro de 2018, notadamente a de presidente da república, nos permite ter uma oportunidade de retomar o rumo perdido, por outro lado, o processo dela pode nos colocar tomado por um pesadelo por conta do processo judicial contra Lula. Caso este venha a ser tirado do jogo eleitoral pela ação judicial em curso, o país pode ser tomado por um grau elevado de desconfiança e de instabilidade, inviabilizando o governo de quem seja eleito para conduzir o Brasil, a partir de 1.º de janeiro de 2019. Seja como for, Lula é a coluna de Sansão nesse processo eleitoral brasileiro de 2018; pois, mesmo perdendo, ele legitima quem sair vencedor das urnas — ele ou qualquer dos seus adversários.

Porém, não basta ganhar com certo grau de legitimidade originário das urnas. Os processos sociais brasileiros (administrativo, econômico, político, psicológico e moral) estão tão degenerados e a população de um modo geral está com um grau de consciência tal acerca do que está acontecendo que não há mais espaço para improvisação, como temos visto nos últimos tempos. É preciso que os partidos se apresentem com propostas



estruturadas em um Projeto Nacional, mostrando com clareza como retomará o desenvolvimento com distribuição de renda e melhoria efetiva dos serviços — pedra angular desse processo.

Nós, alinhados com as reflexões na esfera da Administração Política, estamos advertindo sobre essa necessidade há mais de duas décadas; porém, de maneira mais incisiva a partir do primeiro Encontro Nacional da Administração Política, realizado na cidade de Garanhuns (PE), em janeiro de 2010, momento em que foi lançado o Manifesto da Administração Política para o Desenvolvimento do Brasil. De lá para cá, realizamos mais sete encontros em anos sucessivos: Juazeiro do Norte (CE), em 2011; Campina Grande (PB), em 2012; Arapiraca (AL), em 2013; Vitória da Conquista (BA), em 2014; Niterói (RJ), em 2015; Juiz de Fora (MG), em 2016; Ilhéus (BA), em 2017.

Nesse encontro de Ilhéus, a discussão a respeito do projeto nacional ganhou mais densidade por duas razões. A primeira porque foi o tema central do encontro; a segunda porque, durante o evento, foi lançado o livro *Outro Modo de Interpretar o Brasil — ensaios de administração política*, de autoria dos editores da REBAP, que traz como proposta principal a necessidade de se elaborar urgentemente um Projeto para o Brasil.

A discussão de abertura deste número da REBAP faz uma advertência nesse sentido. O texto “Democracia burguesa e as bases materiais para a construção da democracia proletária” mostra como os limites da democracia burguesa convergem para a luta revolucionária e a construção de uma democracia verdadeiramente proletária; outro texto, “O mito do planejamento”, mostra que tudo o que se tem feito na razão do planejamento tem sido um grande engodo, pois os problemas ficaram agravados e ampliados. A advertência é no sentido de que ou os ideólogos do capitalismo voltam a discutir com seriedade questões como democracia, desenvolvimento, distribuição e bem-estar ou o capitalismo cada vez mais sofrerá questionamento como forma hegemônica de organização social.

Pela relevância desses temas, desejamos que os leitores gostem do que é oferecido pela REBAP neste número.

# DEMOCRACIA BURGUESA E AS BASES MATERIAIS PARA A CONSTRUÇÃO DA DEMOCRACIA PROLETÁRIA

ROSSI HENRIQUE SOARES CHAVES\*  
GUSTAVO SILVA NORONHA†

## Resumo

O presente ensaio teórico tem como objetivo refletir sobre as condições limitantes da democracia burguesa, expondo de que maneira estes entraves convergem com possibilidades para o avanço da luta revolucionária e a construção de uma democracia proletária. Para além da discussão em torno destes entraves, debatemos como o avanço das forças produtivas, em si, alimenta ainda mais as contradições condicionantes da forma política burguesa. Dessa forma o presente texto está dividido em duas partes: na primeira discutimos como a democracia em sua forma burguesa, apesar de representar um avanço da participação social durante o desenvolvimento e consolidação do Estado capitalista-burguês, tem suas limitações intrínsecas a essa forma política capitalista de Estado; na segunda parte refletimos sobre como as alternativas democráticas de socialização da política estão ligadas à possibilidade de construção de uma democracia proletária e, não obstante, da superação da democracia burguesa, uma superação da forma de operar, mas que mantém e evolui a participação social até então experienciada. Por fim concluiu-se que o desenvolvimento das forças produtivas apresentam a partir de uma base material concreta, potências para a luta revolucionária anticapitalista e perspectivas para a palpabilidade de uma democracia operária.

Palavras-chave: Democracia burguesa; Capitalismo; Tecnologia; Socialismo.

## Abstract

This present article reflect about the limiting conditions of bourgeois democracy, exposing how these obstacles converge with possibilities for the advancement of the revolutionary struggle and the construction of a proletarian democracy. Beyond the discussion of these obstacles, we debate how the advance of the productive forces, in itself, further fuels the conditioning contradictions of the bourgeois political form. In this way, the present text is divided into two parts: in the first we discuss how democracy in its bourgeois form, despite representing an advance of social participation during the development and consolidation of the bourgeois capitalist state, has its intrinsic limitations to this political form of capitalist state; In the second part we reflect on how the democratic alternatives of socialization of politics are linked to the possibility of building a proletarian democracy and of overcoming

\* Graduado em Bacharelado Interdisciplinar em Ciência e Economia e em Bacharelado em Administração Pública, ambos pela Universidade Federal de Alfenas. Mestrando na linha de estudos organizacionais, Cepead/UFMG. E-mail: <rossichaves@hotmail.com>.

† Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Alfenas. Mestrado em Gestão Pública e Sociedade pela Universidade Federal de Alfenas. Doutorando em estudos organizacionais, Cepead/UFMG. E-mail: <noronha.gustavo@hotmail.com>.

bourgeois democracy, an overcoming of the way of operating, but which maintains and evolves social participation until Then experienced. Finally it was concluded that the development of the productive forces present from a concrete material base, potentials for the anti-capitalist revolutionary struggle and perspectives for the palpability of a workers' democracy.

Keywords: Bourgeois democracy; Capitalism; Technology; Socialism.

## Introdução

○ Estado capitalista contemporâneo é caracterizado, por diversos autores e pela opinião pública, pela instituição da democracia burguesa e seu avanço, principalmente quando analisamos no horizonte temporal os períodos históricos que o antecederam, partindo do regime oligárquico feudal, passando pelo regime monárquico liberal e chegando ao Estado capitalista. Assistimos, assim, à consolidação da democracia representativa burguesa que desenvolveu em seu regime político entre outras coisas: o sufrágio universal, o pluralismo partidário, o Estado democrático de direito — pretensamente determinado — como um estágio universal de avanço consolidado. Porém, para Marx (2010) a verdadeira democracia, enquanto entendida como esse instrumento de ação coletiva (no sentido de transformação social), seria possível apenas com a ascensão da intervenção da classe trabalhadora na política, a tal ponto que a dimensão social e a política fossem incorporadas como aspectos de unidade de ação.

A verdadeira democracia para Marx “é conteúdo e forma” (2010, p. 49), ou seja, ela composta pela base institucional do Estado e também é parte de um universo político e social, bem diferente inclusive dessa democracia burguesa propagada como plena. Nesse sentido Martorano (2011, p. 23) aponta “que, para o marxismo, a democracia não é apenas uma modalidade de representação política, pois o seu funcionamento pressupõe a existência, entre outros, de dois grupos sociais bem definidos: a classe dominante e a burocracia estatal”. Martorano (2011, p. 24) ainda continua e afirma que “a democracia, tal como o Estado, apenas pode ser entendida tomando-se como referência essencial o fundamento socioeconômico que a sustenta”, o autor chama atenção assim ao papel representado pela democracia burguesa no avanço do Estado capitalista.

Não obstante, este ensaio tem como objetivo refletir sobre as condições de manutenção da democracia burguesa, pensando de que maneira seus limites convergem com possibilidades para o avanço da luta revolucionária anticapitalista e a construção de uma democracia proletária. Uma das hipóteses levantadas e defendida é a de que na contemporaneidade

diante dos limites da democracia burguesa, diferentemente de outras épocas, se apresenta um novo panorama material de progresso eletrônico, sobretudo da microeletrônica e da informática, que apresenta novas prerrogativas e alternativas para a superação da democracia burguesa, pois esta nova base material permite a criação de mecanismos de participação social plena, dando bases para a construção de uma democracia proletária. Outra hipótese é de que esse avanço tecnológico material, dinamizado pelo próprio modo de produção capitalista, tem representado o aumento das contradições para a manutenção da democracia burguesa, uma vez que a ela tem-se sustentado em estreita relação com o cerceamento da participação popular e o fortalecimento do *lobby*.

A discussão que se segue está dividida em duas partes, na primeira apontamos que a democracia em sua forma burguesa, apesar de representar um avanço da participação social durante o desenvolvimento e consolidação do Estado capitalista-burguês,<sup>1</sup> tem suas limitações intrínsecas a essa forma política capitalista de Estado, para tanto também procuraremos trazer a contribuições de autores marxistas sobre o tema “Estado capitalista, democracia e socialismo”. Isto porque, apesar dos avanços participativos proporcionados pela democracia burguesa no desenvolver do Estado capitalista, que evidenciam cada vez mais a sua contradição, as alternativas que apontam para uma socialização da política neste modo de sociabilidade estão longe de romper com sua forma política burguesa (via indireta e por representação) e com as relações sociais de produção capitalista, o que tende apenas a perpetuar as relações sociais de produção capitalista e a forma de Estado burguês. Contudo, o desenvolvimento material das forças produtivas, e especificamente de base tecnológica (sobretudo comunicação), evidencia uma capacidade em potência de criar condições reais de execução de uma democracia direta e proletária, esse novo panorama se coloca para a luta revolucionária anticapitalista como um elemento que possui um potencial para desenvolvimento a partir da construção de uma nova sociabilidade alternativa ao modelo capitalista.

5 Lênin (2011, p. 37) aponta a respeito do Estado burguês: “O Estado é o produto e a manifestação do antagonismo inconciliável das classes. O Estado aparece onde e na medida em que os antagonismos de classes não podem objetivamente ser conciliados. E, reciprocamente, a existência do Estado prova que as contradições de classe são inconciliáveis”. Em outro momento Lênin (1978, p. 35) aponta que o Estado burguês é definido pelos meios no qual ele serve objetivamente à classe a que está diretamente “ligado por milhares e milhões de fios aos latifundiários e à burguesia, dependendo de ambos em todas as formas imagináveis [...] e vem a ser, em certa medida, seus agentes, os veículos de seus interesses e de sua influência”.

Na segunda parte do presente ensaio refletimos sobre como as alternativas democráticas de socialização políticas estão ligadas à consolidação de uma democracia proletária e à superação da democracia burguesa, uma superação da forma de operar, mas que mantém e evolui a participação social emergida com essa forma política. Por mais que a democracia burguesa represente a reprodução em certa medida de um pensamento burguês na classe trabalhadora, a democracia proletária seria um novo desafio para a preservação do sistema capitalista, pois a construção de democracia proletária culminaria na exposição de suas contradições imanentes com a sociabilidade burguesa, pois ambos possuem contradições estruturantes, que apontaremos ao longo do texto.

Quanto ao avanço material de base tecnológica propiciado pelo capitalismo que tratamos na segunda parte, este está ligado, sobretudo, à atual revolução eletrônicas dos meios de comunicação, no sentido que aponta para um horizonte onde novas formas de democracia (sobretudo a proletária) se apresentam com a possibilidade de se realizar de uma maneira direta, ou seja, o povo dirigindo as ações.<sup>2</sup>

## **2. Estado capitalista e democracia burguesa**

A forma política do Estado capitalista concebeu-se para que as tensões sociais fossem apartadas e, por conseguinte, que o sistema produtivo se movimentasse com o mínimo de estabilidade. Assim, o ferramental ideológico que se estabelece em torno do Estado também tem uma concepção de classe e de manutenção da ordem social burguesa, a citar as ciências jurídicas, principal teia de consolidação das normas burguesas institucionais. Sendo assim, definidas as regras de funcionamento da máquina estatal, seu *modus operandi* abarca uma lógica de dominação de classe, produzindo e reproduzindo contradições intrínsecas ao sistema capitalista.

Por esta razão Marx (2014, p. 35) afirma na famosa passagem presente no *Manifesto do Partido Comunista* que

<sup>2</sup> Segue exemplo disso, mesmo que limitado pela forma de Estado burguês e pela sociabilidade burguesa: no Uruguai e na Inglaterra, por exemplo, uma petição pública pode ser feita *on-line*. O Uruguai ainda vai além, usa a tecnologia da informação para aprovar novos projetos de lei. As ações estatais cada vez mais têm sido controladas e publicizadas em virtude dos avanços tecnológicos, o que tem possibilitado maior controle das ações do poder público pela sociedade.

Finalmente, desde o surgimento da grande indústria e do mercado mundial, ela [a burguesia] conquistou no Estado representativo moderno o domínio político exclusivo. O poder do Estado moderno é apenas uma comissão que administra os negócios comuns de toda a classe burguesa.

Seja a partir de uma concepção intervencionista (modelo keynesiano) ou liberal (modelo clássico), o Estado serve ao progresso dos mercados para a potencialização do crescimento econômico e, portanto, serve à lógica da reprodução capitalista. Por isso, em termos gerais de representatividade, os governos não abarcam os interesses do proletariado, posto que os interesses desta classe estariam contrários à dinâmica do próprio Estado.

Dessa forma, por muito tempo acreditou-se que a revolução socialista passaria obrigatoriamente pela tomada do Estado pela classe trabalhadora, transformando a máquina estatal em um catalisador do movimento de socialização dos meios de produção. Na concepção marxista ortodoxa (Lênin, Kautsky, Rosa Luxemburgo entre outros), o Estado deixaria de ser um ferramental da classe burguesa para se tornar provedor dos interesses do proletariado. Por essa razão, para Lênin em *O Estado e a revolução*, por exemplo, a concepção de gestão do Estado se pautaria na ditadura democrática do proletariado, em oposição à ditadura da classe burguesa na democracia burguesa, impedindo que a lógica do capital se reproduzisse em seu interior.

O nascimento da URSS trouxe consigo o protagonismo do proletariado na gestão do Estado, representando o fim do capitalismo, sem extinguir, entretanto, o imperativo<sup>3</sup> do capital. No entanto, em se tratando do acesso gestacional do Estado, a estrutura política era bastante centralizadora, baseada no unipartidarismo. A grande questão é que essa estrutura correspondia às necessidades reais apresentadas naquele momento histórico da sociedade russa e seus adjacentes.

Com a queda do muro de Berlim e o cessar da guerra fria em 1989, a democracia burguesa foi proclamada cada vez mais como um valor universal a ser perseguido construindo seus calendários e ritos institucionais de forma sólida.

7 Para análise mais profunda sugerimos o livro *Para além do Capital*, de István Mészáros.

As diretrizes democráticas se tornam uma ideia vinculada ao próprio sistema econômico que se firmava globalmente perante o mundo.<sup>4</sup> O capitalismo, diante da sua suposta vitória sobre o socialismo, estabelecia o corolário de que somente ele possuiria as prerrogativas necessárias para uma sociedade pautada em valores democráticos, resguardando as garantias e liberdades individuais, aliada a execução dos “interesses públicos”.

No entanto, mesmo ante os esforços durante as décadas seguintes em busca de aprimorar os mecanismos de participação e gestão do Estado, observa-se a iminência de uma crise política latente em todo o mundo, no qual a sociedade se vê pouco representada por seus governos. Até mesmo nos países economicamente desenvolvidos europeus, onde prevaleceu o *welfare state*, o “interesse público” se revelou em função do jogo político-econômico que se desdobra. A citar tem-se o caso recente de Portugal, Espanha e Grécia que se viram numa encruzilhada ao decidir sobre as ações de austeridade a serem tomadas para satisfazer às exigências estabelecidas pelos credores internacionais.

Mészáros (2015) aponta que apesar desse panorama a questão crucial passou a ser ignorada pois para além do debate sobre toda a estrutura legal e da função da democracia burguesa dentro do Estado burguês, é necessário se chegar às questões determinantes e que perpassam fundamentalmente o próprio questionamento das estruturas tipicamente adotadas para a tomada de decisão e as formas de controle exercida pelo Estado. Uma atenção a estas questões certamente tornam o Estado burguês insustentável perante às contradições cada vez mais evidentes. Mészáros (2015, p. 20) vai mais a fundo a respeito da democracia representativa dentro do sistema de capital:

O problema é que independentemente da evidência esmagadora para o fracasso da democracia representativa em todos os países, para não mencionar a sua transmutação periódica em formas ditatoriais, a grande fraqueza da posição defendida é dupla. Primeiro, porque padece de quantificação mecânica e fetichista ao afirmar que, em circunstâncias históricas diferentes das características de Estados extremamente

4 Olhando para a política externa norte-americana isso fica mais claro, pois foi em nome da “democracia” que os EUA promoveram por exemplo a guerra do Afeganistão, da Líbia, da Síria, entre tantas outras.

pequenos — como a democracia ateniense da época da *ágora* responsável pela tomada das decisões —, é inconcebível ter uma democracia diferente da representativa. E, em segundo, porque os proponentes dessa abordagem confinam o problema em si — mais uma vez, no interesse de afirmar uma posição circularmente autorreferencial e de autovalidação — estritamente ao *domínio político/institucional* embora, na realidade, seja incomparavelmente mais amplo e mais fundamental do que isso.

Marx (2010a) tratou como um ponto fundamental para a constituição da democracia burguesa a divisão do homem em *citoyen* — cidadão da vida pública — e *bourgeois* — burguês da vida privada (presente pela primeira vez na constituição francesa de 1793), na qual o primeiro passou a ser dotado de valores ligados aos direitos políticos, e que ganhou força por exemplo com a constituição dos chamados “Direitos Humanos Universais”, e o segundo como representação dos múltiplos interesses econômicos característicos da emergente sociabilidade burguesa. Martorano (2007, p. 38) aponta que a expressão democracia burguesa expressa a “forma política da dominação de classe da burguesia com base na dominância das relações de produção capitalistas”, o autor ainda exemplifica ao mostrar que “embora o parlamento seja formalmente aberto a todas as classes e grupos sociais são as classes dominantes que sempre conseguem nele a aprovação de medidas favoráveis aos seus interesses de conjunto”, ou seja, o resultado do desenvolvimento do capitalismo resultou no fato de que o *bourgeois* é quem guia e influencia as ações políticas do Estado capitalista, cabendo ao *citoyen* apenas a defesa de seus “direitos universais” e da escolha na mudança de gestão do Estado burguês.

Lênin (1977) apontou para a existência de dois tipos de democracia: a burguesa (típica do Estado burguês e do capitalismo) e a do proletariado. Para ele não existe democracia no capitalismo, a democracia burguesa é uma “democracia de classes”: “[. . .] o parlamento burguês é uma instituição *alheia, um instrumento de opressão* dos proletários pela burguesia, uma instituição de uma classe hostil, da minoria exploradora”. A democracia proletária seria aquela desenvolvida pelo incipiente Estado soviético, sendo baseada na participação ativa das classes populares (proletárias e camponesas) mediante a ampliação da representação no parlamento e também na quebra do aparelho burocrático czarista:



O velho aparelho burguês — o funcionalismo, os privilégios da riqueza, da instrução burguesa, das relações, etc. (estes privilégios de fato são tanto mais variados quanto mais desenvolvida está a democracia burguesa) — tudo isso desaparece com a organização soviética.

Saes (1998, p.161) aponta que embora a democracia burguesa “se constitua numa forma de organização do Estado (de classe) burguês, a democracia burguesa é o resultado deformado de um processo de luta”. Em outras palavras isso significa esclarecer por um lado que a democracia burguesa não é uma produção exclusiva da classe capitalista (ainda que a beneficie diretamente) e sim fruto de um complexo processo de conflito social-político-econômico que contou ativamente com a participação do proletariado. E que por outro lado é por meio da democracia burguesa que as classes populares são ludibriadas a acharem que “o povo representado no Estado é o meio adequado para a transformação de uma sociedade de classes, fundada na exploração do trabalho alheio, numa democracia socioeconômica; e de que os direitos políticos constituem a condição de satisfação das suas aspirações igualitárias” (Saes, 1998, p. 161).

Cada realidade social-econômica tem especificidades que determinam o direcionamento político tanto das classes proletárias como dos partidos revolucionários. Marx (2012, p. 44) comenta, por exemplo, que os programas operários franceses sob Luís Filipe (governo monárquico) e Luís Napoleão (governo ditatorial republicano), souberam “sabidamente, pois as condições exigem cautela”, reivindicar a república democrática, pois ainda segundo Marx,

não se deveria recorrer ao truque, “nem honrado” nem digno, de exigir coisas que só têm sentido numa república democrática de um Estado que não é mais do que um despotismo militar com armação burocrática e blindagem policial, enfeitado de formas parlamentares, misturado com ingredientes feudais e, ao mesmo tempo, já influenciado pela burguesia; e ainda por cima assegurar, a esse Estado, que se supõe pode impor-lhes tais coisas “por meios legais”!

Apesar de indicar que determinadas realidades pedem ações políticas específicas, Marx (2012, p. 44) atenta ao que ele chamou de “democra-

tismo”, que seria o contingenciamento da política operária revolucionária diante de avanços políticos específicos dentro da república democrática,

Até mesmo a democracia vulgar, que vê na república democrática o reino milenar e nem sequer suspeita de que é justamente nessa última forma de Estado da sociedade burguesa que a luta de classes será definitivamente travada, mesmo ela está muito acima desse tipo de democratismo, que se move dentro dos limites do que é autorizado pela polícia e desautorizado pela lógica.

Feitos esses apontamentos, a luta revolucionária dentro da democracia burguesa não pode representar uma apologia a esta forma política, ou mesmo uma apologia a “democracia representativa”. Uma vez que como aponta Mészáros (2015) essas simples apologias limitam a solução dos graves problemas a uma instância puramente formal, por tentar encontrar no Estado burguês o que nele não pode ser encontrado. É preciso superar o debate simplista em torno de capitalismo ou socialismo, democracia ou ditadura, da ingênua vinculação da imagem do Estado socialista com o projeto centralizado e de cúpula unipartidária. Ainda para Mészáros (2015, pp. 21-2).

Os apologistas da “democracia representativa” querem limitar as soluções dos nossos graves problemas à igualdade estritamente formal e à mais óbvia falta de equidade substantiva da esfera política de regulação do Estado, em que elas não podem ser encontradas. É preciso sair desse círculo vicioso autodestrutivo com seus processos de tomada de decisão alienados sobrepostos sobre as pessoas. A verdadeira questão não é a “democracia direta” ou a “democracia representativa”, mas a eficaz e autorrealizável regulação de seu modo de existência pelos indivíduos sob as condições de democracia substantiva, em contraste com o vazio legislativo político da “democracia representativa” facilmente corruptível. E a única maneira viável de construir a democracia substantiva — e não a “representativa” de uma forma mais remota, e, ao mesmo tempo, claro, mais ou menos intensamente ressentida — é instituir uma forma de tomada de decisão da qual a recalitrância está ausente, porque os indivíduos sociais definem a lei para si mesmos de modo a também serem capazes de

modificá-la de forma autônoma, sempre que as circunstâncias de mudança de seus processos metabólicos sociais autodeterminados assim o exigirem.

Nesse sentido, não é porque a democracia burguesa no contexto da república democrática é a condição política que garante a organização partidária do proletariado, que se deve reduzir a luta proletária à luta por representatividade, até porque a luta proletária esta como o próprio Marx aponta “muito acima desse tipo de democratismo”, que já nasce limitado aos trâmites “legais” do Estado sendo “autorizado pela polícia e desautorizado pela lógica”.

Portanto, seria um equívoco imaginar que a democracia só se faria possível em um determinado modo de produção, e que a democracia burguesa característica do Estado burguês é a forma mais “consolidada” de democracia, ou mesmo que é uma forma democrática a ser ignorada. O ponto-chave a se pensar é que existe uma dinâmica de governo que melhor se conforma à estrutura de produção. No caso da democracia burguesa, por exemplo, ela permitiu com que as nações capitalistas dessem saltos significativos em termos de adequação gestacional, mas hoje apresenta limitações que demonstram a sua não compatibilidade integral com o atual sistema econômico.<sup>5</sup> Isto porque a palavra de ordem do capitalismo mundial se pauta no *lobby*, que nada mais é que a explicitação escancarada da defesa de grandes interesses econômicos capitalistas.

Consequentemente, fica mais claro pensar na hipótese levantada para este ensaio de que o capitalismo tem evidenciado cada vez mais as suas contradições tendo reflexos direto na manutenção da democracia burguesa, um exemplo disso é a explícita coexistência dela com o *lobby* — prática pelo qual os grandes capitais controlam e gerenciam a tomada de decisões dos chefes de Estado. Com isso, o fortalecimento da democracia direta-proletária estaria intrinsecamente ligado ao socialismo, ou seja, no desvelamento e/ou supressão dos interesses do capital e das relações econômicas de dominação. À medida que essa luta avance, é possível fortalecerem-se as condições concretas de participação direta do povo no Estado, suprimindo a sociabilidade e a democracia burguesa. Mais adiante exami-

9 Martorano (2007, p. 47) em uma crítica dos processos eleitorais contemporâneos afirma que: “cada vez menos têm se mostrado capazes de despertar um maior interesse pela política que se traduzisse em participação efetiva de um número crescente de cidadãos”.

naremos as mediações entre esses processos, pois não se trata de um movimento gradual e totalmente lógico, mas que nos permitem pensar estratégias de ação, até porque assim como sugere a distinção feita por Marx (2010a) entre emancipação humana e emancipação política, reside no fato de que dentro da sociabilidade burguesa a emancipação política tem seus limites postos, o que também não significa que não haja conquistas de ganhos progressistas de ordem material. Dentro da ordem burguesa a busca pela emancipação política representa sem dúvidas um progresso nos limites postos dessa sociabilidade.

Este apontamento sugere uma outra questão, a de que com a nova etapa de produção mundial dentro da ordem burguesa, em que temos três grandes revoluções produtivas — robótica, eletrônica e computacional —, há a possibilidade **material e potencial** que emerge nessa sociabilidade de que todos os trabalhadores construam uma alternativa capaz de gerir seus próprios interesses e participar de decisões coletivas,<sup>6</sup> tanto no âmbito partidário como na gestão do Estado, aqui nos referimos diretamente aos avanços tecnológicos, uma vez construída outra forma de sociabilidade baseada na supressão da propriedade privada dos meios de produção.

### 3. Democracia proletária e socialismo

A proposta que se segue tem entre outros objetivos colocar em xeque a concepção histórica de que a evolução da democracia em sua forma burguesa representa o ápice de emancipação política humana por estar intrinsecamente ligada ao desenvolvimento e consolidação do Estado capitalista. O ponto-chave é que a real superação da democracia burguesa virá com a superação da ordem social do capital e da constituição de novas instituições políticas. Este é o verdadeiro desafio, pois as instituições políticas — e seus mecanismos de controle institucional e domínio político — que se constituíram e se desenvolveram na sociabilidade burguesa possuem a

6 Eis a grande contradição da fase atual do capitalismo em que vivemos, suas bases materiais tecnológicas avançam cada vez mais permitindo novas perspectivas de ação política, mas isso tem sido utilizado pela democracia burguesa de maneira pouca ou nenhuma — até porque não é interesse do Estado burguês, ou se passar a ser será com a finalidade última de preservar a sua forma, fazendo concessões participativas de maneira contingente — mas essa realidade se revela como um possível campo de ação da política proletária na supressão da política burguesa. Essa base material manifesta-se na revolução microeletrônica, nos *smartphones*, expansão das conexões *wifi* e da internet, entre outras novas condições materiais que se apresentam como possível.

função de sustentar os antagonismos sociais mediante a manutenção da ordem social do capital.

Diante desse fato, uma real alternativa a estas estruturas regulatórias passa por colocar em xeque toda a ordem social que a sustenta, independente da participação política na estrutura institucional burguesa, pois somente a partir daí será possível construir novas formas para tomada de decisão e do controle. Logo, a objetivação dessa alternativa está diretamente ligada com a oposição direta aos interesses burgueses e a teoria liberal dentro da própria sociabilidade burguesa, a ser realizada principalmente pelas classes populares e operárias organizadas, pois essa alternativa não se realizará através apenas de desejo/sonhos/crenças na superioridade de comunidades coletivas, mas na crítica e na ação cada vez mais radical dos determinantes sociais destrutivos e insustentáveis que operam na ordem do capital.

Cada vez mais as pessoas se sentem menos representadas. Lênin ressalta isso bem ao dizer: “Se todos os homens participarem efetivamente na gestão do Estado, o capitalismo não mais poderá se manter. E o desenvolvimento do capitalismo cria os pressupostos necessários para que «todos» possam efetivamente participar da gestão do Estado” (1917, p. 108). Lukács (2008) destaca que a divisão promovida pela democracia burguesa entre o *bourgeois* e o *citoyen* só serviu para determinar o domínio do primeiro sobre o segundo, e vai além sugerindo que uma democracia não precisa necessariamente promover essa divisão, até porque o *bourgeois* em seu interesse econômico material não é capaz de se reconhecer no idealismo cidadão do *citoyen*, até porque, no limite, a supremacia de um interesse cidadão pode representar uma afronta ao desenvolvimento da produção capitalista gerida pelo *bourgeois*.

Moraes (2001, p. 23) aponta, em parte direcionado a crítica da proposta de “valor universal” da democracia realizada por Coutinho,<sup>7</sup> que os partidos social-democratas sustentaram na Segunda Internacional a tese de que o fortalecimento e ampliação das instituições democráticas emergidas no capitalismo resultaria no fortalecimento e propulsão do socialismo, assim trataram de considerar as instituições política democráticas “acima da alternativa capitalismo ou socialismo”, e a história mostra que o caminho que estes partidos tomaram foi o de sucumbir a ordem do capital e se contentar com a democracia burguesa. Contudo, o autor ressalta que o

<sup>7</sup> Referência ao artigo “A Democracia como valor universal” escrito em 1979, de Carlos Nelson Coutinho.

legado marxiano nos aponta para o “condicionamento da política pela economia, e, conseqüentemente, que as formas do Estado se assentam na base econômica da sociedade” (p. 23), logo “sobre a base das relações capitalistas de produção, a democracia será sempre a forma política da dominação da classe burguesa. Donde a necessidade objetiva de uma ruptura abrindo a via para a passagem da ordem do capital à ordem socialista” (p. 23).

Apontadas essas ressalvas, pensar em um programa político socialista passa pela questão da democracia certamente, não na compreensão dela como um valor, mas em sua condição política burguesa e na compreensão do limites que são postos pela conquista da emancipação política. Lukács (2008a) entendia que a essência do avanço socialista consistiria no desenvolvimento da “democracia da vida cotidiana”, expressa por exemplo nos conselhos operários, que deveriam expandir a autogestão de base da “vida cotidiana” até os processos decisórios mais amplos. O próprio Marx no livro *Guerra civil na França* dedica atenção à nova questão democrática trazida pela experiência de governo popular que a Comuna de Paris representou naquele contexto; chamaram atenção de Marx as medidas realizadas a fim de suprimir a burocracia e também as que incluíram o povo na gestão do Estado. Diz Marx (2011, p. 66) a respeito da Comuna: “A grande medida social da Comuna foi a sua própria existência produtiva. Suas medidas especiais não podiam senão exprimir a tendência de um governo do povo pelo povo”.

A participação direta dos trabalhadores também foi amplamente discutida e defendida por Lênin em diversos textos como: *O Estado e a revolução*; *A revolução e o renegado Kautsky*; *Acerca de la incorporación de las masas a la administración del Estado*; *Que fazer?*; *Esquerdismo: doença infantil do comunismo*; *Como iludir o povo*, entre tantos outros textos.<sup>8</sup>

Essas influências teóricas e práticas são muito importantes por se tratar, entre outras coisas, de análises de momentos históricos específicos que nos permitem e nos impulsionam a pensar os aspectos da atualidade e os reflexos materiais da ação política, sem termos a pretensão de aperfeiçoar ideias com um toque mais “realizável” e nem é essa a questão. Diante disso o ponto a se ressaltar é que na atualidade o desenvolvimento das forças

<sup>8</sup> A respeito de como a democracia se organiza no Estado cubano tem-se o trabalho de Marta Harnecker, *Cuba: ditadura ou democracia?*, onde é possível se ver, entre outras coisas, relatos sobre a auto-organização de trabalhadores nos bairros onde residem.

produtivas materiais que se manifestam ao longo de toda cadeia produtiva, tem proporcionado enormes avanços em diversas áreas sobretudo no técnico-tecnológico da comunicação, isso abre novas perspectivas — quando somado aos demais avanços e ao horizonte de superação das relações sociais de produção capitalista — para a realização prática de outra democracia dimensionada à construção de uma outra sociedade. Ao afirmar que existem bases materiais tecnológicas para um avanço democrático, não significa dizer que a revolução será feita pela internet ou pelo *smartphone*, ou mesmo que é possível construir um “socialismo internético”. Significa aqui nessa reflexão realizada, a potência que esse avanço singular e específico possui na construção da democracia proletária. Mas o fato é que esta circunstância histórica singular nada pode realizar sozinha pois ela virá a reboque de mudanças no arranjo socioeconômico, e que quando colocada no horizonte da luta revolucionária se apresenta como ferramenta de mudança qualitativa, sua potência se constitui nos dias de hoje como parte integrante do desenvolvimento das bases materiais que a partir da reprodução social produzem novas potencialidades para que a construção de uma nova sociabilidade deixe cada vez menos de “vir a ser” e passe a ser conquistada e construída pela ação política proletária e revolucionária.

Chasin (2000, p. 99) aponta que, sobretudo se pensarmos no contexto brasileiro, “a democracia é o vir a ser, o historicamente novo, tendo, pois, de ser conquistada e construída e não simplesmente reconquistada, dado que, num sentido legítimo e concreto, nunca a tivemos em nosso país”. Se pensarmos nessa afirmativa no sentido da construção da democracia proletária a observação de Chasin é pertinente. Isso porque esse avanço democrático proletário que sinalizamos não é sinônimo de uma luta contingencial que se contentaria em um processo de tomada do aparelho burocrático estatal (apesar de ser condição prévia indispensável), ou a mera reforma de formas participativas. E sim em um processo contínuo de impulsão e movimento que culmina tanto na construção e mudanças nas bases institucionais do Estado burguês, nas relações sociais de produção capitalista, quanto na participação social.

A democracia proletária está longe de ter a pretensão de representar os mesmos valores (universais?) promulgados pela democracia burguesa tais como: “liberdade”, “interesse público”, “direitos humanos” e “democracia. Pois representa o interesse proletário oprimido e explorado e

também todos os interesses sociais das frações sociais sub-representadas ou esquecidas no quadro político institucional, trata-se de superar a separação entre *bourgeois* e *citoyen*, trata-se da regulação e da distribuição do produto social conforme a contribuição de cada indivíduo entre todos os membros da sociedade, trata-se da constituição de “indivíduos socialmente conscientes”, somente estas questões têm a potência de aproximação dos seres humanos com as suas verdadeiras necessidades (Mészáros, 2015). A construção de uma democracia que represente a essência do interesse proletário será resultado da

[. . .] superação historicamente sustentável dos antagonismos estruturalmente entrincheirados nas células constitutivas da ordem social do capital, que são responsáveis pela centrifugalidade de suas determinações sistêmicas incuráveis. Essa é a única maneira de proporcionar um tipo alternativo de estrutura regulatória coesa que pode ser *lateralmente coordenada e cooperativamente estruturada* desde os seus menores microcosmos reprodutivos sociais até as suas formas abrangentes de tomada de decisão historicamente no futuro absolutamente inevitáveis (Mészáros, 2015, p. 21, grifos do autor).

Martorano (2011, p. 125) conclui que “na transição socialista só existe socialização havendo participação, e essa condiciona a sua própria realização enquanto primeira fase da sociedade comunista”, dessa forma para o autor a socialização e a participação são condições que possuem um caráter orgânico, dado que passam a “ser a condição necessária para a presença e o desenvolvimento do outro, ainda que cada um deles tenha uma dinâmica própria” (p. 125).

#### **4. Conclusão**

O socialismo não será apenas a socialização dos meios de produção, mas também a socialização progressiva dos meios de governar. A própria revolução russa socializou os meios de produção, mas não socializou completamente os meios de governar. O estágio de avanço material de base tecnológica de nossa sociedade contemporânea abre essa nova prerrogativa de forma concreta (porém não as determina), e o sistema capitalista não tem suprido essas novas prerrogativas.



Essa nova prerrogativa tecnológica que apontamos se consolida como uma base material para a luta proletária e a ação política partidária, e cria novas perspectivas para a socialização política. Na construção do Estado socialista, assim como bem apontou Martorano, a participação é condição essencial para o seu funcionamento. Ao nos depararmos na contemporaneidade com o avanço, por exemplo, da nanotecnologia, dos *smartphones*, da ampliação da comunicação via internet, vemos um avanço de base material dos meios de comunicação como jamais visto em outra fase anterior de desenvolvimento humano.

Com base nessa realidade é possível pensar sobre os novos papéis da ação política proletária/partidária diante desse novo estágio material tecnológico. Ainda mais quando observamos a atual situação de falência da participação das pessoas nas decisões políticas, onde embora diante dessas novas prerrogativas, na realidade as pessoas têm-se distanciado cada vez mais das decisões políticas e sido tomadas pela “apatia política”.<sup>9</sup> Isso porque as instituições políticas da democracia burguesa têm entre os seus protagonistas da cena política quadros que representam e estão comprometido com os interesses burgueses e capitalistas, sejam eles reacionários, social-democratas, ou até mesmo sob a roupagem de “socialista-comunista”. A cada dia a democracia burguesa esgota-se e demonstra mais suas contradições, a cada avanço material do desenvolvimento das forças produtivas, seja pela cada vez mais estreita relação com o *lobby*, seja pelo potencial revolucionário que esses avanços possuem.

Essa contrapartida da democracia burguesa representa um dos pontos de disputa do século XXI uma vez que no mundo inteiro tem-se observado crises de representatividade que revelam que o velho/atual modelo democrático burguês está fadado à falência por seu compromisso íntimo com o interesse burguês e sua relação com a sustentação da ordem do capital; nesse panorama as novas bases materiais tecnológicas representam dentro da ordem do capital apenas uma função determinada para manutenção da sociabilidade burguesa e do Estado burguês, por isso alertamos para a necessidade de que a construção de uma nova democracia, popular e operária passa pela construção de uma nova forma de sociabilidade.

Toda a dinâmica do capital perpassa pelo Estado e pela manutenção das estruturas democráticas burguesas, independentemente se este é opera-

<sup>9</sup> Que se configura nos moldes como concluiu Martorano (2007), na perda paulatina do conjunto da população pelo interesse na política, tanto a parlamentar, como a eleitoral partidária.

do a partir de diretrizes liberais ou de bem-estar social. É o capital que dinamiza o funcionamento democrático, de acordo com os interesses burgueses presentes na estrutura democrática do Estado burguês. No pós-Segunda Guerra, o capitalismo se dinamizou mundialmente levando entre as suas pautas: a bandeira democrática, que naquela época se constituía como uma demanda real da sociedade e efetivamente se propôs a construir uma democracia de base progressista. Assim, se vinculou historicamente que governos liberais/neoliberais/progressistas são democráticos, mas como discutiremos ao longo do texto, a consolidação da democracia burguesa apenas cumpriu um papel importante, sobretudo na defesa e ampliação do interesse burguês na ação política estatal. No entanto, na atualidade observa-se uma nova potência ferramental que pode propulsionar mudança, propiciada pelos avanços das bases materiais sociais produtivas, da socialização da política e de construção de uma democracia operária que, por sua vez, se coloca como pauta fundamental da tática-estratégica da luta revolucionária, entre outras coisas por permitir um maior tensionamento de confrontação com um dos elementos da sociabilidade burguesa de que aqui tratamos, a democracia burguesa, e também como elemento que aponta em direção à superação da sociabilidade burguesa e a transição para o socialismo.

### Referências

- CHASIN, J. As máquinas param, germina a democracia! In: *A miséria brasileira: 1964-1994: do golpe militar à crise social*. São Paulo: Estudos e Edições Ad Hominem, 2000.
- LÊNIN, V. I. *A revolução proletária e o renegado Kautsky*. Lisboa: Edições Avante! 1977. Disponível em <<https://www.marxists.org/portugues/lenin/1918/renegado/index.htm>>. Acesso em 8-6-2016.
- LÊNIN, V. I. *Acerca de la incorporación de las masas a la administración del Estado*. Moscou: Editorial Progreso, 1978.
- LÊNIN, V. I. *O Estado e revolução*. Campinas: FE/Unicamp, 2011.
- LUKÁCS, Gyorgy. Der Spiegel entrevista o filósofo Lukács. *Revista Veriotio: Revista On Line de Educação e Ciências Humanas*, n.º 9. Belo Horizonte, 2008.
- LUKÁCS, Gyorgy. *Socialismo e democratização: escritos políticos 1956-1971*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2008a.

- MARTORANO, Luciano Cavini. *Conselhos e democracia: em busca da socialização e da participação*. São Paulo: Expressão Popular, 2011.
- MARTORANO, Luciano Cavini. Democracia burguesa e apatia política. Comunicação feita no IV Colóquio do Cemarx/Unicamp, Campinas, pp. 37-50, 2007.
- MARX, Karl. *A guerra civil na França*. São Paulo: Boitempo, 2011.
- MARX, Karl. *Crítica da Filosofia do Direito de Hegel*. 2.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Boitempo, 2010.
- MARX, Karl. *Crítica do Programa de Gotha*. São Paulo: Boitempo, 2012.
- MARX, Karl. *Manifesto do partido comunista*. São Paulo: Martin Claret, 2014.
- MARX, Karl. *Sobre a questão judaica*. São Paulo: Boitempo, 2010a.
- MÉSZÁROS, István. *A montanha que devemos conquistar: reflexões acerca do Estado*. São Paulo: Boitempo, 2015.
- MORAES, João Quartim de. Contra a canonização da democracia. *Crítica Marxista*, n.º 12, pp. 9-40, 2001.
- SAES, Décio. *Estado e democracia: ensaios teóricos*. Campinas: Unicamp, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 1998.

# CONSIDERAÇÕES SOBRE O MITO DO PLANEJAMENTO<sup>1</sup>

JOSÉ MURILO PHILIGRET DE OLIVEIRA BAPTISTA\*  
LARA SOUSA MATOS†

## Resumo

Diante das demandas diversas apresentadas por uma sociedade complexa e, no caso da Bahia, historicamente desigual e excludente, a função do planejamento das intervenções do governo estadual assume extrema relevância. No entanto, apesar de a profícua produção de documentos oficiais, ações institucionais, setoriais e regionais não promovem significativas mudanças com a consequente e desejável melhoria na qualidade de vida da população. A partir desta questão, apresenta-se neste trabalho a discussão do Planejamento como mito. Embora o texto mencione a possibilidade de distintas perspectivas, a análise foi realizada sob o quadro teórico proposto por Roland Barthes, que o define como sistema semiológico. O Planejamento, ao tempo que constata a realidade (principalmente suas características que podem ser quantificáveis), omite a história e despolitiza os procedimentos adotados e propostos, contribuindo para reforçar a alienação da sociedade com respeito aos marcos estruturantes da realidade social.

Palavras-chave: Economia; Planejamento; Planejamento como mito; Políticas públicas; Indicadores sociais; Bahia.

## Abstract

In the face of the diverse demands of a complex society and, in Bahia's case, historically unequal and excluding, the planning function of the state government interventions becomes extremely relevant. However, despite the profitable production of official documents, institutional, sectoral and regional actions do not promote significant changes causing the consequent and desirable improvement of the population life quality. Accordingg of these facts, this paper presents the discussion of Planning as a myth. Although the text mentions the possibility of different perspectives, the analysis was carried out under the theoretical framework proposed by Roland Barthes, who defines it as a semiological system. Planning, while observing reality (mainly its characteristics that can be quantifiable), omits the history and depoliticizes the adopted proposed procedures, contributing to reinforce the alienation of society in respect to the structuring pillars of social reality.

Keywords: Economy; Planning; Planning as a myth; Public policies; Social indicators; Bahia.

<sup>1</sup> Este ensaio tem por base o terceiro capítulo da tese *O mito do planejamento na Bahia: padrão de intervenção governamental no campo social (2000-2014)*, defendida por José Murilo Philigret, em 30 de março de 2016, na EA/Ufba.

\* <josemurilopbaptista@hotmail.com>.

† <lara\_andrade@hotmail.com>.

## I. O Planejamento sob a óptica da Administração Política

Nossa análise do processo de planejamento governamental tem por base a perspectiva da *Administração Política*, que visa compreender a gestão das relações sociais (Santos, 2009) e, para tanto, analisa o Estado como integrante do contexto sócio-político-econômico, cabendo-lhe estabelecer e garantir os marcos institucionais nos quais tais relações serão efetivadas.

Consideramos que o Estado atue como gestor. Deveria cumprir a incumbência de conceber e escolher os padrões de administração mais adequados para gerir o processo de relações sociais (produção, circulação e distribuição) e atender a demandas estabelecidas por partidos políticos e/ou grupos de pressão, reavaliando-se “constantemente para poder ajustar o modelo ideal de desenvolvimento às aspirações da sociedade” (Santos & Ribeiro, 1993, p. 106). No entanto, no cotidiano das práticas públicas, esta racionalidade republicana não se evidencia e o Estado promove uma gestão sem planejamento e sectariamente dominada por interesses particulares. Basta perceber a ausência de uma concepção de desenvolvimento que aglutine suas iniciativas e a divisão das secretarias e demais órgãos públicos entre partidos diversos.

O Estado é, também, executor, como empreendedor relevante nos marcos do processo de reprodução capitalista, intervindo significativamente sobre os componentes da oferta e demanda agregadas do sistema. Segundo os professores Santos & Ribeiro,

À medida que as sociedades vão-se tornando mais complexas, passam a exigir do Estado formas ampliadas e sofisticadas de regulamentação, controles e instrumentos de sustentação da base produtiva; de igual modo, a ação estatal multissetorializada passa a ser importante elemento impulsor e dinamizador do sistema econômico (1993, p. 108).

Os governos de cada país (ou unidade federada), em cada período, propõem e, às vezes, seguem agendas de intervenções (criação e manutenção de infraestrutura econômica e social, produção e oferta de bens básicos, insumos industriais e serviços sociais) e estabelecem mecanismos de regulação (mecanismos de administração dos circuitos financeiros e de correção de

contratos, além de leis salariais e de direitos trabalhistas). Seus procedimentos têm por base articulações políticas, alianças e acordos estabelecidos com representantes de grupos sociais e de pressão que, por motivos diversos, conquistam poder político. Este arsenal de possibilidades deveria ser posto à disposição da mediação entre as classes e interesses diferentes ou mesmo conflitantes, com o intuito de “garantir certo nível de bem-estar, expresso nas garantias plenas da materialidade” (Santos, 2009, p. 37) para toda a população. Cabe lembrar, todavia, os laços econômicos entre agentes privados e públicos, bem como as ações das grandes corporações multinacionais nos espaços nacional e subnacional. Tais relações acabam por direcionar os princípios, valores e interesses políticos envolvidos na intervenção (ou na falta de ações) e na regulamentação do Estado em determinados setores, traduzidas — a intervenção e regulamentação — ou não, nos documentos oficiais.

No enfoque da Administração Política as políticas, programas e projetos do governo são relevantes, pois, ao sinalizar áreas prioritárias para a alocação dos recursos públicos, consubstanciam, em intensidade distinta, tanto a lógica da reprodução do capital quanto o atendimento aos pleitos e interesses de grupos sociais diferenciados, também buscando a legitimidade do aparelho governamental no contexto da sociedade do qual faz parte. Assim sendo, as peças de planejamento, sendo as orçamentárias (e sua execução) componentes deste conjunto, constituem um dos *loci* da disputa política.<sup>2</sup>

Este texto pretende destacar a discussão sobre o planejamento como um sistema mítico e seu uso contínuo como instrumento da intervenção governamental, ainda que os seus resultados sejam pífios. Nossa intenção é propor o seguinte questionamento: por que o Estado planeja se não age em consonância com o que propõe a si mesmo? Para que serve o planejamento, afinal?

Se as respostas a estas questões não estão à mostra, não são evidentes, devem ser buscadas em mecanismos que não se revelam assim tão facilmente. Então, surge o mito para brincar com o sentido e a forma; para

2 De acordo com a Auditoria Cidadã da Dívida, em 2014, as verbas destinadas para o pagamento de juros e amortizações da dívida pública corresponderam, aproximadamente, a dez vezes o valor previsto para a saúde, a doze vezes os recursos para a educação e a quatro vezes mais que o montante alocado para todos os servidores federais (ativos e aposentados). Cabe registrar que o lucro do Bradesco, em 2015, alcançou R\$ 17,2 bilhões, com aumento de 14% com respeito a 2014 (*A Tarde*, 29-1-2015, p. 6). Por sua vez, os lucros de outras instituições financeiras foram: Itaú R\$ 23 bilhões (+ 15%); Santander R\$ 6,6 bilhões (+ 13%).

usar a realidade histórica e sobre ela despejar outros conteúdos. O planejamento como mito significa que a sua função de catalisador de interesses, organizador primordial da ação estatal, é mais importante e perene do que os avanços que porventura promova ou não. A função estrutural do mito é o que importa.

Outra perspectiva interessante é a pulverização e a falta de articulação entre os programas descritos nos documentos de planejamento. Isso se torna evidente a partir de uma leitura — mesmo que superficial — do Plano Plurianual, por exemplo. São inúmeras ações que se repetem e se confundem. O Estado atua de forma isolada e casuística. Observamos a necessidade de um grande esforço de governança para que as questões sejam tratadas de forma integrada. Percebemos, então, o grande desafio para qualquer governo que se apresente (independentemente de sua cor partidária e de suas articulações políticas): como relacionar as importantes demandas setoriais e regionais com o funcionamento do todo — lembrando que este todo deve ser mundialmente considerado, haja vista o sociometabolismo do capital operar em escala planetária; como os grupos sociais serão atendidos de maneira articulada e integrada, não pontual, com respostas estruturantes às suas demandas.

É inquestionável a necessidade do planejamento para a racionalização das intervenções públicas. No entanto, como as ações públicas não são neutras, e quaisquer delas requer recursos, trata-se de poder. O planejamento, nesse campo de disputa, é justificado e permanece do jeito que está porque legitima a autoridade que o implanta ao convencer o público em geral a respeito de sua origem progressista, sua estrutura democrática e a impossibilidade de se fazer diferente. Como mito, paralisa as intenções e cerceia a criatividade. Sua prática no passado recente proporciona mais dúvidas do que certezas para o futuro próximo. Suas bases conceituais são frágeis; seus mapas estratégicos que sempre indicam a esperança do transbordamento da riqueza — impregnados pela lógica do mercado — estão desorientados e parecem apenas abastecer o *moinho satânico* de Polanyi; e suas bússolas são descalibradas — dada a dificuldade de acompanhamento e da avaliação de seus programas ditos prioritários. E, assim, infelizmente, o planejamento por si não é capaz de alterar o quadro social vigente com a mesma rapidez com que as transformações econômicas acontecem e que, mesmo indiretamente, intensificam as dificuldades existentes.

## 2. O Planejamento como Mito

De maneira resumida e esquemática, consideramos os Governos como responsáveis pelo atendimento às demandas apresentadas pela população, organizada ou não em grupos, que busca respostas satisfatórias às questões atinentes à melhoria de suas condições de vida e trabalho. Assim, perante uma realidade complexa, na qual os grupos sociais são bastante diferenciados, ao menos em tese, na democracia, o Executivo assume características, funções e ações estratégicas e de longo prazo em nome de um interesse geral e comum. Sabemos, no entanto, que, na prática, a intervenção do Estado é eivada de interesses classistas, regionais e setoriais. Quando muito, os consensos articulados são específicos a determinados grupos econômicos.

Tendo por base a concepção de Celso Furtado sobre o planejamento — técnica social que permitiria elevar o nível de racionalidade das decisões que comandam complexos processos sociais (Furtado, 1983, pp. 35-6) —, entendemos o processo de planejamento como instrumento que pretende sintetizar a organização da atividade governamental sob a égide de princípios racionais e legais. No entanto, cabe repetir que as intervenções implantadas não são neutras nem socialmente universais e que, dependendo de sua força política e econômica, segmentos organizados acabam por absorver parcelas relevantes de poder, influenciando o Estado, seu orçamento e suas normas, em direção à concretização dos seus interesses particulares.

Outra importante contribuição deste autor é a diferença que estabelece entre o desenvolvimento e a modernização. Esta última decorre da adoção de padrões de consumo requintados (privados e/ou públicos; civis e/ou militares) por uma elite de modo desvinculado das condições reais de materialidade do restante da população (Furtado, 2012) e sem o correspondente processo de acumulação de capital, progresso nos métodos produtivos e crescimento econômico (Furtado, 1974). Assim sendo, o processo de planejamento, por conseguinte, pode conduzir à ampliação e modernização da infraestrutura produtiva do Estado sem efetivamente proporcionar as condições necessárias para o seu desenvolvimento.

É relevante destacar a percepção analítica aguda de Furtado que, nos idos de 1974, já percebia que a elite (privada ou pública) dificilmente se afastaria da visão do desenvolvimento como processo determinado a partir



de padrões culturais externos, e que o estilo de vida criado pelo capitalismo industrial seria sempre o privilégio de uma minoria. Seu posicionamento é claro:

Cabe, portanto, afirmar que a **ideia do desenvolvimento econômico é simplesmente um mito**. Graças a ela tem sido possível desviar as atenções da tarefa básica de identificação das necessidades fundamentais da coletividade e das possibilidades que abre ao homem o avanço da ciência, para concentrá-las em objetivos abstratos como são os *investimentos*, as *exportações* e o *crescimento* (Furtado, 1974, pp. 75 e 76) (grifos nossos).

Cabe destacar que tanto as possibilidades como os limites da intervenção do Governo estadual para o cumprimento de suas atribuições são determinados pela integração da Bahia em um complexo ambiente jurídico-institucional nacional marcado por dificuldades operacionais relativas ao planejamento orçamentário e à gestão pública (Souza, 2014). Tal contexto é também influenciado por questões estruturais: o perfil de nossa sociedade subdesenvolvida, a superexploração da força de trabalho no contexto da intensa articulação e dependência produtiva e financeira em face do mercado internacional, bem como o patrimonialismo e o clientelismo facilmente observados nas relações entre os setores público e privado. É ainda conformado por elementos tais como o “presidencialismo de coalizão” (Abranches, 1988) e o “presidencialismo de animação” (Lessa, 2017).

Consideramos indiscutível a importância da intervenção do Estado brasileiro como indutor e fomentador do processo de crescimento econômico (por meio da constituição de empresas públicas produtivas, do financiamento de projetos corporativos, da viabilização de infraestrutura e da execução de programas de apoio) e, sobretudo, de executor de políticas de proteção e promoção social. No entanto, reconhecemos, também, que o alcance de suas ações, quando exitosas, apenas mitiga as consequências das *leis* do modo de produção capitalista relativas à tendência à concentração e centralização do capital produtivo e da riqueza social e de contínua determinação de desigualdades regionais e setoriais, disparidades sociais e perdas ambientais.

No caso da Bahia, observam-se há mais de cinquenta anos ações institucionais para orientar e intervir sobre as condições de vida e de trabalho

da população baiana.<sup>3</sup> A partir de 2000, o Governo tem divulgado intensamente sua disposição de integrar e articular as atividades de sua máquina administrativa visando obter melhorias no panorama social do estado.<sup>4</sup> Ao longo desta década, o discurso oficial fortaleceu a divulgação de que o propósito das ações governamentais é a mudança do modelo de crescimento da Bahia, mediante a interação entre a repartição da riqueza gerada, a inclusão social e a observação dos condicionantes ambientais para alcançar a redução das desigualdades sociais e regionais.<sup>5</sup>

Nas últimas seis décadas, são perceptíveis as significativas modificações na economia baiana, tanto em sua estrutura produtiva (perfil de seus produtos industriais e agrícolas), como na oferta dos serviços, utilização de tecnologia e ocupação territorial, além da disponibilidade de infraestrutura. De maneira geral, no entanto, as alterações na área social têm sido lentas, sendo preservadas as condições estruturais que impedem a melhoria das condições de vida e trabalho da população, notadamente a parcela residente em nosso extenso semiárido. Por exemplo, é possível admitir que entre 2001-2014 houve a redução da taxa de analfabetismo da Bahia: de 21,2% para 16,0%. No entanto, está ainda situada em patamar superior às médias nacionais de 13,2%, em 2001, e 10,4%, em 2014. Tal comparação indica que, após treze anos, a taxa baiana diminuiu apenas um pouco mais rapidamente que a média nacional (IBGE, Pnad, 2014). O contraste entre as dinâmicas do campo econômico e as questões sociais é capaz de fortalecer questionamentos sobre os propósitos das intervenções anunciadas e o processo de planejamento — que destaca tanto a transversalidade como a integração de suas ações, visando alcançar o desenvolvimento pleno da Bahia.

Mesmo reconhecendo os avanços na área social decorrentes da implantação e ampliação de programas federais e estaduais, indagamos: as

3 A Secretaria do Trabalho e Bem-Estar Social tem por finalidade executar a política do Governo no que concerne à mobilização dos recursos humanos para o desenvolvimento global do Estado e a promoção do bem-estar social da população (Lei n.º 2.321/1966, art. 165).

4 Em 2001, a Lei 7.988/2001 criou a Secretaria de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais (Secomp) e instituiu o Fundo Estadual de Combate à Pobreza (Funcpe).

5 Em discurso na Assembleia Legislativa em fevereiro de 2011, o governador da Bahia afirmou: “Antes se falava em crescer o bolo para depois repartir. Provamos o contrário: só se cresce repartindo riqueza, incluindo socialmente. Para nós, este é o verdadeiro significado da palavra desenvolvimento”. Em fevereiro de 2013, em sua apresentação aos deputados, o governador explicou que “Mostramos que é possível compatibilizar crescimento econômico com inclusão social. Consolidamos um modelo de desenvolvimento onde o enfrentamento das desigualdades se tornou o eixo do crescimento econômico. Creio que este caminho não terá retorno, haja vista seu fortalecimento no estado”.

propostas de racionalidade inerentes à aplicação dos critérios e procedimentos do planejamento são capazes de intensificar as mudanças pleiteadas, bem como sinalizar com segurança que o desenvolvimento será alcançado? Da maneira que os processos evoluem, quantos anos, quantas gerações serão necessárias para que a Bahia reduza atrasos e atinja indicadores sociais que caracterizem a condição de bem-estar de sua população?

Assim, consideramos que o fato de o Governo da Bahia, ao longo de muitas décadas, não ter sido capaz de realizar na área social o que foi proposto e divulgado pela profícua produção de documentos oficiais, relativos à mudança demandada por amplos segmentos da população, com a conseqüente e desejável melhoria na sua qualidade de vida, justifica a discussão do Planejamento como mito.

### 3. Suporte teórico

#### O Mito na história (a ótica de Abbagnano)

Para caracterizar o Planejamento como mito, este ensaio apresenta, inicialmente, três perspectivas históricas, com base nas quais este conceito pode ser compreendido. As sugestões de observação do planejamento sob estas lentes são exemplificadas, utilizando-se para tanto documentos oficiais. Importante lembrar que uma abordagem não inviabiliza ou menospreza a outra; são possibilidades que colaboram para a compreensão do fenômeno. Logo em seguida, o texto segue o arcabouço teórico elaborado por Roland Barthes (2001) como procedimento para analisar o processo de mistificação do planejamento.

Abbagnano (2012) afirma que o termo *mito* é utilizado, numa acepção geral, de acordo com o senso comum, como sinônimo de “narrativa”. No caso da Bahia, diante dos documentos que consubstanciam o planejamento, sobretudo se observados os planos estratégicos estaduais, é clara essa compreensão. O resumo executivo do texto *Resgatando o planejamento estratégico no estado da Bahia 2008-2028: um futuro para todos nós*, por exemplo, está organizado em partes que narram a situação atual do estado da Bahia e as estratégias a serem adotadas diante deste contexto: Parte I — Contexto e potencialidades; Parte II — A Bahia de todos nós — construção da nova realidade; e Parte III — Implementação e gerenciamento da estratégia. Em sua leitura, a coerência e coesão da sua linguagem revelam

uma narrativa elegante, que não necessariamente traduz a realidade socioeconômica e política da Bahia.

Para além desse uso corriqueiro como narrativa, o autor identifica, no transcorrer da história, três diferentes significados que são atribuídos ao mito. Primeiro, na Antiguidade clássica, ele é concebido como uma espécie inferior da atividade intelectual: a elaboração intelectual genuína originava produtos “verdadeiros”, estava adstrita ao limites impostos pela racionalidade, enquanto ao mito restava, no máximo, o estatuto da “verossimilhança”.<sup>6</sup> Segundo Abbagnano (2012), Platão e Aristóteles adotaram uma postura que, por vezes, opunha o mito à verdade e, por outras, reconhecia sua aproximação coerente com o provável. Neste último movimento, o mito não falseia a verdade, não é propriamente uma mentira; antes, é uma verdade aproximada, imperfeita. No que concerne às intenções deste texto, tal procedimento é, como a simples narrativa, também frio perante as mazelas sociais existentes na Bahia e em face da vida cotidiana das pessoas, que são consideradas apenas a partir do que os indicadores conseguem captar, ou seja, os aspectos mensuráveis da questão social. Os documentos que expressam o planejamento na Bahia são verossimilhantes porque se aproximam da verdade, porém obscurecem propositadamente as causas fundadoras dos desafios econômicos, políticos e administrativos enfrentados pelo Estado, dificultando, senão impedindo, o pensar e agir sobre eles. Ainda de acordo com essa compreensão, o mito possui como atributo validade moral, prescrevendo normas de conduta sobre como o homem (no caso desta investigação, o governo da Bahia) deve relacionar-se com os demais (as instâncias do Estado, as corporações e atores sociais).

A segunda concepção apresenta o mito como uma instância diferente daquela em que se situa o conhecimento racional. Diferente, porém não secundária ou subordinada; o mito possui autonomia: é também uma verdade autêntica, que se manifesta de forma particular e até poética. Nesse arco de compreensão, de acordo com o mesmo autor, está uma interpretação sociológica que define o mito como “produto de uma mentalidade pré-lógica” (Abbagnano, 2012, p. 785). Cita como exemplo a tese de Durkheim: “[. . .] o verdadeiro modelo do mito não é a natureza, mas a sociedade, e que, em todos os casos, ele é a projeção da vida social do homem:

<sup>6</sup> Importante destacar que a verossimilhança “[. . .] em certos campos, é a única validade a que o discurso humano pode aspirar (Tim., 29 d) e, em outros, expressa o que de melhor e mais verdadeiro se pode encontrar (Górg., 527 a)” (Abbagnano, 2012, p. 784).

projeção que reflete as características fundamentais dessa vida social” (Abbagnano, 2012, p. 786). A partir dessa perspectiva, proativa e otimista, é possível explicar como componente mítico um traço do planejamento: ele pretende sintetizar a organização da atividade estatal sob a égide dos princípios racionais e legais que — se não o fazem, deveriam fazê-lo — regem a Administração Pública. O planejamento como a projeção da ação estatal que deveria ser, instituída e guiada pelo uso da razão justa e conciliatória, princípio valorizado pela vida social.

A terceira concepção pode ser resumida da seguinte forma:

O mito não é simples narrativa, nem forma de ciência, nem ramo de arte ou de história, nem narração explicativa. Cumpre uma função *sui generis*, intimamente ligada à natureza da tradição, à continuidade da cultura, à relação entre maturidade e juventude e à atitude humana em relação ao passado. A função do mito é, em resumo, reforçar a tradição e dar-lhe maior valor e prestígio, vinculando-a à mais elevada, melhor e mais sobrenatural realidade dos acontecimentos iniciais. [. . .] Cada mudança histórica cria sua mitologia que, no entanto, tem relação indireta com o fato histórico. O mito é acompanhamento constante da fé viva, que precisa de milagres, do *status* sociológico que pede precedentes, da norma moral que exige sanção (Malinowski, 1955, apud Abbagnano, 2012, p. 786).

Sabe-se que o planejamento não é novidade. No entanto, tal como formatado na história recente, surge como instrumento para conduzir e disciplinar a ação de um Estado Democrático de Direito. É traço cultural que busca romper com a tradição autoritária do passado e funda um novo *modus operandi*, que dá voz aos diversos grupos de interesse. Registre-se que essa é uma observação formal; não afirma que os grupos são ouvidos e que suas propostas são acolhidas pelo Estado com uma boa vontade isenta e que alcançam significativa representatividade em seu orçamento. Essa nova tradição — em que pese o aparente paradoxo — decorre da luta contra a ditadura e pela democratização do país. O planejamento dialogado, publicizado, participativo, pretende concretizar a máxima estabelecida no Parágrafo Único, artigo 1.º, da Constituição Federal de 1988: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (Brasil, 1988).

Considerando a Constituição de 1988 como um marco que explicita uma mudança histórica, a efetividade do milagre acima mencionado por Malinowski depende da capacidade demonstrada pelo planejamento de alterar a realidade da vida em favor da população. Como fruto da mobilização popular, esse tipo de planejamento pode ser compreendido como mitologia resultante da mudança histórica: é a sanção expressa da norma moral que o precede. A fala institucional do vice-governador, sobre a apresentação do Planejamento Participativo na Bahia, ilustra a terceira concepção explicitada por Abbagnano (2012):

O Plano Plurianual Participativo 2016-2019 está alinhado com a participação social, com o debate coletivo e com o fortalecimento da democracia e de suas instituições. O PPA, portanto, reflete os anseios, os desejos e as expectativas dos milhares de baianos que apostaram no sonho de uma Bahia mais democrática, mais inclusiva e mais desenvolvida, resume o vice-governador João Leão (<<http://www.pparticipativo.ba.gov.br/>>. Acesso em 12-2-2016).

Ainda a partir deste terceiro ponto de vista, Abbagnano (2012) apresenta outras considerações sobre o mito. Informa que Lévi-Strauss formulou uma análise dos mitos a partir de sua estrutura, decompondo-os em mitemas e estudando as múltiplas possibilidades de combinação entre esses elementos, ao tempo em que mostrou ser o mito não uma narrativa histórica, e sim uma representação socialmente abrangente de fatos que ocorrem cotidianamente na vida dos seres humanos: nascimento, morte, luta contra a fome, forças da natureza, derrota, vitória, etc. Sendo dessa maneira, “o mito nunca reproduz a situação real, mas opõe-se a ela, no sentido de que a representação é embelezada, corrigida e aperfeiçoada, expressando assim as aspirações a que a situação real dá origem” (Abbagnano, 2012, p. 786).

O planejamento também pode ser lido como mito a partir deste ponto de vista: a representação social da construção de uma sociedade mais justa e próspera (aspiração originária na situação real), com o embelezamento obtido pelo descarte das relações complexas que forjam a realidade. Indica-se a questão, condensa-se o desejo de alcançá-la ou corrigi-la, mas suas causas não são indicadas, muito menos os procedimentos necessários e indispensáveis para mudá-las.

A relação entre o mito e a realidade de onde provém pode ser definida pelo termo *dialética* ou *retroalimentação* (Abbagnano, 2012), em decorrência do movimento contínuo e dialógico entre a elaboração social do mito, sua atuação na realidade que o inspirou, as mudanças sociais provocadas a partir desta atuação e, então, as modificações que agora esta (já outra) realidade implica para o mito. De qualquer modo, o mito será, na expressão de Lévi-Strauss, uma “filosofia nativa”, “[. . .] que é a forma como o grupo social expressa sua própria atitude em relação ao mundo ou como procura resolver o problema de sua existência” (Abbagnano, 2012, p. 786).

Assim, é possível considerar-se o planejamento como a expressão institucional de como a sociedade no presente busca solucionar o problema de sua existência. Seu traço dialético é perceptível e comprovado pelos resultados, ainda quando ínfimos, das ações previstas no seu *corpus*, mesmo se executadas integralmente, parcialmente ou não executadas. Sabe-se das conseqüências do não fazer, que gera resultados. Sabe-se que a não intervenção pública é uma política! A realidade muda (também) a partir da planejada intervenção estatal e a nova realidade irá impor a necessidade de mais ações (originais ou não) e de novos mitos, ou novos conteúdos para mitos antigos.

Nota-se que esta última vertente (função *sui generis*, intimamente ligada à continuidade da cultura), não desvaloriza o mito, como o faz a primeira concepção comentada (como “verossimilhança”, não falseando a verdade, sendo uma verdade aproximada, imperfeita) nem tampouco o supervaloriza, como no caso da segunda concepção (como projeção da vida social do homem; em uma perspectiva, proativa e otimista). Assim, o mito não é julgado com base no intelecto ou no sentimento, “[. . .] mas em relação à função que desempenha nas sociedades humanas: função que pode ser esclarecida e descrita com base em fatos observáveis” (Abbagnano, 2012, p. 786). Tais fatos observáveis (evidências) podem preencher o mito com conteúdos diversos: narrativas (históricas ou fabulosas), figuras humanas, resultados quantificáveis, conceitos e mesmo projetos de ação, como menciona Abbagnano (2012). Continua o autor concluindo que “[. . .] foi a filosofia que impôs a chave hermenêutica mais original, resumível no fato de que o que interessa não é tanto a essência originária do mito, porém mais a sua «história dos efeitos». [. . .] o mito é já sempre mais uma conquista que um dado originário” (2012, p. 787).

Com mais rigor, portanto, é possível formular o planejamento como um conceito e/ou uma ação definido como mito, pois ocupa o lugar de síntese técnica-racional-legal, formulada de forma participativa (ou não), que orienta a ação do Estado Democrático de Direito para a solução dos problemas da existência de sua população, em busca de uma sociedade projetada, que se quer desenvolvida. Esta formulação-síntese, independente da verdade ou potência do seu conteúdo e intenção, desempenha uma função na sociedade: obtém por efeito algum grau de coesão do corpo social, promovendo — ainda que formalmente — a convergência de esforços em direção ao pretendido bem comum. É a expressão ideal de que a racionalidade, a democracia e a busca por melhores condições de vida norteiam a ação pública estatal.

### O Mito como Sistema Semiológico (o enredo de Barthes)

Depois dessa apreciação sobre os conceitos e os seus conteúdos possíveis, cabe observar o processo por meio do qual se forma um mito. Para tanto, como dito anteriormente, utilizar-se-á o enredo teórico desenvolvido por Barthes (2001). De início, cumpre destacar que “[. . .] entender-se-á, portanto, daqui para diante, por linguagem, discurso, fala etc., toda a unidade ou toda a síntese significativa, quer seja verbal ou visual” (Barthes, 2001, p. 133). Esse entendimento é fundamental para que se compreenda a definição, importantíssima para o desenrolar deste texto, que o autor apresenta: “o mito é uma fala” (2001, p. 131). Isto quer dizer que o mito é um sistema de comunicação que significa; leva consigo, pois, uma mensagem. Sendo fala, está imerso no discurso e, por essa razão, tudo aquilo que possa ser discurso, pode ser mito. Mais uma vez, portanto, fica estabelecido que o mito possui a versatilidade de ser composto por conteúdos os mais diversos; a forma de proferi-los — de transmitir a mensagem — é que irá caracterizá-lo como tal. Sendo produto do discurso, o mito traz consigo a marca da historicidade: a história elege as suas falas, as suas mensagens, em suma, os seus mitos. Por essa razão, a linguagem mítica não é imutável; se transforma como (e ao tempo em que) se transforma a realidade e a interpretação dessa realidade. Em seguida, Barthes afirma:

O importante é perceber que a unidade de uma explicação não pode provir da amputação de tal ou tal das suas abordagens, mas, de acordo



com a frase de Engels, da coordenação dialética das ciências particulares que nela estão engajadas. É o que acontece com a mitologia: faz parte simultaneamente da semiologia, como ciência formal, e da ideologia, como ciência histórica: ela estuda ideias-em-forma (2001, p. 134).

Nesse ponto, o autor inicia a explicação do mito como sistema semiológico, posto que é uma fala a postular significação. Aqui, cabe um esclarecimento aos leitores: embora outros campos do conhecimento utilizem o sistema semiológico para abordar a significação, como a psicanálise e a literatura, por exemplo, no presente trabalho serão adotados os termos do sistema semiológico aplicado à linguagem, forma adotada pelo planejamento para se expressar. Para tanto, é preciso recordar que o sistema semiológico considera três termos diferentes: o significante, o significado e o signo.

Para Saussure (apud Barthes, 2001, p. 135), o significante é a imagem acústica, o significado é o conceito e o signo a relação entre a imagem e o conceito, concretizada tal relação na palavra. Note-se que o significante não exprime automaticamente o significado; há uma relação de equivalência, não de igualdade (exemplo: o som “mesa” não traduz por si só o que é uma “mesa”). Por essa razão, é preciso um terceiro elemento, o signo, funcionando como “total associativo dos dois primeiros termos” (Barthes, 2001, p. 135) para completar o processo de significação (dando continuidade ao exemplo: a relação que a imagem acústica estabelece com o conceito é que vai fornecer a compreensão do que seja “mesa”).

Esse é, em linhas gerais, um sistema semiológico. Assim, o mito é constituído por um esquema tridimensional: significante, significado e signo, sendo conformado a partir de um sistema semiológico precedente; um esquema tridimensional que existe antes e sobre o qual surge o mito. Barthes classifica-o como “sistema semiológico segundo” (2001, p. 136). Desse modo, o signo do sistema primeiro é tomado como significante pela cadeia mítica; “tudo se passa como se o mito deslocasse de um nível o sistema formal das primeiras significações” (Barthes, 2001, p. 136). Para ilustrar este movimento de apropriação e deslocamento, o autor propõe um esquema:

Figura A. Sistema semiológico do mito — esquema tridimensional I

Significante	Significado
Signo	SIGNIFICADO
SIGNIFICANTE	
SIGNO	

Fonte: Sistema semiológico segundo BARTHES, 2001, p. 137

O 1.significante, 2.significado e o 3.signo, termos do primeiro sistema semiológico, pertencem ao domínio da língua. O mito, segundo sistema semiológico, capta o 3.signo como matéria-prima, transformando-o em I.SIGNIFICANTE, termo inicial de seu esquema tridimensional. Barthes, portanto, chama o primeiro sistema, o sistema linguístico, de “linguagem-objeto porque é a linguagem de que o mito se serve para construir seu próprio sistema; e o próprio mito, [. . .] metalinguagem, porque é uma segunda língua, na qual se fala da primeira” (2001, p. 137).

Prosseguido sua análise, Barthes explicita e define alguns conceitos importantes:

Sabemos que o significante pode ser encarado, no mito, sob dois pontos de vista: como termo final do sistema linguístico, ou como termo inicial do sistema mítico: precisamos, portanto, de dois nomes: no plano da língua, isto é, como termo final do primeiro sistema, chamarei ao significante: sentido; no plano do mito, chamar-lhe-ei: forma. Quanto ao significado, não há ambiguidade possível: continuaremos a chamar-lhe conceito. O terceiro termo é a correlação dos dois primeiros: no sistema da língua é o signo; mas não se pode tomar esta palavra sem ambiguidade, visto que, no mito (e isto constitui a sua particularidade principal), o significante já é formado pelos signos da língua. Chamarei ao terceiro termo do mito, significação: e a palavra é tanto mais apropriada aqui, porque o mito tem efetivamente uma dupla função: designa e notifica, faz compreender e impõe (2001, p. 138, 139).

Diante do esquema acima exposto, os conceitos mencionados podem ser visualizados da seguinte forma:

Figura A. Sistema semiológico do mito — esquema tridimensional II

Significante	Significado
Signo (sentido)	SIGNIFICADO (conceito)
SIGNIFICANTE (forma)	
SIGNO (significação)	

Fonte: Sistema semiológico segundo BARTHES, 2001.

O significante do mito é, pois, a um só tempo, sentido e forma. Enquanto sentido é o termo final de um sistema linguístico, possuindo valor próprio, dotado de plausibilidade e significado. Como diz Barthes, “o sentido já está completo, postula um saber, um passado, uma memória, uma ordem comparativa de fatos, de ideias, de decisões” (2001, p. 139).

Visando alcançar melhor compreensão do processo de percepção do planejamento como mito, cabe um exemplo retirado do PPA 2016-2019, meta do Programa Vida Melhor: “Promover ações de inclusão socioproductiva para agricultores familiares e populações urbanas em situação de vulnerabilidade social” (Bahia, 2015, p. 410). Este enunciado está pronto, com os seus significantes, significados e signos conformando uma sentença legível, compreensível. É possível saber, em linhas gerais, que o Estado pretende agir, promovendo ações; utiliza, ainda, o senso comum das pessoas que compreendem, mesmo sem especificações, o que são ações de inclusão socioproductiva e quem são os denominados agricultores familiares e populações urbanas — é possível mesmo enxergá-los, vislumbrando sua história e características. Por fim, a expressão vulnerabilidade social é conhecida da população baiana, que percebe de imediato seus traços marcantes, consubstanciados em cotidianas privações diversas.

Enquanto forma, o significante do mito irá operar um esvaziamento do sentido, instaurando uma leitura regressiva que reduz o sentido linguístico à forma mítica. Os valores, a moral, os planos outrora significados pelo sentido tornam-se débeis, insuficientes; é preciso que uma nova significação preencha o significante mítico. Barthes (2001) ressalta, no entanto, o fato de que a forma, em verdade, não abole o sentido; torna-o pobre, porém o mantém à disposição. Explica o autor:

Cremos que o sentido vai morrer, mas é uma morte suspensa: o sentido perde o seu valor, mas conserva a vida, que vai alimentar a forma do mito. O sentido passa a ser para a forma como uma reserva ins-

tantânea de história, como uma riqueza submissa, que é possível aproximar e afastar numa espécie de alternância rápida: é necessário que a cada momento a forma possa reencontrar raízes no sentido, e aí se alimentar; e, sobretudo, é necessário que ela possa se esconder nele. É este interessante jogo de esconde-esconde entre o sentido e a forma que define o mito (2001, p. 140).

No caso do citado PPA, o sentido da frase “Promover ações de inclusão socioprodutiva. . .”, com toda a sua riqueza, permanece com tintas suaves. Ao ler o que dispõe o planejamento, é possível apreender a sua pretensão, mas este signo completo recua e serve de apoio para a construção de um subsequente sistema semiológico, o mítico. Isto significa que o mito se constrói para além das ações de inclusão socioprodutiva, dos agricultores familiares e populações urbanas, da circunstância de vulnerabilidade social; esta vida sofrida que pulsa, fala de si para esconder o mito e, ao mesmo tempo, torna-se pálida para deixá-lo à mostra. Note-se que o mito é fugidio, nunca se apresenta em um determinado lugar, com uma determinada definição. O sentido dá vida ao mito, portanto, com sua história, e se empresta a ele, como forma. Sobre essa forma encontra-se o conceito.

O conceito — significado do mito — possui traços de historicidade (cada tempo histórico produz os seus mitos) e intencionalidade (pretende dizer algo).<sup>7</sup> Diante do esvaziamento do sentido, provocado pela instauração do sistema semiológico segundo, que o transmuta em significante mítico, *forma* portanto, o conceito ganha espaço e inaugura uma nova história, “restabelece uma cadeia de causas e efeitos, de motivações e intenções. [. . .] está repleto de uma situação” (Barthes, 2001, p. 141). Esse saber revelado pelo conceito mítico não é uma definição pronta e acabada; antes, o conceito permanece aberto, propondo diversas associações possíveis (Barthes, 2001), sem que a clareza ilumine definitivamente uma ou outra. Pode-se dizer, em outras palavras, que o conceito sugere mais do que afirma.

#### 4. Leitura e Análise

Em nossa leitura crítica do processo de planejamento, tal característica atribuída ao conceito parece muito apropriada, afinal se o conceito

<sup>7</sup> Dito de outro modo, como escreveu Bourkharine, “cada sociedade veste a roupa do seu tempo” (apud Santos, 1977, p. 84).

afirmasse uma verdade bem delineada, poderia ser, facilmente ou não, questionado, submetido ao contraditório e, possivelmente, negado. Ora, o mito possui uma função e certamente não pretende ser negado. Por essa razão, o conceito mítico deve ser impreciso o suficiente para, ao tempo que profere o mito, escapar a qualquer tentativa de aprisionamento. Novamente, o aspecto fugidio.

No trecho citado escolhido, “Promover ações de inclusão socioproductiva para agricultores familiares e populações urbanas em situação de vulnerabilidade social” (Bahia, 2015, p. 410), o que se deixa transparecer, utilizando-se da forma, alimentando-se do sentido, é o conceito do planejamento. O planejamento é um mecanismo racional, tanto da percepção da realidade como da organização da ação estatal. Por meio dele, o Estado pode agir e promover mudanças orientadas, com vistas a alcançar finalidades também planejadas. Mais do que isso: o Estado, ao expressar o planejamento, assume o compromisso de intervir na realidade e promover estas mudanças. Se o planejamento for democrático e transparente, tanto melhor: o conceito abarca então as qualidades valorizadas em nosso tempo histórico.

Nesse momento, é importante destacar que o conceito pode ser veiculado por uma série de formas, rerepresentando-se continuamente. Como afirma Barthes, “esta repetição do conceito através de formas diferentes é preciosa para o mitólogo, permite-lhe decifrar o mito: é a insistência num comportamento que revela a sua intenção” (2001, p. 141). Assim, um único conceito pode abarcar várias formas: é precisamente o que ocorre com o planejamento. De acordo com a Constituição Federal (1988, artigo 165) são instrumentos do planejamento o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA). Têm-se ainda os Planos Estratégicos e uma série de estudos. Tudo para dizer o conceito: via planejamento se organiza as intenções e os gestos.

Para abordar a significação, que é o próprio mito, convém relembrar algumas proposições de Barthes acerca deste terceiro e último elemento do sistema secundário. Por sua importância visceral, a relação entre forma e conceito: os dois termos se fazem presentes simultaneamente, numa alternância constante. Isso só é possível porque o sistema mítico é elaborado sobre um sistema linguístico primário, ou seja, há uma forma literal, dotada de sentido, que é *deformada* para ceder espaço ao conceito, que a preenche, recondiciona, com outra sequência significativa. Se o sistema

linguístico se completa com um significado pleno, apreensível de imediato, o sentido, o sistema mítico utilizar-se-á do mesmo, enquanto materialidade, forma, para fornecer o conceito como “uma espécie de nebulosa, condensação mais ou menos fluída de um saber” (Barthes, 2001, p. 143).

Então, o signo linguístico é pleno e o significante mítico é vazio. Em outras palavras, o sentido é pleno e a forma é vazia, à disposição para novos conteúdos. No exemplo adotado, o texto “promover ações de inclusão socioprodutiva para agricultores familiares e populações urbanas em situação de vulnerabilidade social” é pleno de sentido, significa uma providência a ser adotada para um público identificado que vive em condições específicas. Esse mesmo texto é, em seguida, esvaziado de sentido e utilizado como forma: promover+ações de inclusão sócioprodutiva+agricultores familiares+populações urbanas+situação de vulnerabilidade social. O conceito se apresenta e ocupa essa forma com outro significado: o planejamento estatal é peça indispensável e suficiente para ordenar e garantir as transformações sociais que se pretendem, conforme anunciadas. Como se vê, o conceito *deforma* o sentido, mas não o extingue. As ações de inclusão socioprodutiva, os agricultores familiares, as populações urbanas e, mesmo, a vulnerabilidade social, permanecem como insumo, pano de fundo que valida a atuação do significado mítico. Nada de surpreendente: o conceito erige-se sobre uma forma que é também sentido, e essa escolha não é aleatória; ele precisa do sentido para significar. Desse modo, os personagens do sentido — ações de inclusão socioprodutiva, agricultores familiares, populações urbanas, vulnerabilidade social — são o contexto ideal para fazer emergir o conceito de planejamento.

Um esclarecimento importante: “O mito é um valor, não tem a verdade como sanção: nada o impede de ser um perpétuo álibi: basta que o seu significante tenha duas faces para dispor sempre de um “outro lado”: o sentido existe sempre para apresentar a forma; a forma existe sempre para distanciar o sentido” (Barthes, 2001, pp. 144 e 145). A verdade, pois, não se apreende nem em um, nem em outro ponto. Partindo-se para uma reflexão mais ampla, conclui-se que a identificação e descrição de um mito não são regidas por categorias como verdade e mentira. Já foi mencionado acima que o mito é definido pela maneira de proferir sua mensagem, e não pelo seu conteúdo; de modo semelhante, para que uma fala seja apreendida como mito não é preciso que seja verdadeira, nem mesmo que seja falsa. Caso verdadeira, é provável que, por ser comprovada, verificável,

contribua para a permanência do mito por mais tempo. Não se trata, portanto, da verificação de veracidade, mas da intencionalidade, sempre histórica, do discurso mítico. Assim, se o planejamento conseguir, de fato, promover as mudanças sociais que estabelece como meta, tanto melhor, será um mito reforçado pela verdade; se, ao contrário, revelar-se inócuo, não perderá sua condição de mito. Novos diagnósticos serão elaborados, outros programas serão propostos e ações serão realizadas para expressar a vontade e a responsabilidade dos gestores em alcançar o desenvolvimento: pois, dessa vez, o planejamento permitirá alcançar os objetivos divulgados!

Por causa dessa ambiguidade permanente do sistema mítico, “[. . .] que alterna o sentido do significante e a sua forma, uma linguagem-objeto e uma metalinguagem, uma consciência puramente significante e uma consciência puramente representativa” (Barthes, 2001, p. 145), a significação poderá apresentar-se de uma maneira dúbia. O mito é uma fala historicamente forjada e intencional: dirige-se ao sujeito. Em um momento efêmero, acontece a significação; logo em seguida, a fala recupera sua literalidade e afasta a percepção do conceito, volta a ser sentido. Barthes (2001) traz como exemplo a experiência de um viajante de carro que, com o vidro da janela fechado, admira a paisagem: ora ele verá o reflexo do vidro, ora ele verá a própria paisagem. Explica o autor:

À superfície da linguagem, algo se imobiliza: o uso da significação está escondido sob o fato, dando-lhe um ar notificador; mas, simultaneamente, o fato paralisa a intenção, impõe-lhe como que uma inconfortável imobilidade: para a inocentar, gela-a. É que o mito é uma fala roubada e restituída. Simplesmente a fala que se restitui não é exatamente a mesma que foi roubada: trazida de volta, não foi colocada no seu lugar exato. É esse breve roubo, esse momento furtivo de falsificação, que constitui o aspecto transido da fala mítica (2001, pp. 146 e 147).

A significação é também constituída pela motivação, que trabalha com analogias entre o sentido e a forma. Como visto acima, o sentido guarda estreita relação com o significante mítico, que faz dele sua forma e para fazer entrever o conceito. Sobre esse aspecto, Barthes afirma que “[. . .] do ponto de vista ético, o que é incômodo no mito é precisamente o fato de sua forma ser motivada [. . .]. O que é repulsivo, no mito, é o recorrer a

uma falsa natureza, é o luxo das formas significativas” (2001, p. 147). A significação, por conseguinte, para acontecer, apropria-se de formas que, ao abrirem espaço ao conceito do mito, deturpam o sentido sem cerimônia. É um uso de caso pensado, por assim dizer. No texto ora analisado, fica evidente que o mito do planejamento utiliza-se de luxuosas formas significativas: ações de inclusão socioprodutiva, agricultores familiares, populações urbanas, vulnerabilidade social.

O mito fala uma mensagem, porém não diretamente. Se assim o fosse, a linguagem poderia traí-lo: ou escondendo o conceito na literalidade do sentido, ou expondo-o completamente ao dizê-lo. Por isso, a artimanha de usar um segundo sistema semiológico. Entre esconder o conceito ou expressá-lo, o processo de mitificação torna-o natural; Barthes diz ser esse o princípio do mito: “[. . .] transformar a história em natureza” (2001, p. 150). Por essa razão, a intenção contida da fala mítica que interpela o sujeito aparece, contudo aparece revestida de naturalidade, sem demonstrar seu interesse; “[. . .] tudo se passa como se a imagem provocasse naturalmente o conceito, como se o significante criasse o significado; [. . .] adquire estatuto natural: o mito é uma fala excessivamente justificada” (Barthes, 2001, pp. 150 e 151).

Essa leitura do mito só é possível porque o sujeito não o apreende como sistema semiológico, e sim como um sistema de fatos (Barthes 2001). A relação entre o sentido e a significação, que é de equivalência motivada, aparenta ser causal; então, o sistema de valores que é intencionalmente transmitido pelo mito é lido como naturalmente decorrente do sistema semiológico linguístico. No multicitado exemplo, o planejamento estatal surge como consequência natural do texto “promover ações de inclusão socioprodutiva para agricultores familiares e populações urbanas em situação de vulnerabilidade social”. A leitura é realizada de uma só vez: lê-se o sentido e apreende-se a significação (presença do planejamento governamental). A impressão é que o planejamento está aí, e não poderia ser diferente; parece tão óbvio!

A principal consequência dessa *naturalização* da história, operada pelo mito, é a *despolitização da fala*. Para que se compreenda a dimensão e a relevância desse movimento, é preciso entender os seus termos: política refere-se às relações humanas estabelecidas em uma estrutura social real; o prefixo *des* é ativo, perpetrando um contínuo de apostasia do real com seus enfrentamentos dialéticos característicos. Barthes explica como acontece:



O mito não nega as coisas; a sua função é, pelo contrário, falar delas; simplesmente, purificá-las, inocentá-las, fundamenta-as em natureza e em eternidade, dá-lhes uma clareza, não de explicação, mas de constatação [. . .]. Passando da história à natureza, o mito faz uma economia: abole a complexidade dos atos humanos, confere-lhes a simplicidade das essências, suprime toda e qualquer dialética, qualquer elevação para lá do visível imediato, organiza um mundo sem contradições, porque sem profundidade, um mundo plano que se ostenta em sua evidência, cria uma clareza feliz: as coisas parecem significar sozinhas, por elas próprias (2001, pp. 163 e 164).

O planejamento, portanto, despolitiza a fala. As ações de inclusão socioprodutiva, os agricultores familiares, as populações urbanas e a vulnerabilidade social perdem contato com as condições políticas, econômicas e sociais de sua conformação; surgem naturalizadas, como constatação óbvia, evidência plana. Sem explicações, são despolitizadas. Percebe-se o alcance desse esvaziamento, situando-se no significante apropriado e em seu sentido (Barthes, 2001). No presente caso, tem-se uma carga política substancial seguida do vazio mítico correspondente: a rica e plural história dos homens e mulheres que vivem em situação de vulnerabilidade social decorrente de um longo processo histórico, abundante de expropriações e cravado de bravas resistências, é posta de lado; o sentido emudece — a evolução histórica das comunidades, com sua vivência, vitórias e frustrações diluíram-se — para que o conceito possa falar. O real é purificado, filtrado pela significação mítica: a fala do mundo é roubada pelo mito e restituída como essências em harmonia, sem nenhuma lembrança acerca das circunstâncias de sua produção. É a partir dessa realidade sem causa original que o planejamento propõe suas ações organizadas; é uma metalinguagem que fala das coisas, não fala as coisas: é domesticada para cantá-las e não para agi-las (Barthes, 2001).

O mito pode utilizar-se de algumas figuras retóricas, entendidas como “[. . .] um conjunto de figuras fixas, estabelecidas, insistentes, nas quais vêm encaixar-se as formas variadas do significante mítico” (Barthes, 2001, p. 170). No âmbito deste trabalho, serão citadas três delas, pela vinculação clara que estabelecem com o mito do planejamento. São as seguintes:

A OMISSÃO DA HISTÓRIA. Como identificado anteriormente, ao falar sobre algo o mito provoca uma deserção de toda a história. Ela esvai-se e permite que o objeto intencional do mito apareça, lidando com uma realidade sem origem e sem por quê, como se fora uma constante. Desse modo, “[. . .] esta figura feliz elimina fatores muito embaraçosos: simultaneamente, o determinismo e a liberdade. Nada é produzido, nada é escolhido: basta possuímos esses objetos novos, cuja desagradável poluição de origem ou de escolha já foi suprimida” (Barthes, 2001, p. 171). Por conseguinte, o ser humano é irresponsável perante a cena que encontra e a partir da qual planeja; nada decorre de produções e escolhas pretéritas. O planejamento deve dar-se num ambiente historicamente asséptico. De tal sorte que não há espaço para discutir as causas da vulnerabilidade social dos agricultores familiares e das populações urbanas; não há tempo para dialogar sobre o que já foi feito e quais os resultados alcançados; as experiências — positivas e negativas — são descartadas; a voz dos beneficiários, que se fez ouvir ao longo da história, fica silente.

A QUANTIFICAÇÃO DA QUALIDADE. O mito reduz a qualidade à quantidade. Não basta a omissão da história; é preciso reduzir a qualidade a aspectos mensuráveis, passíveis de contagem, reforçando a ideia de uma racionalidade que domina o ambiente. Essa figura retórica fica evidente no planejamento, que tudo mede, conta, segmenta e organiza em caixas. A qualidade da metodologia a ser utilizada para consecução das ações, ou os aspectos imateriais envolvidos, pouco importam. Sem história e sem subjetividade.

A CONSTATAÇÃO. A figura retórica da constatação faz-se presente quando o mito utiliza-se de uma máxima, alicerçada no valorizado bom senso. A intenção é justificar o mundo já construído, imobilizando a ação e impedindo a busca por outras verdades. As coisas são do jeito que são, e pronto, não há o que inventar, ponto! O planejamento é assim: impõe um tratamento para as questões sociais que não deixa margem à criatividade dialógica; não pode ser de outra maneira porque não há outra maneira possível, diz o bom senso. Barthes explica:

Os mitos não são nada mais do que essa solicitação incessante, infatigável, essa exigência insidiosa e inflexível que obriga os homens a se reconhecerem nessa imagem de si próprios, eterna e, no entanto, datada,

que um dia se constrói como se fosse para todo sempre. Pois a Natureza, na qual foram enclausurados, sob o pretexto de uma eternização, não é mais do que um Uso. E esse Uso, por maior que seja, é preciso dominá-lo e transformá-lo (2001, p. 175).

Diante de todo o exposto, conclui-se que o estudo do planejamento como mito significa a tentativa de propor uma crítica dessa representação coletiva a partir da análise semiológica do seu processo de mistificação, e não somente tomando por base critérios externos e de aplicação posterior (efetividade das intervenções, por exemplo). Essa denúncia semiológica compõe o escopo da mitologia, que, como estudo dos mitos, chama a atenção para a alienação permanente em que estão imersas as relações sociais, sob a chancela de uma falsa Natureza. Destaca Barthes que “[. . .] esse desvendar de uma alienação é, portanto, um ato político: baseada numa concepção responsável da linguagem, a mitologia postula desse modo a liberdade dessa linguagem” (2001, p. 176; grifo nosso). Realizado esse ato, depara-se um uma disjuntiva: se liberta a linguagem, o objeto é destruído; por outro lado, se mantida, permanece o objeto mistificado. Dito de outra maneira, se o planejamento é exposto como linguagem viva, histórica, deixa de ser planejamento tal como se entende hoje; se preservado, a linguagem estará dominada pelo sistema mítico. Deve-se, pois, arriscar para transformar o uso, buscar “[. . .] uma reconciliação entre o real e os homens, a descrição e a explicação, o objeto e o saber” (Barthes, 2001, p. 178).

## **5. Indicações finais**

Nosso intuito neste ensaio foi motivar a formulação de um tipo de conhecimento, dentre tantos, sobre as dificuldades do planejamento público estadual, se entendido a partir dos seus resultados efetivos de ampliação e qualificação da oferta de bens e serviços para o atendimento aos direitos sociais e a garantia de maior qualidade de vida para a população. Tal planejamento no Estado, considerado como sistema semiológico, ao tempo em que constata a realidade (principalmente suas características que podem ser quantificáveis), omite a história e despolitiza os procedimentos que serão adotados.

Assim, nos manifestamos com o propósito de indicar aos acadêmicos e profissionais que atuam na área da Administração Pública os cuidados

necessários para que o tão relevante e insubstituível processo de planejamento das intervenções governamentais não se consubstancie em algoz do desejado fortalecimento do processo democrático e participativo. Consideramos relevante alertar para a necessidade de proceder à análise crítica das propostas de intervenção divulgadas, principalmente as apoiadas em grande aparato de propaganda, porém falaciosas e inconsistentes, ou ainda de alcance restrito. Concluindo: não devemos contribuir para a promoção da omissão da história nem para a despolitização dos procedimentos adotados pelas ações governamentais, que possibilitam e facilitam o escamoteamento dos marcos estruturantes da realidade social baiana, síntese de múltiplas determinações.

### Referências

- ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro. vol. 31, n.º 1, pp. 5 a 14, 1988.
- ABBAGNANO, N. *Dicionário de Filosofia*. 6.ª ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.
- BAHIA. Secretaria do Planejamento. *Resgatando o planejamento estratégico no Estado da Bahia: 2008-2028*. Salvador: Seplan, 2008.
- BAHIA. Secretaria do Planejamento. *PPA 2016-2019*. Salvador: Seplan, 2015. Disponível em <<http://www.ppaparticipativo.ba.gov.br/>>. Acesso em 12-2-2016.
- BARTHES, R. *Mitologias*. 11.ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.
- FURTADO, C. *O mito do desenvolvimento econômico*. 2.ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- FURTADO, C. Auto retrato intelectual. In: F. Oliveira (org.). *Celso Furtado*, São Paulo: Ática, pp. 30-41, 1983.
- FURTADO, C. *Ensaios sobre cultura e o Ministério da Cultura*. Organização: Rosa Freire D'Aguiar Furtado. Rio de Janeiro: Contraponto-Centro Internacional Celso Furtado, 2012.
- IBGE. *Pesquisa nacional por amostra de domicílios (Pnad)*, 2014.
- LESSA, R. Presidencialismo de Animação: ensaios sobre a política brasileira, 1993-2006. *El País*, 3-8-2017.

- SANTOS, Reginaldo S. & RIBEIRO, Elizabeth M. A administração política brasileira. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, vol. 27, n.º 4, pp. 102-35, out.-dez. 1993.
- SANTOS, R. Em busca da apresentação de um conceito para a Administração Política In: Reginaldo de Souza Santos (org.). *A Administração Política como campo do conhecimento*. 2.<sup>a</sup> ed. Salvador: Fea/Ufba; São Paulo: Hucitec-Mandacarú, pp. 23-61, 2009.
- SOUZA, Celina. Condicionantes políticos e institucionais do orçamento federal. In: F. Resende & A. Cunha (orgs.). *A reforma esquecida II: obstáculos e caminhos para a reforma do sistema orçamentário*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014.

# DESENVOLVIMENTO EM SANTO ANTÔNIO DE JESUS (BA): UM OLHAR PELAS LENTES DA CRÍTICA AO LOCALISMO E DA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

MÔNICA MATOS RIBEIRO\*  
TAIZ ALFAYA†

## Resumo

A temática do desenvolvimento é recorrente no Brasil, sendo adjetivado de várias formas e tendo sua mensuração requerida por vários institutos, dentre eles a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan), que criou o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), amplamente utilizado no Brasil. Para o ano de 2015, este índice classificou a cidade de Santo Antônio de Jesus (BA), situada no recôncavo baiano, em quarto lugar como município mais desenvolvido do estado da Bahia. Diante desta informação, este ensaio objetiva realizar uma análise do índice de desenvolvimento divulgado pelo IFDM no município de Santo Antônio de Jesus, sob duas perspectivas: a primeira, pela corrente recente sobre o desenvolvimento e a crítica ao localismo, a outra, pela perspectiva da Administração Política, buscando entender se o índice IFDM é suficiente para qualificar como desenvolvimento as transformações, os processos e o modelo de gestão que vêm sendo engendrado no município. Para materializar tais análises foram utilizadas informações secundárias, além da utilização da técnica de observação direta do cotidiano da cidade. Sem a pretensão de esgotar as possibilidades de análise e reflexão requeridas pela temática, e sim despertar possibilidades de pesquisas futuras, o ensaio conclui que não se pode falar em um processo de desenvolvimento genuíno nesta municipalidade.

Palavras-chave: Administração Política; Desenvolvimento; IFDM; Localismo.

## Abstract

The development theme is recurrent in Brazil, being adjectivated in several ways and having its measurement required by several institutes, among them the Federation of Industries of the State of Rio de Janeiro (Firjan), which created the Firjan Municipal Development Index (IFDM), widely used in Brazil. For the year 2015, this index ranked the city of Santo Antônio de Jesus-BA, located in the Bahian recôncavo, as being in 4th place as the most developed municipality in the state of Bahia. Based on this information, this essay aims to perform an analysis of the development index published by the IFDM in the city of Santo Antônio de Jesus, from two perspectives: the first, by recente theoristes of development and criticism of localism; the second, by perspective of the Political Administration, trying to understand if the IFDM index is enough to qualify as development the transformations, the

\* Doutoranda em Administração pela Universidade Federal da Bahia; professora auxiliar do Departamento de Ciências Humanas – Campus V, Colegiado de Administração da Universidade do Estado da Bahia (Uneb). E-mail: <moniribeiro@uneb.br>.

† Doutoranda em Administração pela Universidade Federal da Bahia; professora do curso de Administração da Faculdade Anísio Teixeira (FAT) e integrante do Núcleo Docente Estruturante (NDE) da mesma instituição. E-mail: <taizalfaya@terra.com.br>.

processes and the management model that has been engendered in the municipality. To materialize such analyzes were used secondary information, in addition to using the technique of direct observation of the daily life of the city. Without pretension to exhaust the possibilities of analysis and reflection required by the theme, but to awaken possibilities for future research, the essay concludes that one can not speak in a process of genuine development in this municipality.

Key-words: Political Administration; Development; IFDM; Localism.

## Introdução

A temática do desenvolvimento é recorrente no Brasil. Apesar de em alguns momentos o debate surgir com mais intensidade que em outros, ele sempre está presente, sendo adjetivado de várias formas: desenvolvimento socioeconômico, desenvolvimento humano, desenvolvimento sustentável, desenvolvimento local, dentre outros; assim como, sendo sua mensuração requerida por vários institutos de pesquisa.

Nesse sentido, desde 2008, a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan), além de defender questões pertinentes às indústrias em escala municipal, estadual e federal, e representar cento e dois sindicatos patronais industriais, também realiza estudos e pesquisas sobre temas ligados ao desenvolvimento, tendo como objetivo antecipar tendências e apontar soluções para questões como logística, inovação, infraestrutura, dentre outras. O Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), pertence ao setor de pesquisa da instituição e se autodenomina como uma “referência para o acompanhamento do desenvolvimento socioeconômico brasileiro” (Sistema Firjan-IFDM, 2015, p. 7).

Na publicação do índice realizado em dezembro de 2015 — com base de dados relativos ao ano de 2013 — a cidade de Santo Antônio de Jesus (BA), situada no recôncavo baiano, foi apontada em quarto lugar (quarto lugar — índice consolidado) como município mais desenvolvido do estado da Bahia, atrás somente de Guanambi (primeiro lugar), Lauro de Freitas (segundo lugar) e Mata de São João (terceiro lugar). Esta informação gerou uma grande publicidade nos meios de comunicação da região (rádios, jornais, revistas, *sites* oficiais), quando foram destacadas as potencialidades do município, as possibilidades de emprego, de melhoria da qualidade de vida da população, e as possíveis inserções empreendedoras para a cidade e região.

A partir desse cenário, surgiram algumas inquietações: qual o significado de desenvolvimento trazido pelo IFDM? Este significado contempla uma efetiva melhoria na qualidade de vida da população? A quem serve e

quem se apropria dessa informação? Como as variáveis que compõem o IFDM são basicamente variáveis de competência municipal, responder a tais indagações pode aproximar-nos de melhor compreensão das relações estabelecidas entre o poder público, o capital e a sociedade santo-antoniense, além de possibilitar uma leitura mais realista e reflexiva do movimento recente que está sendo chamado de desenvolvimento no município de Santo Antônio de Jesus.

O objetivo deste ensaio é analisar o índice de desenvolvimento divulgado pelo IFDM no município de Santo Antônio de Jesus (BA), sob duas perspectivas: a primeira, pela corrente recente sobre o desenvolvimento e a crítica ao localismo, que possibilita compreender a questão do desenvolvimento e sua relação espacial, especialmente no que diz respeito à escala local. Nesta perspectiva serão analisados os trabalhos de Brandão (2007, 2009), Oliveira (2002) e Christoffoli (2004); a outra, pela perspectiva da Administração Política, que, vinculada à teoria administrativa crítica, se propõe a analisar como são gestados os padrões administrativos que têm orientado as relações sociais de produção em dada localidade. Para o debate desta abordagem teórica serão considerados os trabalhos de Santos (2004; 2010), e Santos, Ribeiro e Chagas (2009). Como desdobramento de tais análises, busca-se entender se o índice IFDM é suficiente para qualificar como desenvolvimento as transformações, os processos e o modelo de gestão que vem sendo engendrado no município de Santo Antônio de Jesus.

As análises realizadas pautam-se em dois pressupostos: primeiro, que a forma como vem sendo utilizada a palavra *desenvolvimento* no contexto de Santo Antônio de Jesus é marcada por restrições analíticas e necessita ter a sua natureza mais bem compreendida bem como as especificidades que esse processo requer (Brandão, 2009); segundo, que o pensar e o agir sobre o desenvolvimento deve ser liderado pelo campo da Ciência da Administração, devendo esta área apontar soluções pelo campo da gestão (Santos, 2010). Assim, espera-se, que estas reflexões possibilitem melhor explicação sobre a realidade local, por um lado, pela orientação em relação a uma crítica sobre o significado de desenvolvimento, e por outro, a partir de um viés também crítico, pelas ações e os direcionamentos dos principais agentes econômicos — Estado, Mercado e Sociedade — nesse processo.

Além da divulgação do índice IFDM, a escolha do município de Santo Antônio de Jesus para a realização das análises aqui propostas ocorreu pela representatividade do município na região, sendo o principal polo



comercial e de serviços do recôncavo baiano, conhecido como a “Capital do Recôncavo”, além da representativa demanda e oferta de serviços e bens públicos que o município possui, particularmente na área de saúde e educação, áreas nas quais concentra importantes serviços e instituições.

Para materializar tais análises, este ensaio foi escrito após a consulta de informações secundárias, além da utilização da técnica de observação direta do cotidiano da cidade. Houve a preocupação de cooptar informações de diversas dimensões que possibilitem analisar a perspectiva de desenvolvimento proposta pelo IFDM, sem, no entanto, ter a pretensão de esgotar as possibilidades de análise e reflexão requeridas pela temática. O desejo é muito mais de despertar possibilidades de pesquisas futuras.

O trabalho está organizado em quatro seções: primeiro, é apresentada a descrição do IFDM, sua composição e metodologia de análise; em seguida, é realizada uma breve caracterização do município de Santo Antônio de Jesus (BA); na terceira e quarta seções, são apresentadas as reflexões sobre desenvolvimento nas perspectivas teóricas críticas: estudos sobre o localismo e Administração Política. Ao fim e ao cabo, são apresentadas as considerações finais.

## **1. Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal — IFDM**

Tendo uma série histórica desde o ano-base 2005, o IFDM é um estudo que se propõe a acompanhar anualmente o desenvolvimento socioeconômico de todos os municípios brasileiros. Baseado no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o índice avalia três áreas: Emprego e Renda, Educação e Saúde. Segundo a Firjan, a diferença entre o IDH e o IFDM é que este último seleciona variáveis que possibilitam observar a realidade do município, fazendo uma análise mais profunda da realidade local. Para a realização de tais análises, a Firjan utiliza as seguintes variáveis por área:

- Emprego e Renda — tem como fonte o Ministério do Trabalho e Emprego, utilizando as variáveis: geração de emprego formal; absorção de mão de obra local; geração de renda formal; salários médios do emprego formal; desigualdade;
- Educação — a fonte é o Ministério da Educação, e as variáveis: matrículas na educação infantil; abandono no ensino fundamental; distorção idade-série no ensino fundamental; docentes com ensino

superior no ensino fundamental; média de horas aula diárias no ensino fundamental; resultado do IDEB no ensino fundamental;

- Saúde — a coleta de dados é realizada no Ministério da Saúde, sendo as variáveis utilizadas: número de consultas pré-natal; óbitos por causas mal definidas; óbitos infantis por causas evitáveis; internação sensível à atenção básica (Isab).

Segundo o relatório de 2015, é a partir da conjugação das três vertentes — Educação, Saúde e Emprego e Renda —, que têm pesos iguais no índice, que se “constrói o desenvolvimento” (Sistema Firjan-IFDM, 2015, p. 8). A proposta do índice é medir as transformações que ocorrem nos municípios brasileiros ao longo de cada ano para que possa antecipar tendências e visualizar oportunidades, sendo, segundo sua proposta, tais informações fundamentais para o desenvolvimento do Brasil. A Firjan afirma que medir o desenvolvimento de um país pela dimensão apenas econômica, não é suficiente, é necessário acompanhar suas transformações sociais e suas conquistas.

De acordo com a Firjan, a partir destas áreas/variáveis, o índice varia de 0 a 1, e quanto mais próximo de 1 maior o desenvolvimento da localidade. A escala do índice é assim definida:

- Entre 0,0 e 0,4 — baixo estágio de desenvolvimento
- Entre 0,4 e 0,6 — desenvolvimento regular
- Entre 0,6 e 0,8 — desenvolvimento moderado
- Entre 0,8 e 1,0 — alto estágio de desenvolvimento

Esta metodologia pretende também “determinar com precisão se a melhora relativa ocorrida em determinado município decorre da adoção de políticas específicas, ou se o resultado obtido é apenas reflexo da queda dos demais municípios” (Sistema Firjan-IFDM, 2015, p. 7). Deve-se destacar que a partir de 2014 a mensuração do IFDM sofreu uma mudança metodológica, quando incorporou padrões de desenvolvimento encontrados em países mais avançados.

Desde o início da sua mensuração, o IFDM do município de Santo Antônio de Jesus vem sempre crescendo, ano após ano, saindo de 0,5116 (ano-base 2005), quando foi classificado com desenvolvimento regular e estando em vigésimo quarto lugar no *ranking* dos municípios mais desenvolvidos

da Bahia, para 0,7380 (ano-base 2013), sendo classificado como desenvolvimento moderado e passando a ocupar o quarto no *ranking* do estado. Assim, tomando o IFDM como parâmetro de análise, o município vem melhorando seu processo de desenvolvimento nos últimos anos. No ano-base de 2013, a área que apresentou melhor desempenho foi a de Saúde, seguida por Educação e Emprego e Renda.

Diante das pretensões do IFDM, e da sua efetiva utilização como fonte de informações por alguns segmentos econômicos, faz-se necessário uma análise e uma reflexão mais acurada do sentido de desenvolvimento por ele definido.

## **2. Conhecendo Santo Antônio de Jesus (BA)**

Localizada na região do recôncavo sul baiano e distante 187 quilômetros da capital do estado, Salvador (via terrestre), Santo Antônio de Jesus é considerada a “Capital do Recôncavo”, com população estimada para 2015 de 101.548 habitantes (IBGE, 2016), e tem crescido acentuadamente nos últimos anos, atraindo investimentos em diversas áreas — comércio, serviços e indústria — e, conseqüentemente, pessoas.

A tendência de crescimento urbano na cidade de Santo Antônio de Jesus não é recente, segundo Santos (2011) no final do século XIX a cidade já se destacava no cenário socioeconômico e político da região. Mas foi a partir dos anos 1970 que ganhou novo fôlego, quando, em função da ampliação da malha rodoviária do estado, foi asfaltada a BR-101, que liga o país de norte a sul pelo litoral, e que passa pelo município. Além disso, Santo Antônio localiza-se nas proximidades de duas estradas estaduais, a BA-245 — que liga a cidade ao Sistema Ferry Boat — e a BA-026 — que liga a Amargosa. Assim, a posição geográfica, ao lado de um importante eixo rodoviário, possibilitou e tem possibilitado grandes transformações e crescimento econômico no município.

O comércio e o serviço são as principais atividades econômicas de Santo Antônio de Jesus, e representaram 82,8% das atividades econômicas no ano de 2013 (SEI, 2016). Nesse mesmo ano, a agropecuária e a indústria representavam, respectivamente, 3,3% e 13,9% das atividades econômicas do município. Esta representatividade do comércio e serviço faz que a cidade atenda à demanda da população de cidades circunvizinhas, que se deslocam quotidianamente para esta municipalidade.

É importante destacar que com sua projeção regional, a cidade concentra importantes serviços na área social, com destaque para saúde e educação: na área de saúde a cidade conta com maternidade, clínicas de diversas especialidades e o Hospital Regional; na educação, além do ensino fundamental e médio, que atende ao município e a uma demanda oriunda de cidades vizinhas, a cidade destaca-se no ensino universitário; nela estão instaladas três universidades públicas: a Universidade do Estado da Bahia (Uneb), a Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB) e o Instituto Federal da Bahia (Ifba), que além de atenderem à demanda local, também atraem estudantes e profissionais de várias outras regiões da Bahia e do Brasil.

Com os setores de comércio e serviços já consolidados, a cidade também tem-se destacado no setor industrial, com indústrias de vários segmentos, como exemplo: Natulab (medicamentos), Bahia Vidros (vidros temperados), DuBahia (couro e calçados), Elegance (colchões e estofados), Indemel e Sotec (metalurgia), Reconflex (colchões), dentre outras. O distrito industrial, que hoje abarca quinze indústrias, está sendo ampliado, e deverá abrigar quarenta novas empresas, dinamizando ainda mais o crescimento da região (*Tribuna da Bahia*, 2013). Além destas indústrias, no ano de 2015 o Governo do Estado viabilizou a instalação no município da indústria de calçados Ramarim, que emprega cerca de mil trabalhadores diretos.

Assim, nos últimos anos Santo Antônio de Jesus vem despontando como um dos centros urbanos mais dinâmicos do recôncavo baiano. No entanto, conforme destaca Santos (2011), o crescimento urbano de Santo Antônio de Jesus vem ocorrendo de forma que, se por um lado aumentaram os serviços, o comércio e a indústria, que geram emprego e renda, por outro, a infraestrutura urbana não tem acompanhado as demandas populacionais, particularmente da sua periferia, onde persistem vários problemas: no transporte, na segurança, no lazer, na elevação da violência, no elevado consumo de drogas, etc.

Diante desse contexto, é necessária maior e melhor compreensão do que o IFDM chama de desenvolvimento, e se esta caracterização pode ser atribuída ao município de Santo Antônio de Jesus.

### **3. Interpretando o desenvolvimento em Santo Antônio de Jesus**

Como nos chama a atenção Rist (2001), a força do debate sobre desenvolvimento vem da sua capacidade de sedução. Divulgar que Santo

Antônio de Jesus é o quarto município mais desenvolvido da Bahia, certamente seduz! Particularmente ao capital, ávido pela busca de espaços onde sua reprodução seja mais rápida. Afinal, há uma corrente de teóricos que defendem a ideia de que ao se falar em desenvolvimento está implícito um processo de crescimento econômico na localidade.

Brandão (2009, p. 112), entretanto, nos lembra que “ao bom conceito de desenvolvimento não se associa qualquer ideia de progresso ou de economicismo”. Segundo o autor, o processo de desenvolvimento é complexo, pluridimensional e dinâmico, e resulta de “variadas e complexas interações sociais que buscam o alargamento do horizonte de possibilidades de determinada sociedade” (Brandão, 2009, p. 112). Assim, é impossível pensar desenvolvimento simplesmente por um índice que limita a compreensão do todo social, que não analisa as transformações estruturais daí resultantes, que não reconhece os recursos simbólicos e que desconsidera a mobilização dos sujeitos sociais e políticos, como é o caso do IFDM.

O verdadeiro desenvolvimento, segundo Brandão (2009, p. 112), “exige envolvimento e legitimação das ações disruptivas, e, portanto envolve tensão, eleição de alternativas e construção de trajetórias históricas, com horizontes temporais de curto, médio e longo prazo”. Falar de desenvolvimento é falar de uma construção social e política participativa, inclusiva, com poder decisório e sustentável ambientalmente, é um processo transformador. Para que este processo efetivamente ocorra, deve ser promovida simultaneamente em várias dimensões — produtiva, social, tecnológica, etc. — e em várias escalas — local, regional, nacional e global — fortalecendo a decisão autônoma e ampliando a ação dos sujeitos concretos da localidade.

O IFDM não considera todas estas dimensões, restringindo-se a aspectos quantitativos de três dimensões — Educação, Saúde e Emprego e Renda —, e de tais dimensões desconsidera análises qualitativas que respondam a questões como: o serviço de saúde está sendo bem executado? As endemias estão controladas? Os jovens estão sendo educados de forma apropriada? A renda recebida pela população atende as suas necessidades materiais? Há participação social nas decisões públicas locais? As políticas públicas de Santo Antônio de Jesus estão sendo pensadas no curto, médio e longo prazo, e estão articuladas com as diversas demandas sociais? Enfim, as políticas públicas implantadas no município estão atendendo e suprindo, efetivamente, às necessidades da população?

Para Brandão (2009) a discussão do processo de desenvolvimento passa também pelo debate da questão da destinação do excedente, ou seja, como alocar no tempo e no espaço os recursos produtivos, econômicos e o excedente social. Esta é certamente uma agenda complexa, e, mesmo considerando todos os aspectos sinalizados por Brandão, ao longo do tempo a dinâmica de desenvolvimento no contexto do capitalismo pode, e geralmente o faz, levar a desequilíbrios que acabam por não contemplar o processo de desenvolvimento. Silva & Santos (2011), ao pesquisarem o olhar da periferia em relação ao crescimento e desenvolvimento em Santo Antônio de Jesus, chegaram à conclusão de que o modelo de crescimento que vem sendo adotado tem provocado muitas contradições territoriais, com grande prejuízo para as populações periféricas e pobres da cidade, que não estão sendo envolvidas nesse processo.

Segundo Oliveira (2002, p. 12), a questão da cidadania se mostra central para o conceito de desenvolvimento local, e a noção de cidadania “refere-se ao indivíduo autônomo, crítico e reflexivo”, aspectos esses que não têm sido observados na população santo-antoniense, dada a grande e crescente população periférica da cidade. Pode-se inferir que os sujeitos sociopolíticos desta localidade estão ausentes, ou incluídos na margem, do direcionamento dado o processo de desenvolvimento divulgado correntemente. Mas, estariam todos os sujeitos ausentes desse processo?

Quando analisamos algumas reportagens sobre o município (*Tribuna da Bahia*, 2013; *Bahia Já*, 2016), nos deparamos com algumas informações que nos podem ajudar na percepção dos sujeitos participantes e beneficiários do processo. O jornal *Bahia Já* (2016), por exemplo, indica que o crescimento industrial trará desenvolvimento para o município. A ampliação do parque industrial sinaliza um movimento de concentração e centralização do capital, sendo este o *locus* onde estão presentes alguns dos sujeitos que estão beneficiando-se com o crescimento do município, erroneamente chamado de desenvolvimento.

Algumas informações econômicas fortalecem esta conclusão, quando, por exemplo, analisamos o PIB *per capita* municipal. No ano de 2014, segundo o IBGE (2016), o PIB *per capita* foi de R\$ 17.579,22. Se confrontarmos este valor com o salário médio mensal dos trabalhadores formais, para o ano de 2014 (IBGE, 2016) era 1,7 salários mínimos, o PIB *per capita* pode parecer razoável. Entretanto, ainda segundo o IBGE (2016), no ano de 2014 a proporção de pessoas ocupadas em relação à população

total representava apenas 24,8%, e o percentual da população com rendimento mensal *per capita* de até meio salário mínimo, era da ordem de 38,9% da população. Ou seja, uma elevada percentagem da população tem rendimento muito inferior ao que é expresso pelo indicador do PIB, demonstrando que significativa parcela da população está à margem do processo de crescimento econômico do município.

Algumas outras informações corroboram estas análises, como: o índice de analfabetos dos residentes do município, que em 2013 era de 19,32% (SEI, 2016); o elevado contingente populacional das periferias da cidade (Silva & Santos, 2011; Santos, 2011; Silva, 2011); a elevação da violência — os homicídios com arma de fogo cresceram de vinte e nove ao ano em 2012 para quarenta e nove ao ano em 2014 (Waiselfisz, 2016). Estas informações desvelam a situação e a condição de vida de uma parcela representativa da sociedade local. Além disso, sinalizam que a distribuição de renda em Santo Antônio de Jesus é excessivamente concentrada, espelhando a realidade brasileira.

As transformações socioespaciais e a valorização do solo urbano são outra demonstração da concentração de renda, uma vez que os espaços urbanos passam a ser disputados por distintos sujeitos, e a moradia torna-se um bem de acesso limitado e seletivo. Em Santo Antônio de Jesus, segundo Santos (2011), as últimas décadas foram marcadas por inúmeras modificações na estrutura urbana, até mesmo com intenso processo de sobrevalorização do solo e dos imóveis, particularmente pela implantação de loteamentos e condomínios fechados, pertencentes a grupos com elevado poder aquisitivo, e as populações originárias de tais lugares, uma população pobre e carente, sendo progressivamente “empurrada” para áreas mais distantes, desprovidas de infraestrutura, de transporte, de segurança, enfim, das condições dignas de vida. É a lógica da reprodução do capital sendo imposta.

Outra tendência observada no município é o forte apelo ao empreendedorismo, particularmente aos projetos de microempreendedor individual, para explorarem as potencialidades que o crescimento municipal oferece. Entretanto, como destaca Christoffoli (2004), é um equívoco pensar “o subdesenvolvimento, a pobreza e estagnação econômica por meio do apoio a políticas de mais mercado, do fomento do microempreendedorismo capitalista, individualista e explorador e que, historicamente, tem gerado mais desigualdade do que soluções verdadeiramente desenvolvimentistas” (Christoffoli, 2004, p. 228). Tais iniciativas microempreendedoras apro-

fundam ainda mais o empobrecimento da população, transferindo para o indivíduo o ônus da sua busca emancipatória. Além disso, abandonam a perspectiva crítica da sociedade constituída por classes sociais, e simplificam a comunidade como sendo formada por atores e agentes, descaracterizando e desconsiderando qualquer possibilidade de luta de classes (Brandão, 2007).

Com base em tais análises, pode-se constatar que para captar e apreender as manifestações concretas dos fenômenos inerentes ao processo de desenvolvimento é necessário mergulhar no concreto e no histórico, como nos lembra Brandão (2007), não cabendo leis de validade universal para o processo de desenvolvimento. Só assim é possível combater o positivismo predeterminado, presente em muitas interpretações conservadoras, como é o caso do índice IFDM. Um índice que busca de forma linear e mecânica avaliar o desenvolvimento local, regional e nacional, que não contempla a incerteza da trajetória e as vias alternativas que podem ser construídas por sujeitos concretos, não pode refletir a realidade local.

O IFDM assegura ser possível comparar os processos de desenvolvimento entre regiões, indicando quem desenvolveu mais ou menos em determinado ano, qual o município mais desenvolvido, qual tem maior potencial de desenvolvimento e assim sucessivamente. Nesse sentido, nestas elaborações abstratas “há automatismo e previsibilidade da trajetória unidimensional possível na direção de um ideal positivista de progresso” (Brandão, 2009, p. 114)

Pela perspectiva proposta pelo índice, os municípios são estimulados a buscarem uma posição cada vez mais alta na escala da metodologia definida, próximo a 1, pois sua visibilidade neste cenário significa maior interesse do capital em instalar-se neste local, ou seja, mais crescimento. Segundo esta abordagem, não há espaço para os municípios em posição periférica. Como não cumpriram os passos designados pela trajetória indicada, estão fadados ao esquecimento, a se tornarem espaços invisíveis. Percebe-se que há implicitamente neste índice uma visão de “modelo ótimo” para se atingir o desenvolvimento no sistema capitalista de produção, no qual o município, ao caminhar em direção a um rumo preestabelecido, chegará ao desenvolvimento. No caso de Santo Antônio de Jesus, a atração de grandes grupos empresariais é considerada por muitos como sinônimo de progresso, e conseqüentemente, de desenvolvimento.

Em relação à disputa pelos espaços locais, Santos (1999) observa que o espaço sempre foi objeto de compartimentação, inicialmente como ilhas



de ocupação, posteriormente procedeu-se aumento populacional e atualmente há fragmentação por toda parte, e que o ser humano tem responsabilidade direta nesse processo, por causa da sua ação e da sua política e, sobretudo, pela acumulação. Segundo o autor, o dinheiro que é capaz de destroçar as solidariedades, como chama, e impor a sua lógica em razão do fato de a mesma lógica ser obediente a interesses globais mais poderosos indiferentes ao entorno do espaço. Nesse sentido, há a exclusão, e a desorganização que esse debate local sofre ao se deparar com essa “solidariedade vertical” diz respeito à hegemonia econômica.

Constata-se, assim, que para uma compreensão efetiva do processo de desenvolvimento em Santo Antônio de Jesus, como analisa Brandão (2009), se faz necessária uma análise mais aprofundada de como vem ocorrendo a divisão social do trabalho neste território, uma vez que tal análise possibilita pensar os vários processos presentes na sua conformação, e em todas as escalas. É possível também melhor compreensão das hierarquias, especializações e heterogeneidades, uma vez que a divisão social do trabalho se diferencia espacialmente, possibilitando a observação desigual do desenvolvimento do espaço.

Por outro lado, como lembra Oliveira (2002), para se pensar em desenvolvimento local é necessário contemplar a capacidade efetiva de participação da cidadania, mas essa participação muitas vezes não se mostra possível em razão da atuação de grandes grupos econômicos e políticos; é o que vem ocorrendo no município de Santo Antônio de Jesus. As correlações de forças estabelecidas excluem os cidadãos comuns de maior participação.

Enfim, para se compreender o processo de desenvolvimento, é necessário avançar para além de índices sintéticos, como o IFDM, que não visibilizam o que ocorre na concretude das relações sociais. É necessário desvelar os processos econômicos, sociais, políticos, culturais, ambientais que permeiam tais territórios (Brandão, 2007). Em um ambiente sociopolítico fragmentador, como o de Santo Antônio de Jesus, predomina uma única interpretação de capitalismo e uma restrita concepção de desenvolvimento. É contraproducente a análise acrítica desse processo. Assim, acreditamos que a ciência da administração, mais especificamente a Administração Política, pode subsidiar estas análises para responder, cientificamente e tecnicamente, os desafios impostos pela degradação social que o regime de produção capitalista impõe (Gomes, 2012).

#### **4. Administração Política em Santo Antônio de Jesus**

A complexidade subjacente às relações sociais de produção, circulação e distribuição requer de várias ciências análises e reflexões que buscam a melhoria da vida humana. Apesar da pouca atenção que a ciência da administração dispensa a esse debate, alguns estudiosos críticos da área do conhecimento têm-se debruçado sobre estas reflexões e proposto ações, como vem ocorrendo no campo da Administração Política. Este campo vem se desenvolvendo, procurando retomar o caráter social da ciência da administração; isso significa, segundo Gomes (2012, p. 9). “relacionar essa ciência novamente às preocupações da teoria social crítica”.

Santos (2004) afirma que as análises da administração, além de passarem as relações sociais internas das organizações/instituições, deve estabelecer-se também nos “[. . .] limites das relações sociais mais amplas, portanto no âmbito da sociedade” (Santos, 2004, p. 37). Para chegar a esta conclusão, o autor defende que o objeto da administração não é a organização, como afirmam os estudiosos da área, mas sim a gestão. A gestão, e não a organização, é que possibilita a autonomia da ciência da administração como campo do conhecimento.

A administração política é então definida como um campo do conhecimento responsável por definir e executar, no espaço e no tempo, uma dada concepção de gestão das relações sociais de produção, circulação e distribuição (Santos, 2004), compreendendo que cada momento é marcado e orientado por um dado modo de administração política que fundamenta e direciona as ações dos seus agentes.

Nesse sentido, para a administração poder colaborar no processo de construção da sociedade, Santos (2004) destaca ser necessário ampliar a discussão, do campo só técnico/profissional, para o campo político, ou seja, é necessário compreender “[. . .] a ação empreendedora daquilo que a sociedade pensa ser o melhor a fazer na construção de uma materialidade (bem-estar), em diferentes etapas históricas do processo civilizatório” (Santos, 2004, p. 40). Assim, pode-se afirmar que há uma administração política subjacente às ações que vêm sendo engendradas em Santo Antônio de Jesus na busca pelo propalado desenvolvimento local. Mas como podemos compreendê-la?

A concepção (gestão) da materialidade das relações sociais de produção, que é papel da administração política, deve ser compreendida, segundo

Santos (2004), em uma percepção tridimensional envolvendo: a sociedade; o Estado; e a economia. Na dimensão sociedade se manifestam as necessidades do conjunto da sociedade, estando presentes tanto as necessidades individuais quanto as coletivas; tais necessidades são coordenadas pela economia política, área responsável por algumas das definições da produção social. Na dimensão do Estado ocorre a manifestação política da sociedade em busca do bem-estar social. Segundo Santos (2004), o Estado é a mais importante das instituições/organizações, e como este agente é responsável por atender às demandas sociais, é por intermédio dele que melhor se manifesta a administração política. Na dimensão da economia encontra-se o modo de produção de uma dada sociedade, sendo ela responsável pela base técnica (gerência) para se alcançar o bem-estar da humanidade.

Então, vejamos o que vem ocorrendo em Santo Antônio de Jesus em cada uma destas dimensões, para que então possamos compreender a gestão em termos de macroprocessos sociais. Na dimensão da sociedade, há indícios<sup>1</sup> de que as necessidades individuais e coletivas não estão plenamente atendidas, ou estão parcialmente atendidas. Por observação direta da realidade da cidade, ou pelas informações apresentadas acima, se vê com facilidade que existem muitos analfabetos no município; que ainda há ruas despavimentadas e sem acesso a saneamento básico; que há uma população periférica crescente e sem acesso a alguns serviços básicos como transporte público, educação e saúde; que parte dessa população periférica esta sendo “expulsa” do seu local de moradia para que condomínios “fechados” sejam edificadas; que uma parcela significativa da população tem rendimento mensal *per capita* de até meio salário mínimo; além do fato de que um elevado contingente de trabalhadores é assalariado da área do comércio e serviços; podemos afirmar que estes são indicativos de que na dimensão sociedade Santo Antônio de Jesus necessita avançar sobremaneira em direção a melhor provisão das necessidades populacionais, rumo ao bem-estar social.

Para os autores da Administração Política, as ações do Estado mesmo que sejam complementares à dos demais agentes, deve tomar como objetivo primeiro o atendimento da insatisfação manifestada pela socie-

1 Afirmamos que são indícios porque para uma afirmação contundente se faz necessária a realização de pesquisas *in loco*, que colete dados primários da população, das principais instituições que compõem o todo social, assim como dados elaborados e disponibilizados pelo próprio município. Uma pesquisa dessa envergadura exige maior tempo e recursos para sua execução, o que foge do escopo deste ensaio.

dade e que sirva como suporte para o esforço de plena obtenção da sua materialidade (Santos, Ribeiro & Chagas, 2009). Assim, pelas análises realizadas na dimensão da sociedade, pode-se afirmar que este não tem sido o direcionamento dado pelas ações do poder público municipal em Santo Antônio de Jesus. Destacam-se também, nesse sentido, algumas ações realizadas pelas instâncias municipal e estadual, como: o apoio municipal recebido pelo capital imobiliário que vem sobrevalorizando vários espaços urbanos e que requer para sua instalação um conjunto de obras públicas, em detrimento a priorização de outras áreas; o estímulo estadual para a ampliação do distrito industrial da região, no qual está sendo investido pelo Governo do Estado aproximadamente R\$ 8 milhões (*Bahia Já*, 2016) em obras de urbanização; ações voltadas para a consolidação do microempreendedor individual como solução para o desemprego e como forma de amenizar as divergências das relações sociais de produção presentes.

Essas evidências e ações demonstram que na dimensão Estado, importante *locus* de manifestação da administração política, a administração das possibilidades de provisão definidas pela economia estão contemplando e privilegiando, desproporcionalmente, alguns atores sociais em detrimento de muitos outros. Assim, a forma de conceber (gestar) e fazer (gerenciar/operacionalizar) os meios para garantir a condução das possibilidades de produção, realização e distribuição, com o intuito de elevar o nível de materialidade social e garantir a sustentabilidade e a reprodução do sistema social e econômico, continuam a reproduzir a lógica capitalista.

Reconhecemos a importância das ações destacadas acima para o crescimento do município, mas reafirmamos que, no contexto societal, cabe ao estado/município direcionar suas forças também para superar as condições e perdas materiais e sociais causadas pelo processo de acumulação, o que efetivamente não vem ocorrendo no município de Santo Antônio de Jesus. Um processo que não envolve e não contempla todos os segmentos sociais não pode ser caracterizado como desenvolvido.

No que tange à dimensão mercado, o modo de produção é o capitalismo, com sua base técnica (gerência) imbuída de exacerbada racionalidade instrumental, que busca avidamente acumulação e o ganho como fim último. Nesse modo de produção, alcançar o bem-estar coletivo é a última das finalidades. Nesse sentido, o capital tem direcionado o movimento das ações das dimensões sociedade e Estado no município de Santo Antônio de Jesus. A primeira, por possuir uma cidadania pouco atuante, acaba por

deixar que uma minoria direcione as necessidades coletivas, e a segunda, pela força imposta pelo capital.

Tais ações demonstram como destaca Gomes (2012), que as relações que vêm sendo construídas entre o poder municipal e estadual e a correlação das forças políticas, econômicas e ideológicas, estão reforçando o modelo das relações sociais de produção vigente, e influenciando a condução das políticas públicas e a qualidade de vida das pessoas nesta sociedade. Constata-se, assim, que a análise da gestão das relações sociais é um importante instrumento para desvelar os diversos e divergentes interesses que se estabelecem nas relações sociais de produção.

Podemos então constatar que a administração política presente em Santo Antônio de Jesus está voltada para os interesses econômicos sob o domínio do capital, e há menos esforços administrativos que busquem emancipar e promover o bem-estar da sua população. As estratégias adotadas nesta localidade estão privilegiando um segmento social, em detrimento dos demais sujeitos, demonstrando assim, como estão sendo construídas as condições da materialidade desta sociedade, ou seja, seu desenvolvimento.

Como adverte Santos (2004), o que se define como modelo de gestão pode ter vários propósitos, sendo o mais nobre a garantia das condições mínimas de vida para os indivíduos e seu progresso material e cultural. O que pode ser observado é que a natureza desigual da acumulação vai prosseguindo, sem que os sujeitos “do outro lado” possam perceber, e sem a promoção de ações cidadãs emancipatórias — tais ações dependem, dentre outras questões, da consciência política da população. É esta a coerência capitalista — produzir o desenvolvimento desigual. É assim que o capital se desenvolve e acumula.

### **Considerações finais**

As correntes teóricas utilizadas nas reflexões deste ensaio mostram o quanto o processo de desenvolvimento propugnado pelo índice IFDM está distantes da uma concepção de desenvolvimento que esteja voltado para preocupações relacionadas à vida dos indivíduos residentes em dada localidade, à melhor qualidade de vida de uma população, à resolução da materialidade de um povo. Infelizmente, no capitalismo, estas são preocupações que contrastam com sua lógica sistêmica — assim, no contexto deste modo

de produção, não há como se falar em um conceito de desenvolvimento genuíno. Conforme analisado, espaços locais como Santo Antônio de Jesus (BA) apresentam-se como plataformas que se moldam à lógica dominante, para se tornarem receptores de investimentos e espaços de reprodução do capital, estando grande parte da população excluída desse processo.

Longe de refletir sobre questões sociais importantes, como cidadania, divisão social do trabalho, distribuição de renda, lutas de classes, dentre outros aspectos, o IFDM realiza uma análise eminentemente quantitativa, coadunando como o pensamento do *mainstream*. Assim, a indicação de Santo Antônio de Jesus como uma das cidades mais desenvolvidas da Bahia, tem atendido apenas a um segmento do capital, que busca espaços para sua reprodução e acumulação. O índice não analisa as determinações mais gerais do movimento da acumulação de capital, assim como, “as hierarquias, hegemonias, tensões e conflitos” presentes nas escalas espaciais locais (Brandão, 2007). Observa-se que a concentração de capital em pequenos grupos tem demonstrado seu poder de comando e dominação de classe, legitimado politicamente pelas correlações de forças estabelecidas, e vem imprimindo uma dada direção, uma dada administração política.

Santos & Santana (2010) realçam que a administração deve ampliar seu *locus* de investigação, avançando para problemas com perspectivas interdisciplinares como o problema do desenvolvimento, devendo estudar a sociedade como um todo e criar as condições para o adequado direcionamento dos fatores produtivos para o alcance do bem-estar social. Podemos constatar que a administração política presente nesta municipalidade não se coaduna com um real processo de desenvolvimento, estando esta concepção teórica alinhada com a interpretação do desenvolvimento analisada a partir da perspectiva dos teóricos do localismo. São perspectivas analíticas complementares que nos auxiliam a compreender de um pouco mais a realidade santo-antoniense.

Nesse sentido, as análises aqui realizadas demonstraram que há uma restrição conceitual e analítica no conceito de desenvolvimento propugnado pelo IFDM em relação ao município de Santo Antônio de Jesus, e que é possível pensar o desenvolvimento pela ótica da Ciência da Administração, sendo necessários estudos que avancem sobre o agir nesta municipalidade, ou seja, estudos que apontem soluções pelo campo da gestão.

Este ensaio apresenta algumas limitações já que as reflexões não se esgotam em si, mas apontam direções necessárias para agendas de estudos

futuros que melhor compreendam os movimentos das políticas públicas adotadas no município e que analisem a cultura política local, buscando um olhar mais atento sobre os direcionamentos dados às relações sociais de produção e ao processo de acumulação, que analise o papel desempenhado pela sociedade civil, enfim, que melhor compreenda as relações entre Estado, mercado e sociedade em Santo Antônio de Jesus. Este ensaio também abre espaços para que estudos propositivos sejam realizados, e que se possa caminhar verdadeiramente rumo a tão sonhada equidade social.

### Referências

- BAHIA JÁ, 2016. Disponível em <<http://www.bahiaja.com.br/economia/noticia/2016/05/11/santo-antonio-de-jesus-sde-anuncia-retomada-obra-distrito-industrial,91727,0.html>>. Acesso em 12-7-2016.
- BRANDÃO, C. Territórios com classes sociais, conflitos, decisão e poder. In: A. C. Ortega & F. N. A. Almeida (orgs.). *Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária*. Campinas: Editora Alínea, 2007.
- BRANDÃO, C. Desenvolvimento, territórios e escalas espaciais: levar na devida conta as contribuições da economia política e da geografia crítica para construir a abordagem interdisciplinar In: M. T. F. Ribeiro & C. R. S. Milani (orgs.). *Compreendendo a complexidade socioespacial contemporânea: o território como categoria de diálogo interdisciplinar*. Salvador: Edufba, 2009.
- CHRISTOFOLLI, P. I. A luta pela terra e o desenvolvimento local no Brasil. In: L. Dowbor & M. Pochmann (orgs.). *Políticas para o desenvolvimento local*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, pp. 227-87, 2004.
- GOMES, F. G. O jovem percurso da administração política. *Revista de Administração Pública* [recurso eletrônico]. Rio de Janeiro, vol. 46, n.º 1, pp. 7-24, 2012. Disponível em <<http://dSPACE/xmlui/bitstream/item/10033/5629.pdf>>. Acesso em 10-7-2016.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Cidades*. Disponível em <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>>. Acesso em 1.º-7-2016.
- OLIVEIRA, F. de. Aproximações ao enigma: que quer dizer desenvolvimento local? In: SPINK, Peter Spink et al. (orgs.). *Novos contornos*

- da gestão local: conceitos em construção*. São Paulo: Polis-Programa Gestão Pública e Cidadania/FGV-Eaesp, pp.11-31, 2002.
- RIST, G. *Le developement: une histoire de croyance occidentale*. Paris: Presses de Science Po. 2001.
- SANTOS, M. O dinheiro e o território. *Revista GEOgraphia*, Rio de Janeiro, vol. 1, n.º 1, pp. 7-13, 1999.
- SANTOS, R. S. A administração política como campo do conhecimento. In: Reginaldo Souza Santos (org.). *Em busca da apreensão de um conceito para administração política*. São Paulo: Mandacaru, pp. 19-57, 2004.
- SANTOS, R. S. *Keynes e a proposta de administração política para o capitalismo: uma crítica aos pressupostos da externalidade do Estado e da crise fiscal*. São Paulo: Hucitec, 2010.
- SANTOS, R. S.; RIBEIRO, E. M. & CHAGAS, T. Bases teórico-metodológicas da Administração Política. *Revista de Administração Pública – RAP*, Rio de Janeiro, vol. 43, n.º 4, pp. 919-41, jul-ago. 2009.
- SANTOS, E. L. & SANTANA, W. G. P. Administração do Desenvolvimento: contexto, desafios e perspectivas. *Revista Brasileira de Administração Política (REBAP)*, Salvador, vol. 3, n.º 2, pp. 75-92, 2010.
- SANTOS, M. C. dos. Mutações territoriais em Santo Antônio de Jesus: possibilidades e implicações ao desenvolvimento. *Anais do Seminário urbaBA*. Salvador, 2011. Disponível em <[http://www.ppgau.ufba.br/urba11/ST1\\_MUTACOES\\_TERRITORIAIS\\_EM\\_SANTO\\_ANTONIO\\_DE\\_JESUS.pdf](http://www.ppgau.ufba.br/urba11/ST1_MUTACOES_TERRITORIAIS_EM_SANTO_ANTONIO_DE_JESUS.pdf)>. Acesso em 20-6-2016.
- SILVA, A. de S. & SANTOS, M. C. dos. Crescimento e Desenvolvimento sob o olhar da periferia em Santo Antônio de Jesus – BA. *Anais do Simpósio Cidades Médias e Pequenas da Bahia*. Vitória da Conquista – BA, 2011. Disponível em <<http://periodicos.uesb.br/index.php/ascmpa/article/viewFile/3644/3331>>. Acesso em 4-7-2016.
- SILVA, I. A. da. Transformações socioespaciais em Santo Antônio de Jesus/BA e valorização do solo urbano: uma análise sobre o bairro da Maria Preta. *Anais do VIII Encontro Baiano de Geografia/X Semana de Geografia da Uesb*. Uesb, Vitoria da Conquista, agosto de 2011. Disponível em <<http://www.uesb.br/eventos/ebg/anais/2u.pdf>>. Acesso em 1.º-7-2016.
- SISTEMA FIRJAN-IFDM, 2015. Disponível em <<http://www.firjan.com.br/ifdm/>>. Acesso em 25-5-2016.



- SEI – Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. *Indicadores municipais*. Disponível em < [http://www.sei.ba.gov.br/site/resumos/indicadores/indicadores\\_2928703.pdf](http://www.sei.ba.gov.br/site/resumos/indicadores/indicadores_2928703.pdf)>. Acesso em 15-7-2016.
- TRIBUNA DA BAHIA, 2013. Disponível em <<http://www.tribunadabahia.com.br/2013/10/05/distrito-industrial-de-santo-antonio-de-jesus-vai-receber-40-novas-empresas>>. Acesso em 10-7-2016.
- WASELFISZ, J. J. *Mapa da violência 2016: homicídios por armas de fogo no Brasil*. Rio de Janeiro: Flacso, 2016.

# A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA EM DUAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS BAIANAS: A UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA E A UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA

SOFIA SILVA DE SOUZA\*

RÔMULO CARVALHO CRISTALDO†

## Resumo

Este artigo teve como objetivo explorar a percepção dos docentes de duas universidades públicas baianas, a Universidade Federal da Bahia (Ufba) e a Universidade do Estado da Bahia (Uneb) sobre a institucionalização da Educação a Distância (EAD) nas universidades. Por ser uma modalidade ensino recente, a EAD tem-se configurado como um desafio nos projetos políticos das universidades. A questão que orienta este trabalho verifica se os docentes percebem que a universidade tem um projeto político voltado para a institucionalização desta nova modalidade para o acesso ao ensino superior. Por meio de um instrumento estruturado, em escala Likert, observou-se que existe uma percepção positiva dos docentes sobre esta modalidade e que os docentes, tanto da Ufba quanto da Uneb, percebem que a gestão da universidade tem um projeto político para a EAD, voltado para a democratização do acesso ao ensino superior.

Palavras-chave: Ensino a Distância; EAD; Administração Política; Institucionalização.

## Abstract

This paper embrace the aims of understanding the two public universities of Bahia (Ufba Federal University of Bahia and Universidade do Estado da Bahia Uneb) teacher's feelings about the institutionalization on distance learning (DL) in universities. DL has been such a great challenge due its novelty, especially in the context of public universities on Brazil. We start from a question on how and if teachers perceive their universities policies to develop and institutionalize DL modalities. We used and structured questionnaire, based on Likert scales it was observed that there is a positive perception of teachers about this mode and that teachers both at Ufba and Uneb, realize that the University Management has a political project for the EAD, aimed at the democratization of access to higher education.

Key Words: Distance Learning; DL; Political Administration; Institutionalization.

\* Doutora em Administração (NPGA-Ufba), mestre em Administração (NPGA-Ufba). Professora adjunta da Universidade do Estado da Bahia (Uneb). E-mail: souzasofia@hotmail.com

† Doutorando em Administração (NPGA-Ufba), Mestre em Administração (NPGA-Ufba). Professor assistente da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Pesquisador do Laboratório de Análise Política Mundial (Labmundo), Antena Salvador. E-mail: <r.c.cristaldo@gmail.com>.

## Introdução

No final do século XX, a oferta desigual à educação superior no Brasil favoreceu a formação de políticas públicas com prioridade à democratização do acesso ao ensino nas universidades. O surgimento da Educação a Distância (EAD) veio para contribuir com a ampliação da formação superior no país (Possolli, 2012), principalmente nas universidades públicas que foram estimuladas a desenvolver projetos que abarcassem cursos por meio da modalidade de ensino a distância. Contudo, o processo de adesão e implantação da EAD nas universidades foi desproporcional, produzindo indicadores distintos em instituições da mesma região.

A receptividade social quanto à aceitação da EAD está relacionada principalmente ao projeto político que estrutura a gestão da modalidade. Segundo Santos (2004), a administração política é responsável pela formulação de diretrizes que levam ao bem-estar da sociedade em todas as suas dimensões. A gestão da EAD também se insere no contexto da administração política ao criar ferramentas para a gestão com foco no bem-estar coletivo e na democracia social, englobando os aspectos culturais, simbólicos e ideológicos de uma determinada região.

As Instituições Públicas de Ensino Superior (Ipes) têm apresentado processos próprios para o desenvolvimento da EAD; dessa forma, estabeleceu-se a questão: Como os docentes percebem o projeto de Educação a Distância na universidade voltado para a institucionalização desta nova modalidade?

As universidades públicas executaram as suas propostas para a EAD de forma distinta, diferenciando-se no projeto político e no processo de institucionalização, tendo como origem as políticas federais e estaduais para a EAD. Diante deste cenário, este artigo objetiva explorar o processo de institucionalização da EAD em duas universidades públicas da Bahia que tiveram políticas distintas para o desenvolvimento da EAD: a Universidade Federal da Bahia (Ufba) e a Universidade do Estado da Bahia (Uneb).

Este trabalho, voltado a compreender o conhecimento compartilhado dos docentes sobre a educação a distância em suas universidades, optou por estes sujeitos de pesquisa em razão da importância histórica de suas atuações na construção da universidade pública como espaço político e democrático. O grau de envolvimento dos docentes com a nova modalidade

de ensino foi diferenciado nas duas universidades, demonstrando a importância destes sujeitos no processo.

A escolha destas Ipes se justifica por serem públicas, estarem inseridas no mesmo contexto cultural — na mesma cidade, especificamente as unidades de Salvador — e apresentarem processos distintos de implantação da educação superior a distância. A Ufba teve um processo mais comedido, com volume menor de alunos e dependente das iniciativas e voluntarismo dos docentes para a oferta de novos cursos, ocorrendo em 2013 a formalização organizacional com a criação da Superintendência de EAD (Sead). A Uneb, ao contrário, teve um processo mais rápido e intenso, tendo um número maior de alunos nesta modalidade, com a oferta de novos cursos a distância determinada pela reitoria, e a formalização em 2008 com a Unidade de Ensino em EAD (Unead).

A partir desta contextualização, a comparação do processo de institucionalização da EAD da Ufba e da Uneb pode identificar características do projeto de administração para a gestão da modalidade entre as instituições em estudo e poderá contribuir com o desenvolvimento do ensino a distância nestas Ipes.

## **I. Referencial teórico**

### **I.1 Educação a distância: conceito e evolução**

A Educação a Distância (EAD) é um sistema tecnológico de comunicação bidirecional, sendo disponibilizado para um grande número de pessoas em espaços geográficos distintos (Matias-Pereira, 2008). A EAD substitui a interação pessoal entre professor e aluno na sala de aula, como meio preferencial do ensino, pela ação sistemática e conjunta de diversos recursos didáticos e tecnológicos que propiciam a aprendizagem autônoma dos estudantes (Matias-Pereira, 2008). Neste formato de ensino, portanto, o pilar é a transferência do controle da aprendizagem sob o domínio do professor, para a autonomia do aluno.

Segundo Belloni (2008), a EAD demanda uma proposta diferente da educação presencial, com a constituição de uma identidade cultural e com mecanismos de gestão próprios de acordo com as suas necessidades de ensino-aprendizagem. Neste contexto, Mill et al. (2010), destaca que a crescente valorização que a educação a distância tem apresentado advém da

conjugação de dois fatores: a efetividade que esta modalidade tem demonstrado para a formação de adultos e a evolução e democratização da TIC para o acesso à internet.

No Brasil, a modalidade teve início no século passado em instituições particulares, cujos cursos se realizavam por correspondência, tendo como público-alvo, na grande maioria, estudantes que não concluíram o ensino tradicional. Contudo, o desenvolvimento da EAD por meio da internet só teve seu processo intensificado neste século e, especificamente nas Ipes, a partir da implantação da Universidade Aberta do Brasil (UAB) em 2007.

A UAB, como instituição fomentadora dessa modalidade, foi criada para promover a articulação e integração de um sistema nacional de educação superior a distância, em caráter experimental (Pretti, 2002). Esse sistema teve como objetivo sistematizar as ações, programas, projetos, atividades pertencentes às políticas públicas voltadas para a ampliação e interiorização da oferta do ensino superior gratuito e de qualidade.

A UAB não se consistiu em uma universidade, e sim em uma agência de fomento, regulação e controle para a condução da EAD, sob a gestão da Coordenação de Aperfeiçoamento do Ensino Superior (Capes), que, em vez de ofertar o ensino, limitou-se a criar uma “rede” nacional formada pelo conjunto de instituições públicas de ensino em articulação com os polos municipais para apoio presencial (Pretti, 2002). Este modelo de financiamento tem sido o principal responsável pelo desenvolvimento desta modalidade nas Ipes do país.

O desenvolvimento desta modalidade nas Ipes através da UAB é apontado como estratégia de ensino após o período neoliberal de acumulação de capital privado na educação no final na década de 1990 e a redução dos investimentos nas universidades públicas. A retomada do crescimento que começou no segundo mandato do governo Lula impulsionou a discussão sobre a necessidade de haver políticas públicas sólidas e contínuas para o ensino superior, independente da apropriação do capital privado. Para tanto, tornou-se necessário ações concretas visando à ampliação das matrículas nas Ipes, sendo a EAD o mecanismo eficaz no processo de democratização da educação no país, associado às políticas e programas sociais voltados para formação superior.

Em detrimento ao histórico de precarização do ensino superior a distância nas instituições de capital privado, a EAD nas Ipes propõe-se a um ensino de qualidade e, a se tornar, uma política da universidade de oposição

capitalista. Esta estratégia de democratização por meio da inclusão social é possível em virtude da presença da EAD em diversos municípios, mediante os polos de apoio presencial, tornando-se acessível a um público que, no molde presencial, não teria a oportunidade desta formação.

### 1.1.1 A Uneb e a Institucionalização da EAD

Criada em 1983 sob o cenário das lutas pela redemocratização do Brasil, a Uneb surgiu como parte de uma estratégia voltada a reorientar políticas e ações educacionais no estado, conferindo à educação superior uma posição de destaque nos arranjos institucionais à época estabelecidos. Nesse sentido, ampliaram-se as discussões sobre o funcionamento do sistema de educação estadual e, ainda, as possibilidades de oferta de vários níveis de formação. A educação superior passava a ser vista como um segmento educacional que necessitava de valorização e de assunção de responsabilidade por parte do projeto de administração do poder público estadual.

Neste contexto, a Uneb contribuía para aumentar o qualitativo da educação superior no estado, tendo como origem a construção de um projeto de administração voltado a ampliar a escala de investimentos públicos neste setor atendendo à necessidade social da época.

De acordo com Mattos (2004), “a presença de Departamentos da Uneb em vinte e quatro municípios baianos, dois terços dos quais localizados na região do semiárido, uma das mais pobres do Brasil, possibilita o acesso ao ensino superior de uma forma, inegavelmente, democrática e inclusiva”. Ademais, as próprias ações de ensino, pesquisa e extensão desempenhadas ao longo de sua existência levaram a uma aproximação da universidade a segmentos populacionais e interesses sociais, os quais, até então, não eram percebidos/reconhecidos pela esfera acadêmica (Mattos et al., 2013, p. 85), colaborando com a reorientação, também, de lutas por direitos e as prioridades e escolhas.

Em relação ao processo de implementação da EAD na Uneb, devem ser consideradas as questões da conjuntura política e social as quais influenciaram este processo. Para isso, serão destacadas as variadas interconexões na relação entre poder público, universidade estadual e sociedade em geral, que, em muitos momentos, acabaram por produzir novos e específicos arranjos grupais e organizacionais.

Perceber o grau de institucionalização da educação a distância no âmbito da Uneb implica uma necessária avaliação dos compromissos políticos e de gestão firmados e desenvolvidos ao longo dos últimos anos e suas relações com o cumprimento de projetos, atividades e metas dirigidas à EAD. De início, vale considerar a concepção teórico-ideológica que sustenta as ações da Uneb.

Ainda no contexto institucional, a Uneb construiu um plano de projeções estratégicas, promovidas pela administração superior, para o último período (2010-2013) que ampliou as perspectivas de ação da EAD. Em peça de gestão intitulada “Plano estratégico da Uneb” e sob o argumento de uma atuação institucional comprometida com a reversão de distorções sociais e educacionais, esta modalidade figura no debate, na condição de tema prioritário.

Originariamente, a EAD da Uneb era gerida por um Núcleo de Educação a Distância (Nead) vinculado ao Departamento de Educação (DEDC) do Campus I (Salvador). Depois passou a ser conduzido diretamente pela administração central. O fato de estar localizada em um departamento específico impossibilitava uma disseminação sistêmica da EAD nos diversos departamentos da Uneb, além de gerar uma superposição de ações entre departamentos e a inserção de áreas estranhas a um departamento de Educação.

Atualmente, a Uneb instituiu uma estrutura organizacional especificamente voltada para o campo da educação à distância, a Unead, a qual tem unidades de coordenação e de execução nas suas três vertentes finalísticas, quais sejam ensino, pesquisa e extensão.

A Uneb iniciou suas atividades em EAD em 2009 e, muito rapidamente, teve ampla inserção na modalidade. Por meio do sistema da UAB, a Uneb atingiu cento e trinta municípios do estado com cursos voltados à formação de professores, priorizando os que já atuavam na educação básica, mas sem a formação adequada (Santana & Rosado, 2011).

Destaque também para a inserção da modalidade a distância nos cursos presenciais, permeando-a em até 20% dos componentes curriculares ofertados, conjugando a EAD às atividades estritamente presenciais (Resolução Consep n.º 1508/2012). Por meio destas medidas, percebe-se um esforço institucional para a ampliação da credibilidade e a aceitação, interna e externa, dessa categoria de ensino; contribuindo com a reversão de resistências que possam manifestar-se, sobretudo no que tange aos aspectos qualitativos e ao alcance formativo.

Ao analisar os dados dos exercícios 2011, 2012 e o primeiro quadrimestre de 2013, nos quais foram identificados os resultados em EAD, observou-se que, em 2011, suas principais ações foram voltadas para a inclusão pela educação, “assegurando os direitos de grupos historicamente excluídos, garantindo condições objetivas para o acesso e permanência na educação básica e superior” (Uneb, 2011, p. 42).

No instrumento correlato que fez menção ao exercício de 2012, foram registrados a realização de cento e vinte e nove cursos na modalidade EAD, nos vinte e quatro *campi* da Universidade, com 6.271 alunos beneficiados; a constituição de doze componentes curriculares na modalidade semipresencial com duzentos e oitenta e seis alunos beneficiados; além da oferta do componente Libras (modalidade semipresencial), beneficiando oitocentos e setenta e três alunos. A Uneb alterou as referências qualificadoras da ação programática dirigida à EAD. Agora sob o título “Realização de cursos de educação a distância”, com o objetivo de: “[. . .] criar condições de funcionamento e gestão de cursos através da educação a distância com vistas a potencializar a oferta do ensino de graduação, [. . .] bem como expandir e diversificar as oportunidades de acesso à Universidade” (Uneb, 2012, p. 31).

Até abril de 2013, foram mencionadas algumas ações no campo da EAD, a maior parte tendo a Pró Reitoria de Graduação (Prograd) como órgão responsável. No que diz respeito ao ano de 2013, até o presente momento ainda não foi divulgado o relatório de atividades e prestação de contas da Uneb. Em 2014, dados da Gerência de Educação a distância apontavam para a existência dos seguintes cursos na modalidade a distância: treze cursos de graduação, quatro cursos de especialização (*lato sensu*) e três cursos de extensão (Uneb, 2014).

Após tais análises das políticas para EAD, três fatos podem ser destacados: a institucionalização formal da modalidade logo no início do processo, a implantação da EAD conduzida sempre a partir da administração central para a universidade como um todo e a pouca participação ativa da comunidade acadêmica nesta construção.

### 1.1.2A Ufba e a institucionalização da EAD

Com funcionamento jurídico-institucional a partir de 1946, a Universidade Federal da Bahia (então nomeada como Universidade da Bahia)



teve a sua origem a partir da reunião de algumas faculdades isoladas com funcionamento e já sedimentadas no estado, a exemplo da Faculdade de Medicina da Bahia (fundada em 1808), a Escola de Agronomia e a de Belas-Artes (ambas fundadas em 1877), a Faculdade Livre de Direito (1861) e a Escola Politécnica da Bahia (1932) (Mattos, 2004, pp. 83-4). Os cursos em questão visibilizam as relações de poder e de prestígio social de uma época, na qual o acesso ao ensino superior era reservado aos filhos de uma sociedade já atuante no poder local.

A proposta que deu início à criação da Universidade da Bahia germinou um ambiente político-social favorável, tanto na esfera nacional quanto na estadual, fruto de um projeto para a sociedade da administração pública. Santos (2013) aponta para o fato de a queda do Estado Novo ter levado ao poder político-institucional lideranças opositoras ao modelo conduzido durante a Era Vargas, com o desafio de promover mudanças que possibilitassem a superação da herança do “longo período de estagnação econômica, com reflexos em todos os campos da vida social baiana” (Santos, 2013, p. 5).

Por força do contexto político-social (ditadura militar), a Ufba, que até então era chamada de Universidade da Bahia, vivenciou a reforma universitária nos termos da época e foi federalizada em 1965, passando a ser chamada de Universidade Federal da Bahia.

Apesar do desenvolvimento voltado para o compromisso institucional, da qualidade e da relevância de suas ações finais (ensino, pesquisa e extensão), cumpre destacar que, apesar de ser a primeira instituição federal do estado a qual congrega até mesmo cursos superiores centenários, a institucionalidade criada não foi capaz de ampliar, de modo efetivo, no passado, a sua atuação para além dos limites de Salvador. Neste contexto, as propostas de expansão universitária não tinham este intento, mantendo as reivindicações voltadas à instalação de novas universidades federais na Bahia (Brito et al., 2008).

A Ufba começou em 2000 o seu processo de implementação da EAD, tendo como primeiro projeto talvez um dos empreendimentos mais audaciosos da Ufba — a constituição do Núcleo de Avaliação Educacional (Nave), em julho de 2000, pelo Centro de Estudos Interdisciplinares para o Setor Público (ISP). O referido núcleo buscava construir metodologia e suporte técnico voltado à avaliação da qualidade de educação a distância, tanto internamente quanto em ações desenvolvidas por governos (estado ou municípios baianos) (Araújo & Freitas, 2005).

Em 2005, a partir do Seminário “EAD na UFBA: troca de experiências”, realizado pelo Programa de Formação Continuada de Gestores da Educação (Proged), articularam-se, de modo estratégico, iniciativas visando à institucionalização desta modalidade de ensino na referida universidade. Em paralelo às ações do Nave, um número considerável de iniciativas em EAD foi desenvolvido em várias unidades da Ufba, com destaque para o projeto “Sala de aula de EAD”, da Faculdade de Comunicação; a introdução de componente curricular a distância na graduação, da Escola de Administração; as experiências realizadas no âmbito da Faculdade de Educação, nas áreas de ensino, pesquisa e a sua “Biblioteca virtual” (Verhine, 2005, p. 7, in: Araújo & Freitas, 2005).

Desde este período, já se identificava como entrave para o estabelecimento de uma cultura de EAD na universidade o fato de as iniciativas serem conduzidas de modo isolado; além dos custos para a obtenção de suporte técnico e apoio multidisciplinar de relevância para o desenvolvimento da proposta, dependia-se de recursos extras em convênio com o Ministério da Educação (MEC) (Riccio, 2005, p. 127).

Em relação ao modo de gestão no processo de desenvolvimento da EAD, destaca-se o voluntarismo utilizado para esta universidade, pois, por meio dele “a instituição deixa livre a adesão dos professores ao uso de atividades virtuais e somente aqueles mais motivados o fazem”, revitalizando o projeto democrático da educação a distância (Riccio, 2005, p. 129).

Em suas peças de gestão, mais precisamente no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) vigente (quinquênio 2012-2015), consta que, desde 2002 (período da participação do Nave/ISP na UniRede), a Ufba acredita na imprescindibilidade da educação a distância para “aumentar as oportunidades de inclusão dos amplos segmentos da população que têm dificuldade de acesso a níveis mais avançados de educação [. . .]” (Ufba, 2013, p. 31). Desse modo, as ações em EAD fogem do caráter da regularidade e se mostram como medidas excepcionais para atender a demanda historicamente reprimida e de uma população socialmente vulnerável, a qual se encontrava, até então, afastada do ensino superior.

Outro ponto importante a ser analisado, no contexto da institucionalização dessa modalidade de ensino, é que no regimento geral e no estatuto da Ufba não há nenhuma referência à estrutura administrativa, aos aspectos da gestão ou da atuação finalística voltada à EAD. Esta lacuna, porém, encontra-se identificada por parte da atual Administração Superior

da Ufba que, no PDI 2012–2015, apresentou algumas medidas voltadas ao seu saneamento.

Na construção da reforma administrativa (2013), o Conselho Universitário aprovou novo regimento interno da Reitoria da Ufba, no qual constam a estrutura e as atribuições da Superintendência de Educação a Distância (Sead). Sinteticamente, o seu corpo organizacional conta com um superintendente, que capitaneia as ações da unidade; com uma coordenação pedagógica e uma coordenação de tecnologia de informação.

Mesmo que o PDI 2012-2015 não tenha indicado metas quantitativas a serem cumpridas a cada ano visando ao fortalecimento da EAD na Ufba, é possível perceber o “estado da arte” pelas prestações de contas apresentadas, anualmente, ao Tribunal de Contas da União, em face de obrigação legal às universidades federais.

No Relatório de Gestão do exercício 2012, consta que, no aludido ano, a Ufba desenvolveu atividades de formação continuada de servidores em cursos de capacitação técnica, desenvolvimento gerencial e línguas, com vinte e sete turmas presenciais e quatro na modalidade a distância; sendo 1.043 servidores certificados nos cursos presenciais e cento e oitenta e dois nos em EAD (op. cit., p. 184).

Em 2013, apesar de não haver dados orçamentários para consulta, no primeiro ano da Sead, foram retomadas as atividades de curso com a Secadi com a realização de seis cursos de extensão e um de especialização, bem como a conclusão da primeira turma de Licenciatura em Matemática a distância, através da UAB. Além disso, foram retomadas as negociações e aprovação de três especializações na área de ensino e a aprovação de dois cursos na área de gestão pública, uma graduação e uma especialização, todos pela UAB.

A Ufba apresentava em 2014 um curso de graduação, cinco cursos de especialização e oito cursos de extensão. De forma voluntária, muitos componentes curriculares, sobretudo em cursos regulares de graduação, são ofertados no formato semipresencial pelo docentes. A falta de política para esta prática dificulta avaliar a efetividade dessas ações. Assim, a Sead surge com a tarefa institucional de alavancar as atividades em EAD, nas três dimensões (ensino, pesquisa e extensão), difundir e institucionalizar a modalidade na universidade.

## 1.2 A Administração Política e os diferentes contextos do projeto da EAD na Universidade

O termo composto *administração política* aparece nos trabalhos dedicados ao tema como um substantivo próprio que ora sugere a existência de um fenômeno (Santos & Ribeiro, 1993), ou um processo social concreto (Cristaldo & Pereira, 2008), e ora dá a impressão de desejar afirmar-se como um campo de conhecimento (Santos, 2004; Santos, Ribeiro & Santos, 2009; Santos et al., 2014).

Segundo o trabalho seminal de Reginaldo Santos & Elizabete Ribeiro (1993), haveria um fenômeno ainda inexplorado pela ciência que se encontraria sutilmente escondido no espaço intersubjetivo entre a articulação dos interesses das sociedades, suas demandas materiais e a gestão estatal da execução de projetos dedicados a realizá-las. Estes autores, partindo da premissa de que o Estado teria o papel de assegurar o conforto material da sociedade, usaram o termo *administração política* para denominar a gestão do Estado em busca de atingir tais demandas sociais; em um trabalho posterior Reginaldo Santos (2008) defende que a polêmica entre a gestão macroeconômica keynesiana e a economia neoliberal seria, enquanto disputa de estatuto de verdade, uma evidência de que a sociedade pode empregar diferentes maneiras de administrar o Estado para atingir seus interesses, por assim dizer, igualmente racionais.

Com o decorrer do avanço da pesquisa no campo, esses e outros autores transitaram, a nosso ver, de uma posição que apenas percebia existir alguma coerência gestorial na economia capitalista a partir do Estado para defender que tais coerências gestoriais podem não ser circunscritas à atuação dessa instituição e, sim, abarcam um rol mais amplo de instituições e estruturas das muitas esferas da sociedade (Cristaldo, 2014; Cristaldo & Pereira, 2008; Santos et al., 2014).

Cristaldo & Pereira (2008), por exemplo, realizam uma análise tanto das transformações da gestão fabril no século XX, como das mudanças gestoriais da articulação Estado/Empresa, donde emergem vias de desenvolvimento alternativas que induzem a dinâmica capitalista de longo prazo para afirmar que tais coerências não se expressam somente quando há um projeto explícito de gestão do Estado como parece ser característica do capitalismo organizado sob o modo de regulação fordista. Na visão desses

autores, cada classe ou fração de classe administra — ou propõe administrar, por meio de um projeto de poder — a totalidade das estruturas sociais segundo uma orientação que lhes seja favorável, que atenda a seus interesses particulares. Nesse sentido, poder-se-ia afirmar que a hegemonia de uma classe ou fração de classe depende da materialização de seus interesses em torno de um *savior-faire* que envolveria não apenas o Estado, mas outros aparatos sociais, como as organizações civis e as empresas, no projeto de gestão percebido (ou defendido como) sendo capaz de atender aos interesses coletivos. Este *como fazer* se concretizaria de maneira imanente no modo de produção, por meio de instruções e premissas de gestão difusas na práxis e nos instrumentos ideológicos de classe, como, por exemplo, a noção de governança ou as assim chamadas ferramentas de gestão.<sup>1</sup>

Levando isso em consideração, Cristaldo & Pereira (2008) afirmam que

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

1 Essa visão de administração política dialoga muito bem com a noção que Dardot & Laval (2016) constroem para interpretar o neoliberalismo. Na percepção desses autores, o neoliberalismo é um processo social que transcende a mera estratégia política ou gestão macroeconômica, para se afirmar como um projeto ideológico completo, envolvendo desde a construção de uma lógica própria de interpretar o desenvolvimento (num sentido macrosocial), até a imposição de um *modus vivendi* individual que lhe é particular, com base nos princípios da *performance*, da competição, do individualismo e do lucro, entre outros. Em outras palavras, po-demos aqui afirmar que Dardot & Laval descrevem, por assim dizer, a administração política neoliberal.

2 Pode-se usar como exemplo as mudanças na orientação do poder no capitalismo dos EUA após a “era de ouro do capitalismo”. Como aponta Eric Hobsbawm, a fração da classe capitalista norte-americana ligada às instituições financeiras encontrou na crise da década de 70 o momento ideal para impor seus interesses, e assim chegar a uma posição social que podemos considerar, não sem certa dose de coragem, hegemônica. Tais interesses se concretizaram em mudanças na forma de gerir o Estado para assegurar suas possibilidades de acumulação, dentro das quais podemos destacar: (1) a ortodoxia fiscal da gestão estatal, de maneira que garanta a valorização de títulos públicos que asseguram a lucratividade destes capitais rentistas mediante transferências de renda oriundas das demais esferas da economia; (2) a diminuição da regulamentação do Estado sobre as transações mobiliárias, que viria a propiciar a expansão da integração dos mercados financeiros internacionais e abrir caminho para o que ficou conhecido vulgarmente como globalização. Ver: Eric, J. Hobsbawm. *Era dos extremos: o breve século XX (1914-1991)*. Trad. Marcos Santarrita. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

Mais adiante, ainda defendem que

No âmbito do modo de produção capitalista [. . .] pode-se dizer que há uma *gestão imanente* ou *administração política “fundamental”*, que persegue a reprodução dos mecanismos básicos de exploração que o caracterizam, seja no plano da riqueza material ou da riqueza abstrata (Cristaldo & Pereira, 2008, p. 21, grifos do autor).

A Administração Política pode ser concebida, portanto, como uma forma particular assumida pela *gestão das relações sociais* de produção, distribuição e representação, ou ainda: os moldes políticos, econômicos e ideológicos por meio dos quais se dá a implementação de uma dada estrutura produtivo-distributiva a partir de uma forma particular de configuração das relações sociais envolvidas no processo de produção. Essas formas de gestão seriam a maneira por meio da qual se materializam as diferentes propostas de organização social, a partir do ponto de vista das também diferentes classes e frações de classe. Enquanto expressão da luta de classes, a administração política estaria sempre em movimento e presente no âmbito de toda a sociedade, jamais se restringindo aos limites das organizações, mas avançando sobre os indivíduos para moldar comportamentos, valores, crenças e mesmo o que é socialmente percebido como o que é lógico ou racional.

Enfim, tratar-se-ia de um processo de *como fazer*, que necessariamente articula e está presente no seio da estrutura econômica da sociedade, assim como da infraestrutura política e jurídica que se ergue sobre ela. O *que fazer, quanto, por quê e para quem fazer* sempre estabelecem uma troca com a dimensão que executa essas premissas, com o *como fazer*. Está se falando, portanto, de uma expressão social dinâmica que não somente é condicionada pelas trocas dialógicas entre aquelas esferas, mas que também as condiciona e proporciona os aparatos para sua maximização (talvez transformação e, quem sabe, superação dialética). Podemos então afirmar que a Administração Política seria, nesse sentido, uma síntese sempre incompleta da vida material: não um fenômeno, mas a própria expressão da atividade humana enquanto busca assegurar sua reprodução material, ao mesmo tempo que constrói sua vida subjetiva; não por acaso, repleta de suas contradições e marcada por disputas.

Sem embargo, se considerar que as muitas esferas da sociedade podem ser incluídas num projeto de gestão mais amplo, que manifesta

concretamente os interesses de uma classe ou fração de classe (Cristaldo & Pereira, 2008), é lícito, portanto, afirmar que tais projetos abarcam também os aspectos educacionais. Neste contexto, a universidade pública e a concepção de Ensino a Distância aqui já discutida (Belloni, 2008; Matias, 2008), fazem parte de um projeto maior da educação superior, cuja simbologia se fortalece num contexto de Estado gerido macroeconomicamente de forma neoliberal, mas contraditoriamente buscando amainar os efeitos negativos desse contexto mais amplo nas margens. A EAD, como parte de um projeto político das Ipes, levanta a questão de que a emersão dessa modalidade enquanto uma proposta de ressignificação da própria dinâmica educacional (Mill et al., 2010) refere-se, necessariamente, a um aspecto, uma materialização de aparência específica de um projeto de administração política mais amplo. Dado os limites de espaço e escopo desse trabalho, não cabe aqui, porém, discutir a organicidade desse processo social no âmbito da gestão social, o que será reservado para uma oportunidade futura.

Em termos mais práticos, a administração política manifesta-se como lógicas de gestão, sentidos amplos que orientam e coordenam processos de escolha, alocação e mesmo racionalidades (Cristaldo, 2014). Assim sendo, observar a lógica da emersão do Ensino a Distância como alternativa de democratização do acesso à educação no Brasil envolve, necessariamente, um esforço de compreensão acerca de qual o papel que tal processo exerce no âmbito da gestão da própria sociedade. Como tal, este processo avança nos anos 2000 como uma iniciativa do Estado a partir do projeto do Governo Federal, que cria a Universidade Aberta do Brasil, necessitando debater a própria lógica de gestão do Estado brasileiro onde se insere.

Em verdade, o advento da eleição do presidente Lula ao final do governo neoliberal de Fernando Henrique Cardoso (FHC), no início do novo milênio, marcou um esforço na construção de um projeto que chegou a ser intitulado — apressadamente em nossa opinião — como pós-neoliberal (Bresser-Pereira, 2003) o qual, ao menos no discurso, invertia as premissas básicas dessa estratégia política, econômica e ideológica a partir do Norte (Harvey, 2005). A despeito da lógica normal do liberalismo, se buscava resgatar o protagonismo do Estado nos processos de desenvolvimento — ou melhor, reorientar processos de crescimento de modo que incluísse, de forma abrangente, as extensas parcelas da população marginalizadas. Nos anos 1990 — sob uma égide neoliberal, por assim dizer, mais crua, se esforçava na reforma do Estado para sua minimização e da desmonte da capacidade

das sociedades periféricas em resistir à lógica das finanças internacionais (Bresser-Pereira, 2003; Harvey, 2005) —, o Ensino a Distância se apresentava como uma oportunidade de negócios a ser explorada por empresas, sua orientação muda no novo governo. Porém, a partir de meados de 2006, partindo de uma premissa de que é preciso formar bases educacionais para empoderar as populações para escaparem da pobreza, os governos petistas incorporam a EAD como parte das políticas públicas de expansão do acesso ao ensino superior. O que lhes deu, assim, um novo sentido.

A partir do Governo Lula (2003-2011), o Estado progressivamente retoma a capacidade de investimento na educação e reposiciona o papel da universidade como agente de desenvolvimento por meio da formação de quadros técnicos. Essa estratégia no ensino superior acontece, não só no aporte de capital direto, mas também com a reestruturação da universidade por meio do Reuni (Reestruturação e Expansão das Universidades), do financiamento público de vagas nas universidades privadas com o Prouni (Universidade para Todos), do aumento do Financiamento (Fies) e da EAD com a Universidade Aberta do Brasil (UAB). Nesse contexto, a EAD aparece como um processo complementar no ensino das Ipes e passa, progressivamente, a se incorporar no projeto político da universidade, como agente de desenvolvimento estrutural, principalmente pelo ganho social e por desenvolver uma nova cultura para uma educação superior acessível e democrática no ingresso (Sader, 2013).<sup>3</sup>

Os processos mais amplos de reconversão da América Latina para implementação de uma gestão macroeconômica neoliberal (Marini, 1992),

3 É preciso notar que, nestes últimos dez anos de investimento na UAB, o governo não transformou, definitivamente, a EAD como política pública introduzindo estes investimentos na matriz orçamentária das universidades. Recentemente, com a recondução neoliberal no atual governo de transição formado entre Dilma Rousseff, e após o golpe institucional de 2016 com a emersão de um novo acordo mais diretamente neoliberal sob o comando do ocupante da função de presidente do Brasil, Michel Temer, surgem novamente os indícios do redimensionamento do Estado no sentido de sua minimização. Assim, as universidades viram os investimentos serem paralisados, assim como o programa da UAB ser praticamente abandonado. Desde o início de 2015, a UAB não inicia novas turmas de graduação nas Ipes, o que tem impulsionado as universidades a institucionalizar a modalidade e investir diretamente nas ofertas, mantendo a competência e a função social no papel das universidades na educação. Percebe-se, uma forte retomada do discurso neoliberal, tanto no congelamento do investimento da educação superior, como no sentido das reformas que se colocam em pauta. Ver Adriano M. de Paula; Jorge R. M. Gomez & Caroline A. M. Tracz. Novo ciclo neoliberal no Brasil: desmontando as políticas públicas para a agricultura camponesa. *Revista Pegada*, São Paulo, vol. 18, n.º 1, pp. 57-88, abr. 2017. Ver também Pablo Gentilli (org.). *Golpe en Brasil: genealogía de una farsa*. Buenos Aires: Clacso; Fundación Octubre, 2016. Ver ainda Francisco L. Segrera. *América Latina: crisis del posneoliberalismo y ascenso de la nueva derecha*. Buenos Aires: Clacso, 2016.



e seus esforços de reforma do Estado no sentido da racionalização da gestão pública em face de sua crise, por assim dizer, construída a partir dos anos 1970, deram lugar a uma alegadamente nova forma gestão, autopromulgada novo-desenvolvimentista (Boito Jr. & Berringer, 2013). Nesse contexto, a EAD tornou-se uma peça necessária na composição da Administração Política do Governo brasileiro a partir do final do século XX, como uma alternativa para a educação tradicional custeada pelo Estado, dado seu potencial de dispersão e penetração.

Dessa forma, considerando o princípio aqui debatido para administração política como gestão das relações sociais de produção, distribuição e representação, o estudo da institucionalização da EAD nas universidades públicas insere-se no rol de objetos dessa temática por abordar aspectos referentes a um projeto de interesse que se manifesta, sobremaneira, por meio de um conjunto de técnicas e conhecimentos voltados alegadamente para a democratização do ensino superior, cuja justificativa remete a uma pretensa contribuição para a redução das desigualdades sociais. O desenvolvimento da EAD nas universidades públicas aparece, portanto, não apenas como diretriz de trabalho, mas sim como um projeto amplo de mudança que depende, principalmente, da atuação dos professores.

## **2. Metodologia**

Este artigo possui um caráter exploratório e combinou procedimentos de coleta e análise de dados de forma quantitativa e qualitativa. Foi realizado no município de Salvador, tendo como universos de pesquisa a Universidade Federal da Bahia (Ufba) e a Universidade do Estado da Bahia (Uneb).

O instrumento de coleta de dados foi estruturado com base na literatura e contemplou questões sobre o perfil do docente, que foi tratado com frequência pelo SPSS v16 e depois convertido em percentual, e uma segunda parte contendo um conjunto de proposições tipo escala Likert, que também foi tratado pelo SPSS v16, contendo dimensões de 1-total discordância a 6-total concordância. Os instrumentos de pesquisa cobriam duas dimensões, a caracterização do perfil docente com a respectiva atuação em EAD e a concepção sobre a ação da universidade na implantação da EAD. Estes questionários foram aplicados aleatoriamente de duas formas, presencial e por *e-mail*.

### 3. Resultados

Nesta etapa do presente estudo apresentam-se os principais resultados obtidos a partir do questionário aplicado aos pesquisados. Na primeira parte, serão abordados os aspectos relativos ao perfil dos docentes pesquisados assim como a descrição das experiências que tiveram com a EAD. Na parte seguinte, serão apresentadas as características que identificam o processo de institucionalização presentes nas percepções dos docentes acerca da EAD.

#### 3.1 Identificação do perfil do docente

Os dados levantados para descrição do perfil, faixa etária, sexo, experiência no ensino público e experiência com a EAD dos docentes da amostra Ufba e da amostra Uneb estão apresentados na Tabela 1:

Tabela 1. Perfil Amostras Ufba e Uneb

Ufba (amostra)			
Docentes com Dedicção Exclusiva (DE) na Amostra: 95%			
Sexo	%	Faixa etária (média)	Experiência Ipes (anos)
M	32	50	17
F	68	51	17
Total	100	50	17
Uneb (amostra)			
Docentes com Dedicção Exclusiva (DE) na Amostra: 20%			
Sexo	%	Faixa etária (média)	Experiência Ipes (anos)
M	21	41	12
F	79	47	14
Total	100	44	12

Fonte: Elaboração do autor a partir de questionário de pesquisa aplicado, 2016.

Quando comparamos as características do perfil das amostras dos docentes pesquisados, entre a Ufba e a Uneb, percebe-se que nas duas IES pesquisadas há uma predominância de docentes do sexo feminino, e na amostra as mulheres representam 68% na Ufba e 79% na Uneb. Desse

modo, pode-se considerar que os resultados obtidos no presente estudo se aplicam em grande parte a um universo feminino.

A segunda característica que chama a atenção na análise é a experiência docente de uma forma geral. Na Ufba, a idade média na docência é de dezessete anos e, na Uneb, esta idade média é de doze anos. Outro dado de identificação da amostra pesquisada que chama a atenção é a diferença de percentual dos docentes que apresentam dedicação exclusiva na Ufba 95% e na Uneb 20% da amostra pesquisada.

O fato de uma universidade apresentar professores com dedicação exclusiva possibilita que eles possam dedicar-se mais intensamente aos distintos e variados tipos de atribuições que são demandados dos professores, notadamente nas instituições de natureza pública. O desenvolvimento da modalidade de ensino a distância representa mais um conjunto de novas atribuições e desafios aos docentes para que seja efetivamente implementada. Assim, é de esperar que, em universidades onde o quadro de docentes com dedicação exclusiva seja maior, há maior disponibilidade dos docentes para se dedicar à EAD.

Em relação a experiência do docente com EAD foram obtidos os dados abaixo:

Tabela 2. Experiência EAD Amostras Ufba e Uneb

Sexo	Ufba (amostra)			Uneb (amostra)		
	%	Experiência em EAD %		%	Experiência em EAD %	
		Sim	Não		Sim	Não
M	2	53	46	1	33	63
F	8	50	50	9	45	55
Total	10	52	48	10	39	59

Fonte: Elaboração do autor a partir de questionário de pesquisa aplicado, 2016.

Quando se analisa a Tabela 2 pode-se perceber que, na amostra Ufba/FBA, os docentes que apresentam experiência com a EAD são predominantemente do sexo masculino (53%). Já na Uneb, observa-se que são as mulheres as que possuem maior experiência com a EAD.

O segundo resultado é a baixa percentagem de docentes que ofereceram disciplinas na modalidade a distância em cursos presenciais. O MEC tem estimulado as universidades a ofertarem 20% da carga horária dos

curso presenciais na modalidade a distância. No entanto, tal estímulo ainda não foi totalmente incorporado, pois, conforme os dados obtidos, apenas 15% da Ufba e 13% da Uneb dos docentes escolheram esta opção.

Assim, apesar de a Ufba ter uma estrutura tecnológica que apoia essas iniciativas, não há na Universidade uma orientação institucional que estimule tal prática. Diferentemente da Ufba, a Uneb já normatizou a oferta dos 20% em disciplina semipresencial e esta atividade é considerada da mesma forma na carga horária do docente que o curso presencial. Contudo, a iniciativa depende exclusivamente de o professor interessar-se por esta opção, mas por ser pouco divulgada e não haver oferta de capacitação dos docentes para atuarem no Ambiente Virtual da Universidade, essa modalidade não é utilizada pelos professores. O resultado demonstra que as universidades, neste quesito, não têm corroborado com o projeto político construído para o desenvolvimento da EAD no país.

### 3.2 Percepção dos docentes sobre institucionalização da EAD

Na dimensão instituição, as afirmações se relacionaram com a atuação da IES como promotora de ações de EAD. Nesse sentido, há concordância de que as duas instituições pesquisadas promovem investimentos na modalidade. Tal resultado chama a atenção, tendo em vista que, mesmo que as IES pesquisadas estejam em estágios distintos de implementação de EAD, há uma percepção de que esta modalidade de ensino recebe atenção e que há o interesse das IES em desenvolver ações de EAD.

Os resultados obtidos em cada universidade, nesta dimensão, estão apresentados na tabela abaixo:

Tabela 3. Dimensão Instituição Geral (Uneb + Ufba)

	Instituição	N	Média
Fator_instituição	1 Ufba	37	4,32
	2 Uneb	51	3,96

Fonte: Elaboração do autor a partir de questionário de pesquisa aplicado, 2016.

Verifica-se que os docentes da Ufba apresentaram crenças mais positivas em relação à EAD na dimensão instituição. A média geral de concordância foi de 4,32. Os itens que contribuíram para uma média mais elevada neste fator relacionam-se com a crença de que *a expansão pública da*

*educação superior deve ser estimulada considerando os processos de democratização e acesso ao ensino superior (5,54); que a democratização não seria apenas o aumento quantitativo das vagas pela EAD, mas também a diversificação dos currículos profissionais (5,30); que a qualidade do curso em EAD depende da referência da Instituição de Ensino Superior que a oferta (5,24).*

Entretanto, há um paradoxo em duas questões que se sobrepõem e tiveram respostas similares: para a Ufba a condução da EAD deve ser institucionalizada hierarquicamente *de cima para baixo* (3,62). Se de um lado a escolha transparece a aceitação de um poder coercitivo dentro da universidade, ao mesmo tempo, os docentes defendem que *a participação na EAD deve ser espontânea, por iniciativa docente* (3,53).

Em relação à Uneb, que obteve como média geral 3,96, os resultados mais significativos foram os mesmos itens que se destacaram na Ufba.

Todavia, uma avaliação mais crítica também apareceu entre os docentes da Uneb. O primeiro deles revela uma crença dos docentes de que *a EAD é vista como uma solução paliativa de concessão de um ensino público de baixa qualidade fruto de uma política populista* (3,9). O segundo refere-se à condução hierárquica da EAD pelos gestores, sem a participação docente (4,06).

Esses dados abertos por afirmativas mostram dois resultados que merecem destaque. No primeiro, a percepção da maioria docente em ambas as instituições evidencia a concordância que, para o desenvolvimento da EAD, é necessário que a gestão da universidade centralize, hierarquicamente, a condução da modalidade na instituição, ao invés de ser uma ação com origem espontânea do interesse e atuação docente. Demonstrando, assim, um conjunto de crenças e valores, entre os docentes, que esperam uma gestão centralizada para a EAD, em vez de se posicionarem como agentes na condução da modalidade. Indo além, essas respostas podem sinalizar uma expectativa quanto à institucionalização da EAD e a importância de um projeto específico para a modalidade.

O segundo resultado enfatiza as posições mais positivas existentes na Ufba em relação à Uneb, enquanto na Ufba os maiores destaque são para o aumento da oferta no ensino superior como mecanismo de democratização, não só pelo aumento de vagas, mas também pela diversificação dos currículos, na Uneb houve ênfase de concordância na percepção da EAD “como uma solução paliativa de ensino público de baixa qualidade”. Este

cenário demonstra que na Ufba será necessário motivar os professores com uma divulgação maior das possibilidades de ensino na EAD e na Uneb será preciso requalificar o discurso interno sobre a EAD, na proposição de se desfazerem alguns mitos existentes.

Na Ufba, a média mais alta obtida está na importância de se estimular a EAD na universidade para ampliar o conjunto de alunos atendidos. Tanto na Ufba quanto na Uneb há um entendimento que é preciso conduzir responsavelmente o desenvolvimento da EAD com atenção ao padrão de ensino

Nesse contexto, é preciso compreender que, tanto na Ufba quanto na Uneb, a adesão a uma institucionalidade dificilmente será isenta de dissonâncias. No caso específico da contribuição dos docentes para os programas de EAD nas universidades, a resistência pode também ser um indício de que o programa de implementação não conseguiu contemplar ou integrar questões referentes a interesses, equilíbrio de poderes e eventuais conflitos. Assim, o processo pode não ter sido capaz de antecipar o impacto de variáveis políticas. Por outro lado, ainda há de se considerar que o docente no nível superior nas Ipes se apresenta como um indivíduo de elevado grau de formação, destacada capacidade crítica e envolvido em um trabalho criativo que é complexo por natureza, potencialmente capaz de se contrapor, ideologicamente, ao capital neoliberal. Sua concordância com um projeto mais amplo de gestão do espaço societário dificilmente será acidental. O docente provavelmente aderirá, ou não, a uma reforma ou ressignificação das estruturas educacionais se, e somente se, perceber que, de alguma forma, aquela proposta se alinhe à sua visão de mundo e interesses. Então, se houver uma relação dialógica entre os princípios de gestão da sociedade que ele mesmo defende organicamente e a proposta que ora se apresenta.

### **Considerações finais**

Nesta pesquisa foi feito um breve levantamento do perfil dos participantes do estudo. Os principais resultados que se destacaram na composição do perfil foi que, na amostra da Ufba, os docentes apresentaram uma faixa etária mais velha e a maior experiência com a EAD predominantemente no sexo masculino. Já na amostra Uneb observa-se uma faixa etária mais nova, com predominância de docentes do sexo feminino com maior

experiência com a EAD. Este resultado da Uneb corrobora um cenário mais atual para as mulheres que têm aumentado a participação em áreas relacionadas a tecnologia.

Esta análise também indicou que, para os docentes, a implantação depende de um projeto político para a EAD na Universidade. Assim, esse processo precisará de um mapeamento de interesses e potenciais adesões. De um lado, precisa-se levar em conta interesses particulares e de grupos dentro da instituição, seus costumes e formas de exercício de poder, sem deixar de lado a necessidade de compreender as interações (em termos de alinhamentos, enfrentamentos e alternativas de diálogo) entre esses atores políticos. Por outro lado, se farão representadas na Universidade diversas interpretações e propostas de gestão do espaço societário, diversas administrações políticas, que podem, ou não, dialogar com a proposta. Nesses casos, a integração completa pode não ser possível, caso forçada por meio de algum tipo de coerção, uma vez que a crítica e o contraditório também contribuem para o aprimoramento dos processos, sobretudo no caso em questão, com os docentes.

Estes resultados em conjunto respondem à pergunta de partida em que os docentes tanto da Ufba quanto da Uneb percebem que a gestão da universidade possui um projeto político para a EAD voltado para a democratização do acesso ao ensino superior. Na Ufba foi destacada a importância de se estimular a EAD na Universidade, atendendo assim à perspectiva democrática do ensino a distância, e, em ambas, os docentes esperam que a gestão superior conduza o processo de institucionalização. Por fim, as duas universidades evidenciaram a preocupação de conduzir responsavelmente educação a distância para que se obtenha um ensino de superior com qualidade, mantendo o padrão da universidade e acessível a mais pessoas que tenham dificuldade de se deslocar para a cidade-sede.

As percepções aqui evidenciadas confirmam a importância dos estudos em objetos especiais como a EAD. No entanto, destaca-se que os resultados apresentam limitações próprias de um estudo dessa natureza. Ou seja, não é possível fazer generalizações que extrapolem o universo da amostra. Sabe-se que muitos outros fatores estão envolvidos na compreensão sobre a EAD. A partir deste trabalho, é possível que as universidades lancem um olhar diferenciado no ambiente institucional sobre a EAD, reconduzindo as práticas políticas de gestão para o êxito da modalidade, ressaltando os discursos aqui reconhecidos e estimulando novos trabalhos que venham a contribuir com este promissor cenário.

## Referências

- ARAÚJO, Bohumila & FREITAS, Kátia. S. de (orgs.). *Educação a distância no contexto brasileiro: algumas experiências da Ufba*. Salvador: ISP/Ufba, 2005.
- BELLONI, Maria Luiza. *Educação a distância*. 3.<sup>a</sup> ed. Campinas: Autores Associados, 2008.
- BOITO Jr., Armando & BERRINGER, Tatiana. Brasil: classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. *Revista de Sociologia Política*, vol. 47, n.º 21, pp. 31-8, 2013.
- BRESSER-PEREIRA, Luís. C. *Economia brasileira: uma introdução crítica*. Rio de Janeiro: Ed. 34, 1998.
- BRESSER-PEREIRA, Luís. *Desenvolvimento e crise no Brasil: história, economia e política de Getúlio Vargas a Lula*. São Paulo: Ed. 34, 2003.
- BRITO, Cristiane S.; MENDONÇA, Daélcio C. & CHAVES JR., Evilásio. O programa de formação continuada de gestores — Proged e a educação a distância. In: Bohumila Araújo & Kátia S. de Freitas (orgs.). *Educação a distância no contexto brasileiro: algumas experiências da Ufba*. Salvador: ISP/Ufba, pp. 149-58, 2005.
- CRISTALDO, Rômulo C. Administração política e internacionalização do capital: o papel do Estado na formação das bases para a internacionalização da indústria brasileira da construção civil, 1964-1979. *Revista Brasileira de Administração Política (Rebap)*, Salvador, vol. 7, n.º 1, pp. 143-65, abr. 2014.
- CRISTALDO, Rômulo C. & PEREIRA, Clara M. A administração política e a gestão do modo de produção: processos gestoriais, da organização produtiva do trabalho até a economia-mundo capitalista. *Revista Brasileira de Administração Política (Rebap)*, Salvador, vol. 1, n.º 1, pp. 71-93, out. 2008.
- DARDO, Pierre & LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. Coleção Estado de Sítio. São Paulo: Boitempo, 2016.
- HARVEY, David. *A brief history of neoliberalism*. Oxford, UK: Orford University Press, 2005.
- MARINI, Ruy M. *América Latina: dependência e integração*. São Paulo: Página Aberta, 1992.



- MATIAS-PEREIRA, José. *Políticas públicas de educação a distância no Brasil*. Brasília: Cead/UNB, 2008.
- MATOS, Maria Teresa N. de B. *Memória institucional e gestão universitária no Brasil: o caso da Universidade Federal da Bahia*. Doutorado. Salvador: Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, 2004.
- MATTOS, Wilson R. de. Inclusão social e igualdade racial no ensino superior baiano: uma experiência de ação afirmativa na universidade do estado da Bahia (Uneb). In: Joaze Bernardino & Daniela Galdino (orgs.). *Levando a raça a sério: ação afirmativa e universidade*. Rio de Janeiro: DP&A, 2013.
- MILL, Daniel et al. Gestão da educação a distância (EAD): noções sobre planejamento, organização, direção e controle da EAD. *Vertentes*, São João del-Rei, vol. 35, n.º 1, jan.-jun. 2010. Disponível em <[http://www.ufsj.edu.br/porta12-repositorio/File/vertentes/Vertentes\\_35/daniel\\_mill\\_e\\_outros.pdf](http://www.ufsj.edu.br/porta12-repositorio/File/vertentes/Vertentes_35/daniel_mill_e_outros.pdf)>. Acesso em 28-6-2017.
- PRETTI, Oreste. *Fundamentos e políticas em educação à distância*. Curitiba: Ibpex, 2002.
- POSSOLLI, Gabriela E. *Políticas de educação superior a distância e os pressupostos para formação de professores*. Doutorado. Curitiba: Programa de Pós-Graduação em Educação, UFPR, 2012.
- RICCIO, Nícia C. R. Educação a distância: uma alternativa para a Ufba? In: Bohumila Araújo & Kátia S. de Freitas (orgs.). *Educação a distância no contexto brasileiro: algumas experiências da Ufba*. Salvador: ISP/Ufba, pp. 125-31, 2005.
- SADER, Emir (org.). *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo: Boitempo, pp. 145-55, 2013.
- SANTANA Camila L. S. & ROSADO Janaína R. O moodle como ambiente de formação docente para professores da modalidade EAD: desafios e perspectivas. In: Simpósio Iberoamericano em Educação, Cibernética e Informática (SIECI), VIII.º 2011, Orlando, USA. *Anais*. . . Disponível em <<http://www.iiiis.org/>>. Acesso em 18-2-2014.
- SANTOS, Elinaldo L. et al. Contribuições da administração política para o campo da administração. *Revista Interdisciplinar de Gestão Social (RIGS)*, vol. 3 n.º 2 mai.-ago. 2014. Disponível em <[http://www.rigs.ufba.br/pdfs/RIGS\\_v3\\_n2\\_art10.pdf](http://www.rigs.ufba.br/pdfs/RIGS_v3_n2_art10.pdf)>. Acesso em 30-5-2015.

- SANTOS, Reginaldo S. A administração política como campo do conhecimento. In: Santos, Reginaldo S. (org.). *Em busca da apreensão de um conceito para administração política*. São Paulo: Mandacaru, p. 19-57, 2004.
- SANTOS, Reginaldo S. Keynes e a proposta de administração política do capitalismo. *Revista Brasileira de Administração Política (REBAP)*, Salvador, vol. 1, n.º 1, pp. 103-158, out. 2008.
- SANTOS, Reginaldo S.; RIBEIRO, Elizabete M. & SANTOS, Thiago C. S. Bases teórico-metodológicas da administração política. *Revista de Administração Pública (RAP)*, Rio de Janeiro, vol. 43, n.º 4, pp. 919-41, jul.-ago. 2009. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n4/v43n4a08.pdf>>. Acesso em 15-7-2015.
- SANTOS, Reginaldo S. & RIBEIRO, Elizabete M. A administração política brasileira. *Revista de Administração Pública (RAP)*, Rio de Janeiro, vol. 27, n.º 4, pp. 919-41, out.-dez. 1993.
- SANTOS, Ana Maria F. dos. Visionários de um novo tempo: mentores da interiorização da universidade na Bahia (1950-1960). In: Congresso Brasileiro da História da Educação, VII.º, 2013, Cuiabá. *Anais. . . Cuiabá: Sociedade Brasileira de História da Educação*, 2013. Disponível em <<http://sbhe.org.br/novo/congressos/cbhe7/>>. Acesso em 17-7-2014.
- UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA – UNEB. *Relatório de Atividades*. Salvador, 2011. Disponível em <<http://www.uneb.br/prestacao-de-contas/>>. Acesso em 18-2-2014.
- UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA – UFBA. *Regimento geral UFBA*. Salvador, 2013. Disponível em <[https://www.ufba.br/sites/estatuto\\_regimento/index.html](https://www.ufba.br/sites/estatuto_regimento/index.html)>. Acesso em 18-2-2014.



# TAXA DE ENCARCERAMENTO: ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE OS ESTADOS BRASILEIROS

JOSÉ DE JESUS FILHO\*

FRANCISCO CÉSAR PINTO DA FONSECA†

## Resumo

O presente artigo resultou de um esforço por compreender as diferentes taxas de encarceramento entre os estados brasileiros. A partir de um estudo exploratório dessas diferenças, utilizando-se de visualização gráfica multivariada elaborada com análise de componente principal, constatou-se que os estados com altas taxas de aprisionamento mantêm moderados percentuais de presos provisórios. Por outro lado, estados com altos percentuais de presos provisórios apresentam baixas taxas de encarceramento. Isso levou ao levantamento da hipótese de que a variação nas taxas de encarceramento se explicam pelo nível de institucionalização do sistema de justiça de cada estado, ou seja, as diferentes taxas de encarceramento se explicam, *ceteris paribus*, pela capacidade do estado de prender, processar e julgar suspeitos de práticas criminais. Para testar essa hipótese procedeu-se à análise de regressão com dados em painel. Os resultados mostram que as taxas de encarceramento são positivamente afetadas pelo investimento em justiça e segurança.

Palavras-chave: Prisões; Taxa de encarceramento; Segurança pública; Judiciário; Dados em painel.

## Abstract

The present article resulted from an effort to understand the different incarceration rates among the Brazilian states. From an exploratory study of these differences, using multivariate graphical visualization elaborated with principal component analysis, it was found that states with high rates of imprisonment maintain moderate percentages of pretrial detainees. On the other hand, states with high percentages of pretrial detainees have low incarceration rates. This led to the hypothesis that the variation in incarceration rates can be explained by the level of institutionalization of the judicial system of each state, that is, the different incarceration rates are explained, *ceteris paribus*, by the state's ability to arrest, prosecute and trial crime suspects. To test this hypothesis, regression analysis with panel data was performed. The results show that incarceration rates are positively affected by investment in justice and security.

Key-words: Prisons; Incarceration rate; Public security; Judicial system; Panel data.

\* Doutor pela Fundação Getúlio Vargas (FGV/SP, Escola de Administração de Empresas, Eaesp), email: <jjesusfilho@gmail.com>.

† Professor de Ciência Política na Fundação Getúlio Vargas (FGV/SP, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Eaesp) e PUC/CP, email: <franciscocpfonseca@gmail.com>.

## **I. Introdução**

O presente artigo constitui-se de um esforço por compreender a evolução do encarceramento no Brasil. As reformas penitenciárias podem ser mais bem entendidas quando contextualizadas dentro de um processo de crescimento acelerado da população carcerária, o qual operou como mola propulsora da expansão penitenciária em seus mais diversos aspectos: físicos, geográficos, administrativo e recursos humanos.

Comumente a mídia ou mesmo acadêmicos associam o investimento no sistema penitenciário, especialmente na construção de presídios, como um elemento da política de encarceramento em massa, como se isso explicasse as altas taxas de encarceramento. A nosso ver, são os níveis de encarceramento que pautam os programas de construção de presídios. Em outras palavras, a política criminal geradora de encarceramento tem efeitos diretos sobre a expansão física penitenciária.

Igualmente, a própria gestão penitenciária é decisivamente afetada pelo crescimento da população presa. Os desafios de gerir uma prisão com três ou quatro vezes mais presos que a capacidade física da unidade, bem como com reduzido número de agentes penitenciários e insuficientes recursos para prover o mínimo existencial, passam a ser maiores e mais complexos. Com efeito, a superpopulação carcerária tem sido constantemente apontada nas pesquisas como fonte de desordem prisional (Barak-Glantz, 1981; McCorkle, Miethe & Drass, 1995).

Este artigo busca explicar o fenômeno do encarceramento em massa em São Paulo a partir de fatores extrínsecos à política penitenciária, os quais estariam mais bem associados à política criminal. Esta última é implementada a partir de arranjos feitos no âmbito dos três poderes, seja por meio do fortalecimento das forças de segurança, no âmbito do Executivo, por meio do controle das decisões judiciais na área criminal exercido pelo Judiciário ou mesmo por meio do priorização alocativa exercida pelo Legislativo em acordo com o Executivo, ao favorecer a política criminal em desfavor da política social.

É importante destacar que não se tem a pretensão de explicar inteiramente o processo de encarceramento. Esse é um fenômeno complexo e estamos longe de oferecer uma tese plenamente satisfatória das suas causas. Há elementos não sistemáticos no processo de encarceramento que escapam do controle do pesquisador.

Para entender as taxas de encarceramento em São Paulo, a pesquisa

realizou primeiramente uma revisão da literatura, a fim de identificar quais variáveis são acionadas para explicar sua variação. Além disso, nossa experiência com os dados de encarceramento levou-nos a partir para uma análise exploratória comparando São Paulo com os demais estados brasileiros. Isso porque os dados de encarceramento em São Paulo discrepam significativamente de outros estados.

A revisão bibliográfica levou-nos a incluir como variáveis explicativas as taxas de homicídio, os gastos sociais, as taxas de desemprego, aspectos ideológicos, os índices de desigualdade e aspectos raciais. Por sua vez, a análise exploratória permitiu-nos constatar que nos estados onde há altas taxas de encarceramento são moderados os percentuais de presos provisórios. Por outro lado, nos estados onde há baixíssimas taxas de encarceramento, há elevado percentual de presos provisórios.

Tal observação nos levou a levantar a hipótese de que a variação nas taxas de encarceramento pode ser explicada a partir da institucionalização do sistema de justiça, isto é, quanto maior a capacidade de prender, processar e julgar suspeitos de cometimento de crime, maiores os níveis de encarceramento e, conseqüentemente, menores os percentuais de presos provisórios. Os resultados mostraram que quanto maior o investimento dos estados no sistema de justiça maiores as taxas de encarceramento.

## **2. Elaboração teórica e desenho da pesquisa**

### **2.1 A prisão como instrumento de punição**

O uso da prisão como resposta massiva ao crime surgiu no início do século XIX, tendo como expressão máxima a inauguração da Estearn State Penitentiary, ou Cherry Hill, na Filadélfia, estado da Pensilvânia, nos Estados Unidos, e poucos anos depois a Penitenciária de Auburn, em Nova York, seguidas pela instituição da penitenciária irlandesa. Essas três prisões, em certa medida, conformaram o ideário penitenciário que, ao menos no Brasil, prevalece até o presente: a prisão é um lugar de mudança de comportamento, pelo qual o criminoso passa por um tempo de autorreflexão e gradualmente passeia pelo caminho da liberdade num processo de harmoniosa integração social.<sup>1</sup>

A despeito disso, será somente na década de 1970 que surgirão três importantes obras, conhecidas como “revisionistas”, por questionarem as

1 Cf. artigo 1.º da Lei de Execução Penal.

narrativas até então prevalentes sobre as origens das prisões. As obras de Michael Ignatieff, Michael Foucault, David Rothman pintariam um quadro mais obscuro bem distinto dos argumentos altruístas e humanitários até então sustentados. Com exceção do trabalho de Rusche & Kirchheimer (2004), publicado em 1939, até então o debate sociológico sobre a questão penitenciária não havia irrompido para além dos muros da prisão. Estas três obras irão identificar nas transformações sociais e profundas mudanças de concepção sobre os indivíduos e sobre as relações sociais que experimentavam os Estados Unidos e a Europa.

Ignatieff (1978) indica que o surgimento das penitenciárias foi legitimado discursivamente pela confluência de três movimentos: dos protestantes com sua proposta de superação das penas cruéis e humanização das penas, dos utilitaristas ou consequencialistas, para os quais a prisão de um indivíduo funciona como alerta aos demais sobre as consequências do crime, e dos iluministas, os quais buscavam a proporcionalidade das penas ante o arbítrio que imperava até aquele momento. As narrativas sobre a prisão enfatizavam a consciência como mola das reformas penais, assumindo que as alterações propostas pelos reformadores eram intencionais e humanísticas, Ignatieff (1981), e não associadas à retribuição ou à segregação.

No entanto, o autor sugere outras hipóteses para o surgimento das prisões. Dentre elas o medo da classe média em relação aos homens excluídos da revolução industrial. Ao questionar porque a instituição prisional perdurou e prevaleceu sobre outras formas de resposta ao crime, mesmo sob duras críticas sobre sua eficiência em reduzir o crime e promover a reintegração de pessoas, Ignatieff (1978) identifica como resposta a expansão democrática no período, acompanhada pelo aumento do poder estatal de controle e pela redução da tolerância em relação aos comportamentos desviantes. Anos depois, Michael Ignatieff irá rever parcialmente sua crítica para reconhecer a motivação humanitária (Ignatieff, 1981).

Michel Foucault localiza o surgimento das prisões dentro de uma mais ampla estratégia disciplinar que atingia não somente a punição, mas a educação e a sexualidade (Garland, 1986). Em sua perspectiva, a prisão é uma metáfora ou microcosmo de uma sociedade disciplinar. Nesse sentido, o subtítulo: “o nascimento das prisões” na obra de Foucault associa o surgimento das prisões<sup>2</sup> ao próprio desenvolvimento da sociedade moderna. Segundo

2 A versão brasileira da obra equivocadamente substituiu “o nascimento das prisões” por “história da violência nas prisões”.

Garland (1986), Foucault estrutura sua obra em torno de três conceitos fundamentais: “o poder”, “o conhecimento” e “o corpo”. Para ele, sistemas de produção, de dominação e de socialização dependem fundamentalmente da sujeição dos corpos. Eles exigem que os corpos sejam controlados e submetidos a treinamento a fim de se tornarem dóceis, obedientes e úteis. Poder em Foucault não é uma propriedade de uma classe particular ou indivíduo que o detêm, nem mesmo um instrumento que pode ser utilizado à vontade.

“Poder” se refere às várias formas de dominação e subordinação que operam quando e onde as relações humanas existem. As relações de poder, assim como as relações sociais em que estão imbricadas, não se mostram em padrões claros. Segundo Foucault, a vida social não toma lugar em uma sociedade ampla, mas por meio de uma multiplicidade de campos que às vezes estão conectados, às vezes, não. O terceiro elemento “conhecimento”, é entendido por Foucault como *know-how*, ou seja, o uso de técnicas e estratégias. O bem-sucedido controle dos corpos requer um grau de entendimento de suas forças, suas reações, fortalezas, fraquezas e suas possibilidades.

Do ponto de vista historiográfico, a obra de David Rothman (Rothman, 1971) é mais minuciosa, contextualizando o surgimento das instituições de segregação: prisões, orfanatos, asilos, hospitais psiquiátricos, nos Estados Unidos na era jacksoniana (1820-1845). Este período ficou caracterizado por crescimento econômico acelerado, de sedimentação da industrialização e da revolução dos meios de transporte. Este foi também um período de transição de visões de indivíduo e de sociedade, afirmação dos direitos individuais e rompimento com algumas das concepções tradicionais de família e religião.

As tradicionais formas de tratar os pobres, pessoas com transtorno mental, as crianças abandonadas e os infratores, tinham o ambiente familiar como modelo, e foram abandonadas em favor da institucionalização dessas pessoas e da construção de edificações fortificadas. Até o surgimento das penitenciárias, como lugares destinados ao cumprimento de pena, as pessoas eram custodiadas em casas de correção, as quais, como o próprio nome sugere, assemelhavam-se ao ambiente residencial.

Para os reformadores, a sociedade parecia caótica e imprevisível, marcada pelo crescimento dos conflitos sociais, da indigência e da criminalidade. O saudosismo dos tempos de dominação inglesa, quando tudo parecia estável, associado ao medo da desintegração social atribuída a esses comportamentos desviantes, criaram as condições para a edificação de instituições



segregantes, mais tarde descritas por Goffman (Goffman, 1968) como instituições totais, para confinar todos aqueles que, por seu comportamento, ameaçavam a preservação da ordem.

A disseminação do confinamento prevaleceu em detrimento de outras respostas ao comportamento desviante devido ao medo social. A prisão serviria, a uma só vez, a dois propósitos: melhorar as condições do dependente e do desviante e separá-los de uma sociedade desesperada por criar um escudo social. Mesmo sem jamais ter cumprido sua principal promessa: transformar criminosos em cidadãos cumpridores da lei, o uso da prisão como resposta ao crime foi difundido e se expandiu por todo o mundo.

Ao longo das décadas seguintes à instituição da penitenciária como principal resposta ao crime, várias teorias surgiram para justificar a pena e o uso da prisão como mecanismo de redução da criminalidade. A teoria da prevenção especial,<sup>3</sup> em suas formas negativa e positiva, teve especial relevância.<sup>4</sup>

Garland (2001) afirma que tal ideal ressocializador começou a ruir nas décadas de 1950 e 1960 nos Estados Unidos ante a crescente perda da legitimidade da prisão como mecanismo de mudança de comportamento, seja porque a criminalidade continuava a crescer, seja porque os programas de ressocialização não se mostravam eficazes (Martinson (1974), ou mesmo porque se começava a questionar o papel do Estado como agente educador (von Hirsch & Gaylin, 1986).

Sob severas críticas tanto de conservadores quanto de progressistas, o propósito ressocializador foi cedendo passo ao propósito de incapacitação para o crime. Entendida como uma expressão mais recente do utilitarismo, a teoria da incapacitação propõe a prevenção de cometimento de novos crimes por meio da remoção temporária ou permanente de criminosos da sociedade, ou por meio da restrição física de sua capacidade de delinquir.<sup>5</sup>

3 A teoria da prevenção geral é igualmente bifurcada em duas, positiva, pela qual o Estado comunica à população, por meio da sanção, que determinados valores são hierarquicamente superiores. Por sua vez, a prevenção especial negativa caracteriza-se pela intimidação geral, a prisão funciona como um alerta a potenciais criminosos sobre as consequências de seus atos. A prevenção especial positiva expressa-se por meio da ressocialização ou reabilitação.

4 Zaffaroni (1997) atenta para uma dificuldade semântica dessas expressões e as inclui dentro do que ele chama de ideologias re: ressocialização, readaptação, reeducação, reintegração, repersonalização, etc., pelas quais a mudança do comportamento em direção ao respeito às leis ocorreria dentro de um sistema progressivo de incentivos e sanções, mediante o envolvimento do condenado em oficinas de trabalho, de estudo, de acompanhamento médico, psicológico e social, permitindo-lhe um gradual retorno à sociedade com a transferência para regimes prisionais menos gravosos.

5 Mais recentemente, a castração química tem sido proposta para incapacitar violadores sexuais.

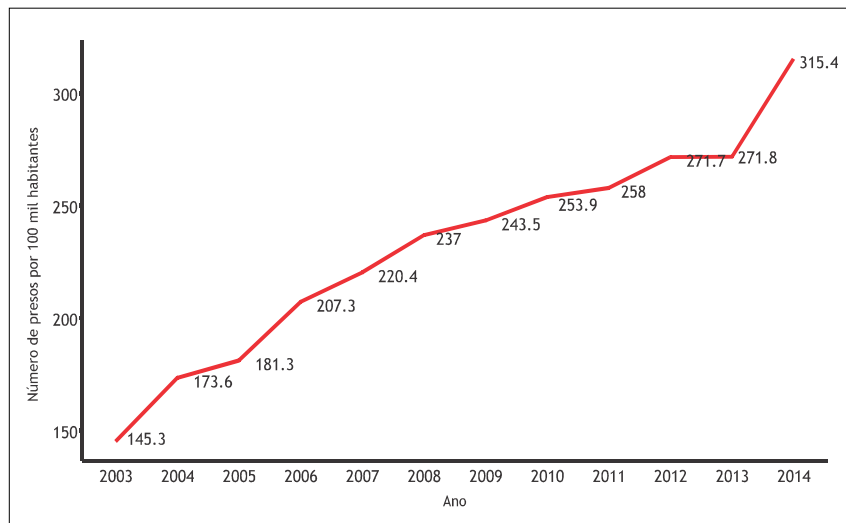
O desencantamento com prisão como meio de reabilitar pessoas provocou o seu uso como mecanismo de contenção massa (Garland, 2001). Isso explicaria o fato de que as décadas de 1970 e 1980 conheceram acelerado aumento do encarceramento nesses países, enquanto no Brasil, na década de 1990, teve início um acentuado processo de encarceramento.

No Brasil, o ideal ressocializador, ainda que sob críticas (Barros, 2001), perdurou por mais alguns anos e é possível dizer que ele não veio a desaparecer dos discursos de políticos, de teóricos e de operadores da execução criminal. A Lei de Execução Penal, por exemplo, evitou utilizar qualquer termo iniciado por “re” no artigo primeiro, onde declara os objetivos da execução penal, mas não os evitou em outras de suas disposições, artigo 25, I. Mais recentemente, em 2006, os termos *recuperação* e *reeducação* foram introduzidos na referida lei, artigo 152, parágrafo único.

## 2.2 Encarceramento no Brasil

O encarceramento no Brasil tem alcançado cifras impensadas cerca de vinte anos atrás. O nível de ocupação das prisões coloca o Brasil na quarta posição mundial em números absolutos e na trigésima quarta posição em números relativos. O Gráfico 1 mostra a evolução das taxas de encarceramento no Brasil desde 2003.

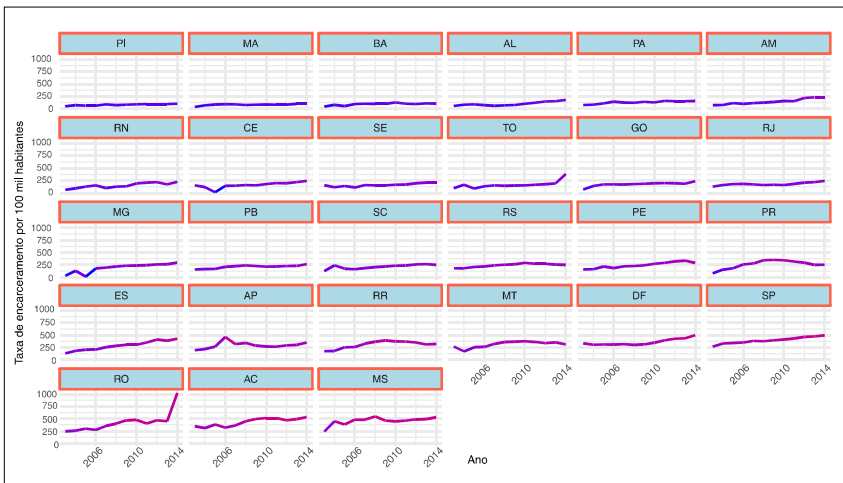
Gráfico 1. Evolução das taxas de encarceramento no Brasil



Assim mesmo, se desagregados os dados por estado e tratando cada um deles como se fosse um país, a distância entre eles, expressada nas taxas de encarceramento, seria significativa. Rondônia estaria em primeiro lugar, à frente até mesmo dos Estados Unidos e o Maranhão ocuparia o 150.º lugar (menos de cem presos por cem mil habitantes). O Gráfico 2 mostra as diferentes taxas de encarceramento entre os estados. Os estados com maiores taxas de encarceramento estão no Noroeste, na fronteira com Peru, Colômbia e Bolívia acompanhados por São Paulo e Distrito Federal. Os quatro estados com menores taxas de encarceramento estão no Nordeste, locais onde o PIB *per capita* é menor que o restante do Brasil, e há baixo investimento no sistema de justiça.

Do Gráfico 2, é possível visualizar que a taxa de encarceramento varia tanto no tempo quanto no espaço, e estados com maiores taxas de encarceramento tiveram maior variação ao longo dos anos.

Gráfico 2. Evolução das taxas de encarceramento por estado de 2003 a 2014



O presente texto parte justamente do pressuposto de que é possível compreender o processo de encarceramento em massa no país a partir da análise das diferentes orientações políticas dos governos estaduais e seus reflexos sobre os níveis de aprisionamento. A pesquisa identificou que alguns estados tendem a percorrer uma trajetória de fortalecimento do Esta-

do Penal, sem necessariamente reduzir o Estado Social, ao priorizar os investimentos públicos no aparelho repressor, ou seja, no sistema de justiça criminal, na segurança pública e no sistema penitenciário, em desfavor dos investimentos em políticas sociais, nomeadamente, educação, saúde, assistência social e habitação.

A questão da substituição do Estado Social pelo Estado Penal foi bem explorada por Wacquant (2001) ao estudar o processo de encarceramento em massa nos Estados Unidos. Segundo o autor, aquele país empreendeu, a partir da década de 1970, um projeto de substituição progressiva do Estado de semibemestar social por um Estado penal e policial, pelo qual a criminalização da marginalidade e a incapacitação punitiva assumiram a feição das políticas públicas destinadas aos mais pobres.

Garland (2001), por sua vez, associa a crise do Estado de Bem-Estar social à crise do Estado Penal Social (Penal-Welfarism), este caracterizado pelo ideal reabilitador, o que coincide com a ascensão dos governos de Ronald Reagan nos Estados Unidos e de Margaret Thatcher nas Inglaterra, expressões do conservadorismo. Para o autor, a então classe média que antes havia-se beneficiado das políticas de bem-estar social do período pós-guerra, passa a demandar, a partir da década de 1970, a redução dos gastos sociais e políticas de endurecimento penal. Garland identifica alguns fatores que explicam tais transformações sociais: modernização da dinâmica da produção capitalista, mudanças na estrutura da família, alterações na ecologia social e demográfica, o impacto social da mídia e a democratização da vida social e da cultura.

Sinhoreto, Silvestre & Melo (2013) constataram que o encarceramento em massa no estado de São Paulo é expressão do avanço do estado punitivo. Segundo os autores, a ocorrência da expansão punitiva em São Paulo tem como indicadores não somente o aumento do número de presos, mas também a quantidade de atores que se relacionam com o encarceramento, as prisões e os presos.

O presente trabalho converge com as contribuições tanto dos autores brasileiros quanto dos estrangeiros mencionados acima, ao identificar a expansão do Estado punitivo produtor de encarceramento. No entanto, utiliza-se de uma abordagem quantitativa para revelar como a orientação punitivista se expressa nas opções políticas dos governos estaduais.

Esta orientação punitivista foi estudada na taxa de encarceramento (presos por 100.000 habitantes) no país à luz das diferenças entre as unidades

federativas brasileiras em torno da priorização dos governos em alocar recursos no fortalecimento das instituições do aparato estatal punitivo em detrimento das políticas de redução das desigualdades sociais. Constatou-se que o encarceramento está vinculado ao investimento dos estados em assegurar sua capacidade de prender, processar e julgar suspeitos. A política de drogas é um bom exemplo. Diante do crescente consumo e tráfico de drogas, alguns estados preferiram declarar guerra às drogas e partir para a criminalização e punição de infratores em vez de apostar em investimento em saúde pública ou outras formas menos drásticas de tratar o fenômeno.

Este estudo sugere que as diferenças de encarceramento nos estados podem ser parcialmente explicadas pelo nível de institucionalização do sistema de justiça. Alguns estados fortaleceram o aparato repressor, outros se utilizam mais de meios informais de resolução de conflito. O fortalecimento das instituições de persecução penal demanda o incremento de gastos públicos e, por conseguinte, a redução das despesas em outras áreas, especialmente a social.

Assim, para verificar as hipóteses aqui levantadas, os gastos com segurança, justiça e encarceramento foram comparados com os gastos com saúde, assistência social, educação e habitação ao longo de sete anos, 2007 a 2014, e entre as unidades federativas brasileiras. Além disso, foram inseridas outras variáveis econômicas, como as taxas de desemprego e o índice de Gini, bem como, variáveis ideológicas, *e.g.*, ideologia partidária e a política de drogas em cada estado. Ademais, foram incluídas variáveis sociodemográficas, como o perfil racial dos julgadores. Para verificar em que medida o fenômeno da criminalidade influi nas taxas de encarceramento, foi adicionada a taxa de homicídio.

O aspecto inovador da abordagem está em explicar a taxa de encarceramento a partir da capacidade das instituições do Sistema de Justiça (Judiciário e Segurança) de prender, processar e julgar pessoas que cometeram crimes. Desconhece-se qualquer estudo que tenha centrado a análise na capacidade dos atores do sistema de justiça para apurar infrações penais. Das variáveis articuladas aqui, apenas ideologia partidária, desemprego, desigualdade e distribuição racial já foram usadas para explicar as taxas de encarceramento (Raphael, 2014).

Além disso, a despeito de haver vasta literatura nos Estados Unidos a respeito, desconhecemos tentativas similares no Brasil de explicar as taxas de encarceramento a partir de um modelo econométrico. No Brasil, os

trabalhos que tratam da variação no encarceramento estão mais dedicados a contextualizá-lo no interior das dinâmicas sociais e econômicas utilizando-se de técnicas qualitativas. O presente estudo aproxima-se, em suas conclusões, dessas abordagens de cunho predominantemente sociológico, estendendo a análise para operacionalizar os construtos teóricos em variáveis que permitem compreender concretamente tais processos.

A fim de testar a hipótese, empreendeu-se um estudo econométrico com regressão linear com dados em painel, mais adiante explicado em detalhes. Para tanto, passou-se a um processo de revisão bibliográfica a fim de identificar quais variáveis têm sido articuladas na literatura para proceder-se à especificação do modelo.

### 2.3 Revisão bibliográfica

A revisão bibliográfica tomou em consideração tanto a literatura sociológica acerca da prisão e seu processo de institucionalização como modelo de resposta ao crime quanto a literatura econométrica voltada a identificar quais os fatores influenciam na variação das taxas de encarceramento.

Alguns autores (Raphael, 2014) têm apontado que o tamanho da população carcerária de uma nação está em função fundamentalmente de dois diferentes conjuntos de indicadores. O primeiro é a taxa de admissão de indivíduos nas prisões de um estado, o que depende das chances de um indivíduo cometer um crime, e da política criminal adotada por aquele estado (chances de ser preso, chances de ser processado, chances de ser condenado e chances de ser sentenciado com prisão).

O segundo indicador é a taxa de desencarceramento, a qual está associada ao tempo médio da pena e este é definido pelo legislador federal. Acontece que o legislador penal brasileiro não segue necessariamente uma lógica punitiva ou uma lógica de afirmação de direitos. Em sua dissertação de mestrado, Campos (2010) constatou a coexistência de dois movimentos gerais na formulação e aprovação da legislação penal. Um deles que visa a criminalização de condutas e o agravamento das penas e outro orientado a efetivar direitos e garantias de presos. A política criminal manifestada na legislação penal tem relevante carga de aleatoriedade, o que dificulta associá-la à alteração dos níveis de encarceramento.

Por essa razão, o presente trabalho concerne mais à taxa de admissão motivada pela política criminal adotada no âmbito de cada estado, vez que

os demais aspectos dependem muito da política criminal expressada na legislação penal, que no Brasil é uniformemente aplicada em nível nacional.

Sem desconsiderar as idiosincrasias de cada estado, que serão consideradas no modelo, as taxas de encarceramento parecem estar mais relacionadas na ênfase que cada estado dá à prevenção ao crime e na capacidade da Justiça Criminal de processar e julgar seus acusados, ou seja, dependeriam muito do nível de institucionalização da justiça e da segurança pública.

### 2.3.1 Encarceramento como determinante da criminalidade

A taxa de encarceramento tem figurado na literatura econométrica mais como variável independente nas tentativas de explicar seu efeito sobre a redução da criminalidade. Esta abordagem foi muito influenciada pelo estudo pioneiro de Becker (1968). Liedka, Piehl & Useem (2006) usaram dados de trinta anos nos Estados Unidos para apontar que há alta correlação negativa entre encarceramento e criminalidade, mas esta correlação tende a diminuir quando a taxa de encarceramento aumenta. Lofstrom & Raphael (2014) concluem na mesma direção que a correlação entre crime e encarceramento diminui conforme esta última aumenta, ou seja, o retorno marginal do encarceramento é decrescente.

No entanto, mesmo com a redução da taxa de criminalidade experimentada especialmente nos Estados Unidos na década de 1990 (Blumstein & Wallman, 2006), as taxas de encarceramento continuaram a crescer naquele país em escala superior à motivada pela guerra contra o crime (Raphael & Stoll, 2014). Em São Paulo, a década de 2000 conheceu queda acentuada nos crimes de homicídio. Tal redução ocorreu em quinhentos dos seiscentos e quarenta e cinco municípios do estado e atingiu a taxa de 66,7% (Justus, Kahn & Cerqueira, 2016; Manso, 2012). A despeito disso, as taxas de encarceramento mantiveram-se em ascensão.

Lemgruber (2001) estudou também o tema da relação entre aprisionamento e redução do crime para concluir que, mesmo quando se constata uma redução da criminalidade em decorrência do aumento do número de presos, o custo-benefício é muito baixo para compensar o investimento. Dois outros estudos brasileiros, um deles produzido por Nadanovsky (2009) e o outro por Araujo Jr. et al. (2014) trabalharam a relação entre taxa de encarceramento e homicídios. Ambos concluíram que o aumento nas taxas de encarceramento tem um efeito dissuasivo na prática de homicídios.

O trabalho de Araujo Jr. et al. (2014) usou dados do Depen anteriores a 2007, o que, a nosso ver, compromete os resultados da análise porque vários estados não informaram os números do encarceramento e há muitos erros nos números informados. É suficiente abrir as planilhas de cada estado nos anos de 2005 e 2006, disponibilizadas no sítio de Depen, para constatar tais imprecisões e subnotificações.

Peres et al. (2011) observa que o aumento do encarceramento em São Paulo é constante desde 1996, anterior à queda de homicídios em São Paulo, o que tornaria plausível o seu efeito para a redução nos homicídios. Segundo os autores, entre 1996 e 2001, o aumento na taxa de aprisionamento foi de 39,8%, e, entre 2001 e 2008, foi da ordem de 35,7%. Ao reconhecer a contribuição de Nadanovsky (2009) sobre o efeito do encarceramento na redução dos homicídios, os autores citados apontam que Nadanovsky (2009) não considerou hipóteses alternativas ou considerou homicídios específicos por tipo de arma, idade, sexo e tampouco incluiu em sua análise variáveis de controle. Os autores concluem que não é possível sustentar conclusões definitivas do efeito positivo do encarceramento sobre a redução de homicídios.

### 2.3.2 O encarceramento como variável dependente e especificação do modelo

Quanto aos fatores que determinam o encarceramento, a literatura tem utilizado tanto elementos econômicos, quanto sociodemográficos e ideológicos. Observe-se que mesmo classificadas em grupos distintos, pressupõe-se que a variável ideológica partido do governador interage com a variável econômica gastos públicos, vez que as preferências alocativas de um governo ao longo dos anos possivelmente refletem a ideologia partidária (Arvate, Avelino & Lucinda, 2008; Rezende, 1997). A seguir passamos a analisar cada um desses grupos de variáveis e sua relação com as taxas de encarceramento.

#### 2.3.2.1 Variáveis econômicas

A hipótese de que as taxas de encarceramento dependem da opção dos governos estaduais de priorizar o aparato repressor em desfavor de políticas de redução da desigualdade e de bem-estar social foi operacionalizada



nas preferências alocativas dos governos estaduais, ou seja, na proporção de gastos com o sistema de justiça, de segurança e penitenciário e na proporção de gastos sociais com saúde, educação, assistência social e habitação em relação ao total das despesas orçamentárias empenhadas por função. Os dados foram obtidos dos relatórios fornecidos pelos estados ao Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) da Secretaria do Tesouro Nacional.

Além disso, foram incluídos a taxa de desemprego e o índice de Gini, o qual mede o nível de desigualdade. O pressuposto para a inclusão dessas variáveis é a hipótese de que quanto maior a taxa de desemprego e maior a desigualdade, maiores as taxas de encarceramento.

### 2.3.2.2 Variáveis sociodemográficas

Seguindo a literatura sobre o tema, optamos por incluir como variáveis a criminalidade. Arvantes & Asher (1998) estudaram os efeitos das taxas de criminalidade assim como das desigualdades econômicas e raciais nos Estados Unidos sobre o encarceramento, para concluir que crime constitui o principal fator, ao passo que a renda tem parcial efeito e não foi encontrado efeito direto de raça/cor sobre o encarceramento. Por sua vez, Raphael & Stoll (2014) concluíram, de suas pesquisas, que as pessoas de baixa escolaridade, pessoas do sexo masculino e minorias raciais estão sobrerrepresentadas nas prisões.

Western, Kleykamp & Rosenfeld (2006) publicaram artigo em que relacionam o aumento da população masculina presa com a crescente desigualdade econômica nos anos de 1980 e 1990. A análise examinou detalhadamente a admissão prisional anual por idade, educação e raça. A conclusão foi que o crescimento significativo na desigualdade em educação teve impacto no aumento do encarceramento. Igualmente, identificaram uma correlação negativa entre emprego e salário nas taxas de encarceramento entre negros naquele país.

A literatura brasileira que busca explicar a escalada nas taxas de encarceramento a situa no contexto das transformações e dinâmicas sociais, entremeadas por eventos críticos que as impulsionaram. Autores como Massaro (2011) destacam o processo de encarceramento em massa como estratégia de controle das classes mais baixas, entendidas pelas elites como “classes perigosas”. Por sua vez, Barros (2012), partindo para uma análise

das consequências e efeitos do encarceramento massivo e menos dos seus aspectos ideológicos, conclui pela ausência de projetos no campo das políticas penitenciárias.

Seguindo a mesma opção de outros autores (Greenberg & West, 2001), foi inserida uma variável sobre as taxas de criminalidade, neste caso, homicídios. O pressuposto é de que estados com altas taxas de criminalidade tendem a fazer maior uso da prisão. A escolha das taxas de homicídio se deu porque, dos dados existentes sobre criminalidade, essas são as mais confiáveis. Ainda assim, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, em seus anuários, tem classificado os estados em três ou quatro grupos, a depender do ano, com base na confiabilidade dos dados.

Na linha de outros trabalhos (Travis, Western & Redburn, 2014), entendemos necessário incluir variável sobre raça/cor predominante em determinado estado. Geralmente isso é feito na forma de proporção de brancos em relação a outros grupos (pretos, pardos e indígenas). No entanto, ao estudar as diferentes formas de operacionalizar esta variável, duas possibilidades surgiram. Uma delas seria usar os dados do senso e da Pnad do IBGE ou identificar a participação por cor e raça nos cargos públicos de direção em cada estado. Obtivemos tanto os dados da relação anual de informações sociais (Rais) do Ministério do Trabalho, quanto os dados sobre juízes do censo do CNJ.

Outra opção seria usar as diferentes participações raciais entre os estados na composição da magistratura. Esta opção nos pareceu mais adequada, pois esses dados concretizam melhor a hipótese de que quanto mais homogênea em termos raciais for a elite, maiores as taxas de encarceramento dos grupos minoritários. Minorias entendidas não numericamente, mas como aqueles grupos com menos posições de poder na sociedade, neste caso, no sistema de justiça.

### 2.3.2.3 Variáveis ideológicas

Vários autores (Greenberg & West, 2001; Raphael, 2014) optam por inserir uma variável indicando diferenças ideológicas entre as unidades (estados, condados, países), assumindo que conservadores são mais punitivos que liberais. Optou-se por inserir uma variável sobre identificação ideológica, entendida como como a autolocalização no contínuo direita-esquerda.

Segundo Singer (1998), “a identificação ideológica é a adesão a uma posição no contínuo esquerda-direita ou liberal-conservador que, mesmo sendo difusa, isto é, cognitivamente desestruturada, sinaliza uma orientação política geral do eleitor”. Segundo o mesmo autor, a identificação ideológica pode ser vista como uma predisposição de longo prazo e opera como um valor central na escolha de um presidente. No mesmo sentido, Souza Carreirão (2002) conclui que há um componente ideológico na escolha no modelo que pretenda compreender o comportamento político.

O Latinobarômetro inclui entre as perguntas de seu questionário a identificação ideológica da pessoa, pela qual se escolhe um número de uma escala que varia de um a dez. Sendo um e dois claramente de esquerda e nove e dez claramente de direita. Preferimos não utilizar esses dados porque o Latinobarômetro utiliza apenas um item de escala Likert para medir a identificação ideológica, quando a literatura orienta para ao menos cinco itens para formar uma escala como esta (Likert, 1932).

Para a construção da variável ideológica partidária, obteve-se no Tribunal Superior Eleitoral os partidos dos governadores nos dois períodos que compreendem essa pesquisa, ou seja, 2007 a 2010, 2011 a 2014. A literatura geralmente classifica os partidos, conforme a ideologia, em cinco ou sete pontos, sendo um extrema esquerda e sete extrema direita (Tarouco & Madeira, 2015). Por razões metodológicas, Arvate, Avelino & Lucinda (2008), optamos por dicotomizar os partidos entre esquerda e direita. E os partidos do Centro, PSDB e PMDB foram posicionados à direita.

A ideologia também pode ser medida nas opções políticos criminais, o que pode ser identificado tanto na legislação penal quanto na política de repressão às drogas. Acontece que, mesmo sendo o Brasil uma federação, assim como México, Argentina e Estados Unidos, diferentemente desses países, a política criminal e penitenciária brasileira, ao menos do ponto de vista normativo-legislativo, é estabelecida em âmbito nacional a partir do Ministério da Justiça e do Congresso Nacional. Isso dificulta inserir numa análise comparada entre estados tomando em conta a política criminal expressada na legislação penal.

Na linha de Raphael & Stoll (2014), optamos por incluir o percentual de encarceramento sobre drogas como *proxy* para a política punitiva do estado. Raphael & Stoll (2014) estimaram que, entre 1984 e 2004, políticas de drogas mais severas contribuíram para um quinto do crescimento da população prisional estadual nos EUA e cerca de metade do crescimento

da população prisional nas prisões federais. Isso está em consonância com a variação das taxas de encarceramento por drogas tanto nos anos objeto deste estudo, quanto entre os estados. Em alguns estados, o encarceramento não passa de 10%, em outros chega a 40% do total da população presa. Até 2006, o percentual de presos por drogas no Brasil não passava de 10%.

### 3. Limitações em relação aos dados

Não foi possível obter informações sobre taxa de encarceramento anteriores a 2007. O Depen começou a coletar dados penitenciários dos estados a partir de 2005 e nos dois primeiros anos, muitos dados foram mal preenchidos e estiveram faltantes, de modo que qualquer análise que considere os anos anteriores a 2007 estará utilizando dados subnotificados. Mesmo após 2007, alguns estados, *e.g.*, Rio de Janeiro e Ceará, não forneceram dados sobre o número de presos para alguns crimes e, no caso do Rio de Janeiro, este estado em alguns anos nem sequer forneceu seus números. Em alguns casos, há discrepâncias tão grandes nos números de um ano ou de um semestre para outro, que pairam dúvidas sobre a verossimilhança dos dados.

Acontece que o processo de encarceramento em massa pelo qual passam alguns estados brasileiros teve início na década de 1990 (Pastana, 2007), de modo que, ante a ausência dos números desse período, dificilmente teremos condições de analisar, do ponto de vista quantitativo, o que disparou o encarceramento em massa.

Quanto às variáveis independentes, os dados obtidos do Tesouro Nacional sobre as despesas públicas não estão desagregados suficientemente para permitir separar no sistema de justiça o que foi gasto com defensoria pública ou outras despesas que não contribuem com a persecução criminal. Ao escrutinar os dados sobre encarceramento desagregados por crime, é fácil ver que há significativas discrepâncias nas informações sobre presos por tráfico de drogas, *e.g.*, o Rio Grande do Sul mantém uma média de oito mil e quinhentos presos por drogas nos últimos anos, mas somente em 2013, esse número salta para treze mil. Situação similar ocorre com os dados do Ceará, do Rio de Janeiro, do Pará e de Minas Gerais.

Por fim, preferimos limitar a coleta de dados sobre criminalidade aos homicídios compilados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP)

porque os demais dados não são confiáveis. Assim mesmo, o FBSP classifica os estados em três grupos segundo à qualidade dos dados sobre homicídio.

#### 4. Considerações sobre o método

O estudo consiste de duas etapas, uma exploratória e outra inferencial. Na primeira etapa, faz-se uso de técnica de análise de componentes principais, ACP ou PCA, na sigla em inglês, para visualizar a relação entre as variáveis. PCA é uma técnica de análise multivariada de uma tabela de dados em que as observações são descritas por uma série de variáveis quantitativas correlacionadas (Abdi & Williams, 2010; Husson, Lê & Pagès, 2010).

Seu objetivo é extrair informações importantes da tabela e representá-las em novo conjunto de variáveis dispostas ortogonalmente, ou seja, não correlacionadas entre si. Essa transformação das variáveis em componentes principais ocorre de modo que o primeiro componente explica a maior variância dos dados. Tanto as variáveis quanto as observações individuais podem ser projetadas num mapa conhecido como *biplot*, o qual revela padrões de similaridades entre as variáveis e as observações.

PCA é geralmente utilizada como técnica de redução de dimensionalidade, ou seja, diante de um grande número de variáveis correlacionadas entre si, busca-se reduzi-las a menor número de componentes, não correlacionados entre si, e que explicam parte significativa da variação. Nosso objetivo aqui é, na verdade, utilizar PCA para visualizar a disposição das variáveis num *biplot* a fim de identificar geograficamente a relação entre, de um lado, taxa de encarceramento e percentual de presos provisórios e, de outro, investimento em justiça, investimento em segurança e as demais variáveis quantitativas.

Para efeitos de melhor visualização, serão somente utilizados os dados de 2014, vez que os resultados são similares para os dados de todos os anos. As variáveis utilizadas para a análise de componentes principais foram os gastos com o Judiciário, gastos com as funções de segurança pública, percentual de votos no PSDB (em oposição ao PT), percentual de presos provisórios, percentual de mulheres presas. Para assegurar melhor *performance* na análise, os dados foram preprocessados usando transformação Box-Cox e normalização.

Uma vez realizada a análise exploratória, passa-se à análise de regressão linear com dados em painel. Dados em painel, também conhecidos

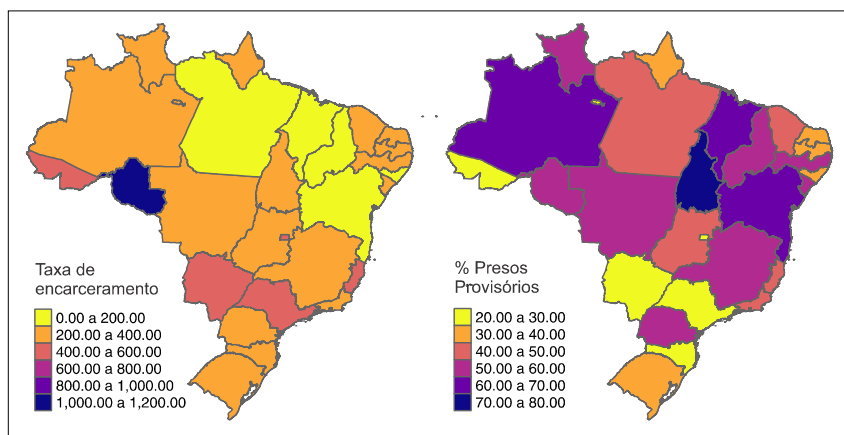
como dados longitudinais, são dados em que múltiplos casos (países, estados, pessoas, empresas, etc.) são observados ao longo do tempo, como se pode observar da Figura 3 abaixo. Dois modelos foram rodados, um com efeitos fixos e outro com efeitos aleatórios. A diferença básica entre os dois modelos é que se as particularidades não observadas dos estados, tais como o tamanho do estado, as quais são constantes ao longo dos anos, estão correlacionadas com as variáveis explicativas, a abordagem de efeitos fixos é mais apropriada porque as *dummies* dos estados absorvem tais particularidades.

Por outro lado, se a heterogeneidade individual não está correlacionada com as variáveis explicativas, o modelo a ser utilizado é o de efeitos aleatórios. Foi utilizado o programa de análise estatística R.<sup>6</sup>

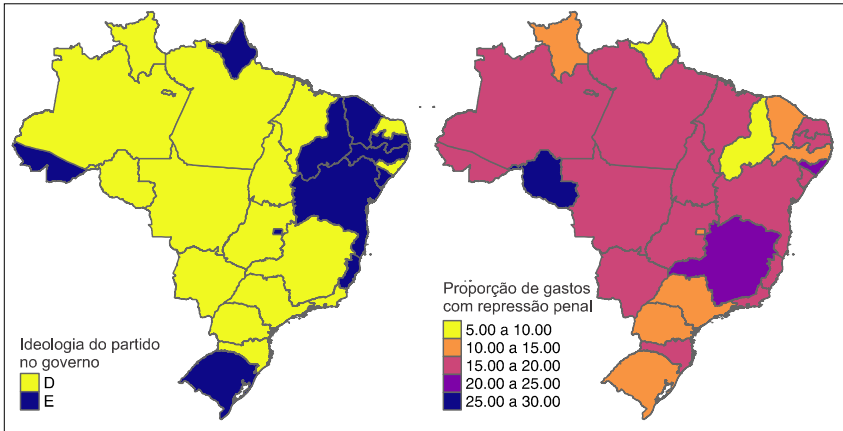
## 5. Análise exploratória

Os mapas abaixo mostram o encarceramento (por cem mil habitantes) nos estados brasileiros sob três diferentes aspectos: taxa de encarceramento, percentual de presos provisórios e percentual de mulheres presas.

Gráfico 3. Mapas do Brasil segundo a taxa de encarceramento, o percentual de presos provisórios, o PIB *per capita* e o partido do governador



<sup>6</sup> <[https://github.com/jjesusfilho/taxa\\_encarceramento](https://github.com/jjesusfilho/taxa_encarceramento)> o *link* para acesso ao arquivo em formato *rmd* e a todos os *scripts* pelo qual se pode acessar os dados e rodar tanto as estatísticas descritivas quanto a regressão com dados em painel.



Fontes: Ministério da Justiça, Justiça eleitoral e Tesouro Nacional

Os estados foram agrupados segundo a técnica *k-means*, a qual permite melhor classificação dos grupos conforme suas proximidades em termos de média. Numa primeira aproximação visual, é possível verificar que o grupo de estados que apresenta alta taxa de encarceramento, em contraste, tem um percentual moderado de presos provisórios. Esses são os estados de São Paulo, Mato Grosso do Sul, Rondônia e Acre. Por outro lado, estados com baixo número relativo de presos, como Bahia, Piauí, Maranhão, Amazonas, Amapá, Mato Grosso e Pará, comportam alto percentual de presos provisórios.

Quanto ao aspecto ideológico, aqui operacionalizado em uma tendência a votar nas eleições governamentais em partidos da direita ou da esquerda, os eleitores dos estados com maiores taxas de encarceramento votaram majormente na direita no segundo turno das eleições estaduais desde 2002.

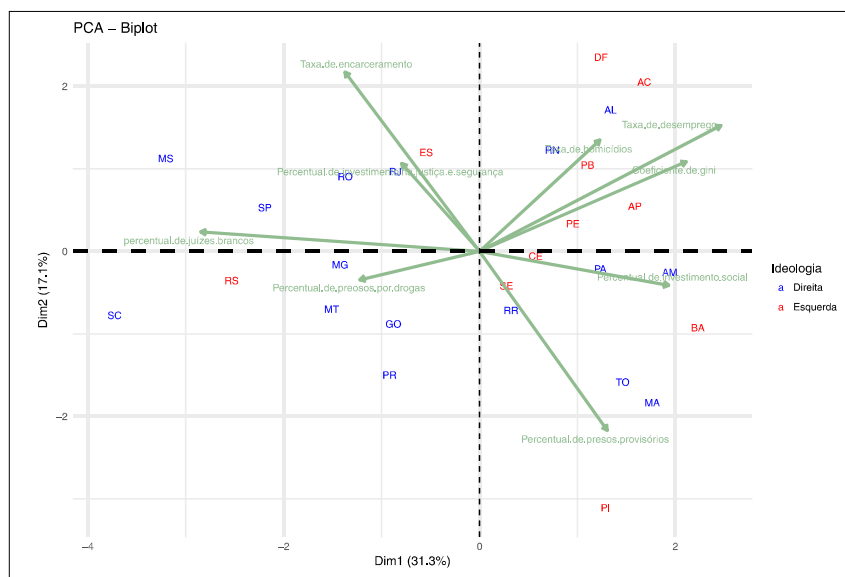
### 5.1 Visualização por meio da Análise de Componente Principal e *biplot*

Para a visualização no *biplot* foram tomados somente os dados de 2014, vez que não há diferenças significativas nas correlações entre variáveis quando considerada a base completa ou somente a do ano de 2014. A visualização com dados de todos os anos deixa o gráfico poluído sem oferecer diferença relevante para fins de análise exploratória. Além disso, to-

mostrou-se em conta somente a relação entre as variáveis econômicas, as taxas de encarceramento e o percentual de presos provisórios. As demais variáveis apenas ingressam no modelo de regressão para controle das variáveis econômicas.

O *biplot*, \autoref{fig:pca}, consiste num mapa em que estão representados tanto as variáveis quanto os estados. Apenas os componentes um e dois, que representam 57% da variância, estão representados visualmente no *biplot*. O eixo horizontal é o componente um e o eixo vertical é o componente dois. As variáveis são representadas pelas setas.

Mapa das variáveis e observações



## 5.2 Interpretação do gráfico

O *biplot* é algo similar ao gráfico de dispersão, porém multivariado. O comprimento das flechas indica quão bem a variável está projetada no plano de dois componentes. A proximidade da variável a um eixo indica sua correlação com aquele eixo. Igualmente, a proximidade de uma variável a outra, ângulo menor que 90 graus, indica correlação positiva, ao passo que sua oposição, ângulo entre 90 e 180 graus, indica correlação negativa.



A ortogonalidade, 90 graus, das variáveis indica ausência de correlação. Por exemplo, aparentemente a proporção de gastos com funções sociais parece pouco relacionada com as taxas de encarceramento, vista sua aparente ortogonalidade. Ao passo que o percentual de presos provisórios parece estar em relação de oposição, correlação negativa com as taxas de encarceramento. Os estados agrupam-se conforme sua proximidade a uma variável. É fácil ver que São Paulo, Roraima, Acre, Rondônia, Paraná e Santa Catarina mantêm alta taxa de encarceramento, enquanto os estados do Nordeste mantêm baixa taxa de encarceramento e alto percentual de presos provisórios.

O *biplot* é útil para visualização e para o levantamento de hipóteses. Para avaliar a influência de uma variável sobre a taxa de encarceramento é necessário proceder à regressão, vez que esta permite verificar o efeito de uma variável independente sobre a dependente, mantendo as demais variáveis independentes constantes, *ceteris paribus*.

## 6. Análise diferencial

### 6.1 Modelo de Regressão Linear com dados em painel para as taxas de encarceramento

Para a análise inferencial foram rodados modelos de regressão linear com dados em painel ou longitudinais, ou seja, dados cujas observações variam no tempo e no espaço. Nossos dados variam no tempo: de 2007 a 2014, e no espaço: unidades federativas. Há uma série de vantagens na utilização de dados em painel. Uma das mais importantes é a possibilidade de eliminar o efeito de variáveis não observadas, mas que são constantes no tempo (Stock & Watson, 2011), assumindo que elas foram absorvidas pelas unidades de análise, no nosso caso, as unidades federativas. Por exemplo, de acordo com o presente estudo, possíveis diferenças culturais sobre a melhor forma de resposta ao crime já estão absorvidas pelas *dummies* dos estados. Além disso, dados em painel permitem melhor acurácia na inferência dos parâmetros, vez que confere ao pesquisador maior número de observações, aumentando os graus de liberdade e reduzindo a colinearidade entre as variáveis explicativas (Hsiao, 2014).

Sete modelos foram rodados. Os dois primeiros são respectivamente com efeitos fixos e efeitos aleatórios incluindo todas as variáveis explicativas. O terceiro e o quarto excluem as variáveis GINI e Desemprego. O quinto e

o sexto consideram a autocorrelação espacial e o sétimo a autocorrelação temporal.

O estimador de efeitos fixos ou *whitin* considera a variação no tempo de cada unidade (estado) e, por sua vez, permite que os efeitos específicos de uma delas, que não variam no tempo, sejam absorvidos pelas *dummies* dos estados. Esse estimador assume que tais fatores estão correlacionados com as demais variáveis. A limitação é que fatores invariantes no tempo, tais como ideologia, são ignoradas pelo modelo.

O segundo estimador considerado será o de efeitos aleatórios, o qual assume que as especificidades de cada estado não estão correlacionadas com os demais regressores (Greene, 2010; Loureiro & Costa, 2009; Wooldridge, 2015). Acontece que, se o pressuposto de que as especificidades não estão correlacionadas com as demais variáveis for violado, o estimador de efeitos aleatórios mostra-se inconsistente. Já o estimador de efeitos fixos não tem essa limitação. A vantagem do estimador de efeitos aleatórios é de que, se conhecemos características dos estados que não variam no tempo, elas podem ser introduzidas no modelo (Clarke et al., 2010). Isso não pode ser feito no estimador de efeitos fixos. Porém este último não sofre de inconsistência. Assim, para testar se o modelo de efeitos aleatórios é apropriado, utilizaremos um teste que verifica sua consistência em relação ao de efeitos fixos: teste de Hausmann.

## 6.2 Regressão com dados em painel

Para a regressão com dados em painel, propomos em a seguinte fórmula e respectivos modelos conforme propostos por Croissant & Millo (2008) e Millo & Piras (2012). O primeiro modelo (mod1) utiliza todas as variáveis para efeitos fixos. O segundo modelo (mod2) faz o mesmo para efeitos aleatórios. Do terceiro modelo em diante, as variáveis gini e desem (desemprego) são excluídas. Os modelos três (mod3) e quatro (mod4) são respectivamente com efeitos fixos e com efeitos aleatórios, porém sem as variáveis mencionadas. Uma vez que há autocorrelação espacial, ou seja, estados contíguos tendem a se comportar de forma similar, optamos por rodar dois modelos, de efeitos fixos e de efeitos aleatórios respectivamente, incluindo uma matriz de contiguidade dos estados no modelo. Isso é possível por meio do pacote *splm* do R Millo & Piras (2012). Por fim, o último modelo roda efeitos aleatórios com uma estrutura e autocorrelação de ordem 1.

Quadro 1. Variáveis utilizadas no modelo

Variável	Descrição	Sinal esperado	Sinal esperado
taxaEnc	Taxa de encarceramento (presos por 100.000 habitantes)	Variável Dependente	Variável Dependente
perc.jus.seg	Percentual das despesas com justiça e segurança	Positivo	Quanto maior o investimento na capacidade de prender, processar e condenar, maior a taxa de encarceramento
perc.social	Percentual das despesas saúde, educação, assistência social, emprego e habitação	Negativo	Quanto menor o investimento em políticas sociais, maior a vulnerabilidade da população pobre ao sistema penal
taxa.homicídio	Taxa de homicídios por 100.000 habitantes	Positivo	Maiores taxas de homicídio elevam a pressão social por mais encarceramento
desem	Taxa de desemprego	Positivo	Elevação de desemprego, maior marginalização social e maior o encarceramento
gini	Coefficiente de Gini	Positivo	Quanto maior a desigualdade social, maior a pressão por encarceramento de minorias
ideologia ideo.dummy	Ideologia partidária Dummy ideologia partidária (esquerda direita)	Não se aplica Positivo-direita	Não se aplica Partidos de direita tendem a encarcerar mais

Tabela 1. Estatísticas descritivas das variáveis numéricas

Variável	Variação	Média	Desvio-padrão	Mínimo	Máximo
taxaEnc	overall	231,62	128.7	12.12	1026
	between		111.5	78.79	454.2
	within		67.43	14.42	832
perc.jus.seg	overall	15.3	3.81	4.74	27.94
	between		3	10.23	24.53
	within		2.42	5.34	23.98
perc.social	overall	29.88	5.46	15.87	45.94
	between		4.95	21.35	40.34
	within		2.49	21.12	38.65
taxa.homicídio	overall	27.65	11.82	0.97	66.2
	between		10.66	11.53	55.35
	within		5.48	3.44	55.25
desem	overall	8.21	2.52	2.66	16.33
	between		2.07	4.25	12.53
	within		1.48	1.88	12.82
gini	overall	0.54	0.04	0.42	0.67
	between		0.03	0.46	0.61
	within		0.03	0.47	0.67

segue

Variável	Variação	Média	Desvio-padrão	Mínimo	Máximo
juízes.branco	overall	76.27	13.27	52.6	97.9
	between		13.5	52.6	97.9
	within		0	76.27	76.27

Quadro 2. Fórmulas adotadas para cada um dos sete modelos de regressão com dados em painel

desc	modelos
Fórmula	$\log(\text{taxaF.nc}) \sim (\text{perc.jus.seg}) + \log(\text{perc.social}) + \log(\text{taxa.homicídio}) + \text{desem} + \text{gini} + \text{ideo.dummy} + \text{juízes brancos}$
Modelo de efeitos fixos	<code>mod1&lt;-plm(formula=formula,data=base,index=c("sigla","ano"),method="within")</code>
Modelo de efeitos aleatórios	<code>mod2&lt;-plm(formula=formula,data=base,index=c("sigla","ano"),method="random")</code>
Modelo de efeitos fixos (sem Gini e desemprego)	<code>mod3&lt;-plm(formula=(update(formula,~.-gini-desem),data=base,index=c("sigla","ano"),method="within")</code>
Modelo de efeitos aleatórios (sem Gini e desemprego)	<code>mod4&lt;-plm(formula=(update(formula,~.-gini-desem),data=base,index=c("sigla","ano"),method="random")</code>
Modelo de efeitos fixos com dados em painel espaciais	<code>mod5&lt;-spml(formula=update(update(form4,juízes.branco),data=base,index=c("sigla","ano"),model="within",listw=s)</code>
Modelo de efeitos aleatórios com dados em painel espaciais	<code>mod6&lt;-spgm(formula=(update(form4,~.-gini-desem),data=base,index=c("sigla","ano"),model="within",listw=s)</code>
Modelo de efeitos aleatórios com estrutura de correlação	<code>Mod7&lt;-lme(update(form4,~.-gini-desem),random=~1 sigla/ano,cor=corAR1(0.8,form=~1 sigla/ano),data=df7L)</code>

Algumas variáveis estavam com distribuição assimétrica e isso tornava os resíduos heteroscedásticos. Por essa razão, optamos por usar o log conforme indicado na fórmula. Um vez que o coeficiente de Gini e a taxa de desemprego resultaram com sinais negativos, contrariamente ao esperado, optamos por rodar alguns modelos sem essas duas variáveis. Os resultados estão dispostos na Tabela 2.

	Mod1	Mod2	Mod3	Mod4	Mod5	Mod6	Mod7
log(perc.jus.seg)	0.21* (0.09)	0.19* (0.09)	0.23 (0.09)	0.21* (0.09)	0.22** (0.07)	0.21** (0.08)	0.22 (0.09)
log(perc.social)	-0.23 (0.18)	-0.16 (0.17)	-0.27 (0.19)	-0.16 (0.18)	-0.01 (0.14)	0.03 (0.15)	-0.18 (0.18)
(logtaxa.homicídio)	0.21 (0.14)	0.16 (0.12)	0.05 (0.14)	0.02 (0.12)	0.03 (0.14)	0.02 (0.11)	0.02 (0.12)
log(drogasPerc)	0.03 (0.03)	0.04 (0.03)	0.04 (0.03)	0.05 (0.03)	-0.03 (0.02)	-0.03 (0.02)	0.05 (0.03)
gini	-1.79*** (0.35)	-1.73*** (0.35)					
desem	-0.03** (0.01)	-0.02* (0.01)					
ideo.dummyE	0.00 (0.04)	0.00 (0.04)	0.01 (0.04)	0.01 (0.04)	0.05 (0.03)	0.05 (0.03)	0.01 (0.04)
juizes.branco		0.01 (0.01)		0.01* (0.01)		0.02* (0.01)	0.01 (0.01)
(Intercept)		5.16*** (0.92)		4.13*** (0.93)		3.49*** (0.87)	4.21*** (0.96)
R <sup>2</sup> Full	0.92	0.91	0.91	0.89	0.90	0.13	
R <sup>2</sup> Proj	0.18	0.17	0.05	0.07			
Adj. R <sup>2</sup>	0.03	0.14	-0.11	0.04			
Num. obs.	216	216	216	216			
logLik							3.66
AIC						34.69	14.68
BIC						-49.38	51.45
Pseudo-R <sup>2</sup> M						-15.62	0.15
Pseudo-R <sup>2</sup> C							0.98

\*\*\* p < 0.001, \*\* p < 0,01, \* p < 0,05

### 6.3 Diagnóstico dos modelos

A Tabela 3 mostra o resultados dos testes para verificação dos pressupostos. A interpretação de cada um dos testes consta da própria tabela. Como há heteroskedasticidade, reportamos erros robustos.

Tabela 2. Teste de verificação de pressupostos para dados em painel

teste	Fórmula	Modelo	Resultado	Interpretação
Hausmann	phptest(Mod1,Mod2)	Mod1 vs Mod2	P-valor= 3.668e-11	Efeitos aleatórios não são consistentes
Hausmann	phptest(Mod3,Mod4)	Mod3 vs Mod4	P-valor= 0.2298	Efeitos aleatórios são consistentes
Hausmann	sphtest(Mod5,Mod6)	Mod5 e Mod6	P-valor= 0.8296	Efeitos aleatórios são consistentes

teste	Fórmula	Modelo	Resultado	Interpretação
Breush-Pagan para efeitos fixos no tempo	plmtest(Mod1,'time', type='bp')	Mod1	P-valor= 0.7508	Efeitos fixos no tempo são desnecessários
Breush-Pagan para efeitos fixos no tempo	plmtest(Mod3,'time', type='bp')	Mod3	P-valor= 0.7684	Efeitos fixos no tempo são desnecessários
Breush-Pagan/Wooldrige para correlação serial	pbgttest(Mod1)	Mod1	P-valor= 1.486e-12	Apresenta correlação serial no erro idiossincrático
Breush-Pagan/Wooldrige para correlação serial	pbgttest(Mod2)	Mod2	P-valor= 2.397e-11	Apresenta correlação serial no erro idiossincrático
Breush-Pagan/Wooldrige para correlação serial	pbgttest(Mod3)	Mod3	P-valor= 3.061e-15	Apresenta correlação serial no erro idiossincrático
Breush-Pagan/Wooldrige para correlação serial	pbgttest(Mod4)	Mod4	P-valor= 3.308e-13	Apresenta correlação serial no erro idiossincrático
Teste Dickey-Fuller	adf.test(panel.set\$, k=1)	—	P-valor= 0.01	Série estacionária, ou seja, sem tendência
Homoskedacidade	pbtest(Mod2)	Mod1 ou Mod2	P-valor= 0.0004742	Presença de heteroskedacidade
Homoskedacidade	pbtest(Mod4)	Mod3 ou Mod4	P-valor= 0.0001111	Presença de heteroskedacidade

#### 6.4 Interpretação dos resultados

De acordo com os resultados, em todos os modelos há um significativo efeito do investimento no sistema de persecução penal sobre as taxas de encarceramento (perc.jus.seg). Uma vez que foi usado log tanto nas variáveis independentes quanto nas variáveis dependentes, interpreta-se que 1% na variação dos gastos com justiça e segurança importariam em 0,21%, na média dos modelos, na variação das taxas de encarceramento. Essa variação é modesta, mas indica que efetivamente as taxas de encarceramento são afetadas pelo investimento no sistema repressivo. A despeito de não ser significativo, o sinal dos gastos com políticas sociais é negativo, indicando

aquilo que vimos no @ref{fig:pca}, no sentido de que as taxas de encarceramento estão relacionadas com a falta de priorização em gastos sociais em favor de gastos com repressão.

Mas isso não significa que quanto menores os gastos sociais, maiores as taxas de encarceramento. A nosso ver, há apenas uma relação de priorização aqui. Isso se confirma pelos resultados com desemprego e o índice de Gini. O índice de Gini apareceu significativo no sentido oposto ao que geralmente se espera, ou seja, quanto maior a desigualdade social, maior a pressão por encarceramento. Na verdade, os resultados indicam que quanto maior a desigualdade, menores as taxas de encarceramento. Isso pode ser explicado por outra ordem de raciocínio. Provavelmente, as taxas de encarceramento são maiores nos estados mais ricos e que apresentam menores índices de Gini justamente em razão do grau de desenvolvimento econômico.

Aparentemente, esses resultados sugerem que há uma relação entre desenvolvimento econômico, que não se confunde com desenvolvimento civilizatório, e taxas de encarceramento. Nesse sentido, o Brasil está muito próximo dos Estados Unidos e da Rússia, com altas taxas de encarceramento, e distante de países escandinavicos, onde o desenvolvimento econômico acompanha o desenvolvimento civilizatório. Estados pobres não investem no encarceramento porque isso tem custo alto. No entanto, é possível prever, segundo essa linha de raciocínio, que futuramente estados do Nordeste, à medida que se desenvolvam economicamente, elevem o encarceramento. Por outro lado, observamos atualmente que há países desenvolvidos economicamente, mas que superaram a lógica do encarceramento e apostam em alternativas à prisão e na justiça restaurativa, tais como Holanda e Noruega.

Em relevante artigo, Deady (2014) resume os fatores, apontados por especialistas, que têm conduzido países como os Estados Unidos (incluimos aqui o Brasil), a manter altas taxas de encarceramento. Entre as razões estão as penas obrigatórias, tais como as previstas na lei dos crimes hediondos, longos anos de guerra às drogas, altas taxas de criminalidade, um sistema de justiça criminal altamente politizado e falta de uma rede social segura, assim como a reincidência. A autora estende a análise para comparar os Estados Unidos com países escandinavicos. Segundo ela, nestes últimos, o uso da prisão é menos frequente e, ainda assim, quando usada, os tempos são curtos. Há também extensivo uso de meios de cumprimento de pena em liberdade, como *probation*, prestação de serviços à comunidade.

Se associarmos essas conclusões da autora com os resultados do presente trabalho, é possível sugerir que os países, e estados brasileiros, podem ser classificados em três estágios de resposta ao crime. Um primeiro em que a informalidade e, em certa medida, o arbítrio, predominam na resposta ao crime. Isso é possível observar em alguns estados do Nordeste, como Maranhão, Piauí e Bahia, onde a estrutura da segurança e da justiça é insuficiente e há pouca institucionalidade. Isso explicaria os altos percentuais de presos provisórios nesses estados, mesmo que ostentem baixíssimas taxas de encarceramento. Isso explicaria as frequentes ocorrências de linchamento (embora não tenhamos dados seguros sobre isso).

Num segundo estágio estão estados em que a superação do arbítrio se dá pelo investimento massivo na Justiça e na segurança, como ocorre em vários estados brasileiros, como São Paulo, Minas Gerais e, principalmente, Pernambuco, onde, neste último caso, o Pacto pela Vida tem resultado em altas taxas de encarceramento. A política de guerras às drogas provavelmente foi um motivador deste investimento massivo em segurança e justiça, mas isso não ficou evidenciado nos resultados. O número de anos é muito pequeno, o que afeta significativamente a análise, já que a política de guerra às drogas nasceu muito antes do período analisado. Nesses estados, ou países, o uso intensivo da prisão exclui praticamente todas as demais formas de resposta ao crime, tanto as menos eficientes e cruéis, como a justiça das massas, quanto as mais sofisticadas, como as medidas de cumprimento de pena em meio aberto.

Por fim, haveria um terceiro grupo de países, nos quais o uso de formas mais efetivas, menos custosas e menos violentas de resposta ao crime tomam lugar, tais como mecanismos de justiça restaurativa e o cumprimento de medidas penais em meio aberto. Os países escandinavicos são exemplos desses locais onde a prisão como principal resposta ao crime ficou no passado.

Com relação às diferenças entre os estados brasileiros, elas levantam o debate, já mencionado acima, do velho argumento iluminista de que prisão uniformiza a resposta ao crime e reduz o espaço para o arbítrio, ou seja, ela impede opções extremas como o linchamento ou mesmo a ausência de resposta social ou do Estado.

No entanto, quando observamos a correlação entre taxa de encarceramento e criminalidade no Brasil, esta não nos autoriza a inferências confiáveis, ou seja, mesmo após quase dois séculos de existência da prisão, não é possível afirmar que o aumento do encarceramento significativa-



mente afeta ou é afetado pela criminalidade, impõe-se questionar quais as razões do crescimento do aprisionamento em algumas regiões do país.

Uma possível resposta é que a existência da prisão funda-se mais numa orientação política de autoridades públicas socialmente legitimadas para investir no encarceramento, independentemente da real efetividade dessa instituição na redução do crime. Pressões de audiências sociais, especialmente da mídia, por respostas enérgicas a crimes de rua (roubo, furto, receptação, tráfico de drogas) e homicídios em face da disseminação da sensação de insegurança, possivelmente figuram como importante fator no maior ou menor investimento em segurança e em justiça. A prisão parece ser mais uma instituição social catalisadora de insatisfações sociais com relação à segurança pública, mas resta inconclusiva qualquer declaração acerca de sua capacidade de reduzir a criminalidade.

Os resultados revelam que a aposta na repressão tem papel decisivo como instrumento do Estado Penal. A crítica ao encarceramento em massa geralmente aponta como suas causas a aposta nos aparatos da segurança e do sistema penitenciário. No entanto, a participação do sistema de justiça, especialmente do Judiciário, nas taxas de encarceramento é possivelmente a mais efetiva, porém negligenciada. Quando recordamos que é este quem detém o controle tanto do ingresso de novos presos quanto da saída desses do sistema prisional, os resultados aqui apresentados fazem pleno sentido e conduzem o problema do encarceramento para uma nova direção. O Judiciário tem papel decisivo no encarceramento e os governos conservadores perceberam isso.

O fortalecimento do Judiciário como instrumento da política punitiva tem dado a tônica do encarceramento em massa. O encarceramento em massa não é somente um problema de segurança, mas também um problema de justiça. A polícia cumpre eficazmente o seu papel seletivo-repressor, o perfil da população presa é formado maioritariamente por jovens, negros, provenientes da periferia dos grandes centros urbanos, pouco alfabetizados e perpetradores da criminalidade de massa, trabalhadores do mercado informam Sinhoreto, Silvestre & Melo (2013). São trabalhadores do mercado informal e precarizado, que praticam a criminalidade de rua, roubo, furto e tráfico no varejo, para atender a necessidades básicas não supridas por políticas sociais.

No entanto, ao contrário de assumir uma postura garantista contra a seletividade da segurança pública, o Judiciário atua em favor do agravamento da política punitiva por meio das conversões de prisões em flagran-

te em prisões provisórias, baixa aplicação de alternativas penais e impondo obstáculos à antecipação da liberdade, e.g., reduzindo o número de concessões de livramento condicional, progressão de regime, indulto ou comutação de pena. A alocação de recursos para equipar os aparatos da justiça e da segurança em detrimento das políticas sociais faz parte das estratégias das políticas neoconservadoras destinadas a controlar a miséria por meio da política penal (Kilduff, 2010; Wacquant, 2001).

## Referências

- ABDI, H. & WILLIAMS, L. J. Principal component analysis. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Computational Statistics*, vol. 2, n.º 4, pp. 433-59, doi:10.1002/wics.101, 2010.
- ARAUJO JR., A. F. de. et al. O efeito do encarceramento sobre as taxas de homicídio no Brasil. *RIDB*, n.º 9, 2014.
- ARVANITES, T. M. & ASHER, M. A. State and county incarceration rates. *American Journal of Economics and Sociology*, vol. 57, n.º 2, pp. 207-22, 1998.
- ARVATE, P. R.; AVELINO, G. & LUCINDA, C. R. Existe influência da ideologia sobre o resultado fiscal dos governos estaduais brasileiros? *Estudos Econômicos*, São Paulo, vol. 38, n.º 4, doi:10.1590/s0101-41612008000400004, 2008.
- BARAK-GLANTZ, I. L. Toward a conceptual schema of prison management styles. *The Prison Journal*, vol. 61, n.º 2, pp. 42-60, 1981.
- BARROS, C. S. de M. *A individualização da pena na execução penal*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001.
- BARROS, R. A. L. de. *A reinvenção da prisão: a expansão prisional no estado de São Paulo e as consequências do encarceramento massivo (1985-2010)*. Doutorado. Marília: Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual Paulista, 2012.
- BLUMSTEIN, A. & WALLMAN, J. *The crime drop in America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- CAMPOS, M. da S. *Crime e Congresso Nacional no Brasil pós-1988: uma análise da política criminal aprovada de 1989 a 2006*. Mestrado em Ciência Política. Campinas: Departamento de Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, 2010.

- CLARKE, P. et al. *The choice between fixed and random effects models: some considerations for educational research*. Bristol: Centre for Market and Public Organisation. Bristol Institute of Public Affairs. University of Bristol, 2010.
- CROISSANT, Y. & MILLO, G. Panel Data Econometrics in R: The plm Package. *Journal of Statistical Software*, vol. 27, n.º 2, 2008.
- DEADY, C. W. Incarceration and recidivism: lessons from abroad. Pell Center for International Relations and Public Policy. Newport, Rhode Island, 2014. Disponível em <[https://www.salve.edu/sites/default/files/filesfield/documents/Incarceration\\_and\\_Recidivism.pdf](https://www.salve.edu/sites/default/files/filesfield/documents/Incarceration_and_Recidivism.pdf)>.
- GARLAND, D. Foucault's discipline and punish: an exposition and critique. *Law & Social Inquiry*, vol. 11, n.º 4, pp. 847-80, 1986.
- GARLAND, D. *The culture of control*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- GOFFMAN, E. *Asylums: essays on the social situation of mental patients and other inmates*. Nova Jersey: AldineTransaction, 1968.
- GREENBERG, D. F. & WEST, V. State prison populations and their growth, 1971-1991. *Criminology*, vol. 39, n.º 3, pp. 615-54, 2001.
- GREENE, W. H. *Econometric analysis* (International edition). Harlow: Pearson Education Limited, 2010.
- HSIAO, C. *Analysis of panel data*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.
- HUSSON, F.; LÊ, S. & PAGÈS, J. *Exploratory multivariate analysis by example using R*. Boca Raton: Chapman & Hall/CRC Press, 2010.
- IGNATIEFF, M. *A just measure of pain: the penitentiary in the industrial revolution, 1750-1850*. Nova York: Pantheon, 1978.
- IGNATIEFF, M. State, civil society, and total institutions: A critique of recent social histories of punishment. *Crime and Justice*, vol. 3, pp. 153-92, 1981.
- JUSTUS, M.; KAHN, T. & CERQUEIRA, D. O “Mistério de São Paulo” e o Papel do PCC na redução de homicídios nos anos 2000. Texto para discussão. Campinas: Instituto de Economia, Unicamp, 2016.
- KILDUFF, F. O controle da pobreza operado através do sistema penal. *Revista Katálysis*, vol. 13, n.º 2, pp. 240-9, 2010.
- LEMGRUBER, J. Verdades e mentiras sobre o sistema de justiça criminal. *CEJ*, Brasília, n.º 15, pp. 12-29, set.-dez. 2001.
- LIEDKA, R. V.; PIEHL, A. M. & USEEM, B. The crime-control effect of

- incarceration: Does scale matter? *Criminology & Public Policy*, vol. 5, n.º 2, pp. 245-76, 2006.
- LIKERT, R. A technique for the measurement of attitudes. *Archives of psychology*, vol. 22, pp. 5-55, 1932.
- LOFSTROM, M. & RAPHAEL, S. Incarceration and crime: lessons from California's Public Safety Realignment Reform. *Dice Report*, vol. 12, n.º 4, p. 40, 2014.
- LOUREIRO, A. O. F. & COSTA, L. O. Uma breve discussão sobre os modelos com dados em painel. *Nota técnica*, vol. 37, 2009.
- MARTINSON, R. What works? Questions and answers about prison reform. *The public interest*, n.º 35, p. 22, 1974.
- MASSARO, C. M. Desemprego, repressão e criminalização social no Brasil: violência e encarceramento em massa. *Revista Espaço Acadêmico*, vol. 10, n.º 119, pp. 28-35, 2011.
- McCORKLE, R. C.; MIETHE, T. D. & DRASS, K. A. The roots of prison violence: a test of the deprivation, management, and "not-so-total" institution models. *Crime & Delinquency*, vol. 41, n.º 3, pp. 317-31, 1995.
- MILLO, G. & PIRAS, G. splm: Spatial Panel Data Models in R. *Journal of Statistical Software*, vol. 47, n.º 1, pp. 1-38, 2012.
- NADANOVSKY, P. O aumento no encarceramento e a redução nos homicídios em São Paulo, Brasil, entre 1996 e 2005. *Cadernos de Saúde Pública*, vol. 25, n.º 8, 2009, doi:<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-311X2009000800022>.
- PASTANA, D. R. Os contornos do Estado punitivo no Brasil. *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, vol. 46, 2007.
- PERES, M. F. T. et al. Queda dos homicídios em São Paulo, Brasil: uma análise descritiva. *Revista Panamericana de Salud Pública*, vol. 29, n.º 1, p. 17, 2011.
- RAPHAEL, S. How do we reduce Incarceration rates while maintaining public safety? *Criminology & Public Policy*, vol. 13, n.º 4, pp. 579-97, 2014.
- RAPHAEL, S. & STOLL, M. *A new approach to reducing incarceration while maintaining low rates of crime*. Washington, DC: The Brookings Institution, 2014.
- REZENDE, F. da C. Descentralização, gastos públicos e preferências alocativas dos governos locais no Brasil: (1980-1994). *Dados*, vol. 40, n.º 3, 1997.

- ROTHMAN, D. J. *The discovery of the asylum*. Nova York: Transaction Publishers, 1971.
- RUSCHE, G. & KIRCHHEIMER, O. *Punição e estrutura social*. Rio de Janeiro: Instituto Carioca de Criminologia, 2004.
- SINGER, A. V. *Identificação ideológica e voto no Brasil: caso das eleições presidenciais de 1989 e 1994*. 1998.
- SINHORETTO, J.; SILVESTRE, G. & MELO, F. A. L. de. Mass incarceration in São Paulo. *Tempo Social*, vol. 25, n.º 1, pp. 83-106, 2013.
- SOUZA CARREIRÃO, Y. de. Identificação ideológica e voto para presidente. *Opinião Pública*, vol. 8, n.º 1, pp. 54-79, 2002, doi:10.1590/s0104-62762002000100004.
- STOCK, J. H. & WATSON, M. W. *Introduction to econometrics*. Boston: Addison Wesley Boston, 2011.
- TAROUCO, G. D. S. & MADEIRA, R. M. Os partidos brasileiros segundo seus estudiosos: análise de um expert survey. *Civitas – Revista de Ciências Sociais*, vol. 15, n.º 1, p. 24, 2015, doi:10.15448/1984-7289.2015.1.18077.
- TRAVIS, J.; WESTERN, B. & REDBURN, F. S. *The growth of incarceration in the United States: Exploring causes and consequences*. Washington, DC: National Academies Press, 2014.
- VON HIRSCH, A.; STUDY OF INCARCERATION (ETATS-UNIS), C. for the. e GAYLIN, W. *Doing justice: The choice of punishments*. 1976.
- WACQUANT, L. *As prisões da miséria*. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.
- WACQUANT, L. J. *Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 2001.
- WESTERN, B.; KLEYKAMP, M. & ROSENFELD, J. Economic inequality and the rise in US imprisonment. *Social Forces*, vol. 84, n.º 4, pp. 2291-301, 2006.
- WOOLDRIDGE, J. M. *Introductory econometrics: A modern approach*. Tradução. [S.l.]: Nelson Education, 2015.
- ZAFFARONI, E. R. Globalização e sistema penal na América Latina: da segurança nacional à urbana. *Discursos Sediciosos: Crime, direito, sociedade, Rio de Janeiro, ano, v. 2, p. 25–36*, 1997.

# A MUDANÇA NA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO INSTITUTO FESTIVAL DE DANÇA DE JOINVILLE EM VIRTUDE DA SUA PUBLICIZAÇÃO

JÚLIO CÉSAR DE OLIVEIRA ZIMMERMANN\*  
ÉLVIA MIRIAN CAVALCANTI FADUL†

## Resumo

Este trabalho apresenta e analisa as mudanças ocorridas no Instituto Festival de Dança de Joinville em decorrência da sua transformação em Organização Social. Este instituto é responsável pela promoção do Festival de Dança de Joinville, e para a continuidade do evento optou-se por um modelo proposto pela Reforma do Estado de 1995 que está alinhado com a Administração Pública Gerencial quando esta realiza contratos de gestão com empresa privadas sem fins lucrativos. Tal mudança chama-se publicização. O estudo foi realizado durante a trigésima edição do festival e a pesquisa utilizou revisão de literatura, análise documental e questionários para levantamento de dados observando a mudança na Estrutura Organizacional dessa instituição nos componentes Divisão e Coordenação. Os resultados indicam o quanto foi efetiva empiricamente a utilização do modelo de gestão pública através das Organizações Sociais relatando que este novo modelo de gestão faz com que se consigam resultados mais eficientes com um ganho de agilidade quando não se necessita de toda burocracia estatal existente no país. Demonstra também que isso não impede um efetivo controle finalístico nos procedimentos das Organizações Sociais por meio do Poder Público.

Palavras-chave: Administração Pública; Reforma do Estado; Mudança Organizacional; Festival de Dança de Joinville.

## Abstract

This paper presents and analyzes the changes in the Instituto Festival de Dança de Joinville due to its transformation into a Social Organization. This institute is responsible for promotion the Brazil Dance Festival and the continuity of the event was chosen for a proposed by the 1995 State Reform model that is aligned with the Managerial Public Administration when it conducts management contracts with private company without purpose profitable. Such a change is called publicity. The study was conducted during the thirtieth edition of the festival and the research used literature review, documentary analysis and questionnaires to survey data observing the change in the Organizational Structure of the institution in the components Division and Coordination. The results indicate how much was effective empirically the use of public management model through the Social Organizations reporting that this new management model makes it achieve more efficient results through an agility gain when you do not need all existing state bureaucracy in country. It also shows that it

\* Doutorando em Administração pelo NPGA-Ufba e mestre em Administração pela Eseg-Udesc. E-mail: <juliocesarzim@yahoo.com.br>.

† Doutora em Urbanismo pela Université Paris Est Créteil (Upec), França e coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA/Unifacs. E-mail: <elviam@unifacs.br>.

does not also prevent an effective control in finalistic of Social Organizations procedures by the Government.

Keywords: Public Administration; State reform; Organizational change; Brazil Dance Festival.

## I. Introdução

O tema deste artigo versa sobre mudança organizacional em uma entidade pública baseada na reforma do Estado na década de 90. O governo brasileiro da época propõe a construção de um Estado que responda às necessidades dos cidadãos e afirma que isso será possível mediante tal reforma. A partir daí a Emenda Constitucional n.º 19, de 4 de junho de 1998, inclui o termo *eficiência* aos princípios da Administração Pública, um vocábulo que se liga à ideia de ação e resultados que o poder público deve alcançar para de modo mais rápido satisfazer às necessidades da população.

Dentro desta reforma, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE-1995) busca aperfeiçoar a gestão pública criando a Organização Social. A Organização Social é um tipo especial de entidade não estatal que é controlada de forma mista pelo mercado, pelo Estado e principalmente pela sociedade. Este processo de transformação de entes públicos em privados sem fins lucrativos é chamado publicização, tendo até mesmo um Plano Nacional de Publicização para este fim. O modelo de Organização Social foi então criado pela Lei 9.637 de 15-5-1998, e esta organização é qualificada como pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades são dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde.

Um modelo de gestão como o das Organizações Sociais foi implementado em 2007 em uma entidade pública denominada “Instituto Festival de Dança de Joinville”, criado em 1998, que tinha a finalidade de desenvolver a dança e as artes cênicas e especialmente realizar anualmente o Festival de Dança de Joinville, evento este criado em 1983 e que é realizado anualmente no mês de julho. A cidade de Joinville que o hospeda é de porte médio, fundada em 1851 e se localiza no nordeste do estado de Santa Catarina.

Nascido da ideia de um bailarino, o festival cresceu e se estabilizou como uma alternativa artística cultural em uma cidade industrial. Esse

festival que começou de forma tímida e amadora apresentou grande crescimento que rogou um aperfeiçoamento da sua gestão e uma mudança organizacional.

Até o momento, apesar de mais de trinta anos de existência, escassas pesquisas acadêmicas sobre o Festival de Dança de Joinville foram produzidas para melhor compreender sua gestão, e na maioria delas há incursões sobre as artes cênicas, que afinal é o grande motivo iniciador do festival. Todo aparato administrativo que caminhou junto com o crescimento do festival ficou como mero coadjuvante deste e não gerando grande interesse pelos cientistas sociais. A partir desses argumentos este artigo vai abordar a história do festival, a Reforma do Estado de 1995 sob a qual se inspiraram as mudanças na gestão do evento e especificamente a mudança ocorrida na estrutura organizacional do instituto em virtude da sua publicização sob o ponto de vista dos funcionários do Instituto Festival de Dança de Joinville.

## 2. O Festival de Dança de Joinville

O Festival de Dança de Joinville é um evento que completou trinta e três anos de existência, sendo realizado até hoje ininterruptamente sempre no mês de julho. Em sua edição em 2015 mobilizou cerca de 6.500 participantes dos quais 4.500 bailarinos e quatrocentos e quatro grupos. Teve a participação de companhias, grupos, jurados, professores e estudantes de todas as regiões do Brasil representando vinte e um estados da federação e mais oito países: Alemanha, Argentina, Canadá, Estados Unidos, Itália, Paraguai, Suíça e Rússia. Além das apresentações, os profissionais e estudantes são atraídos para cursos, oficinas, *workshops* e seminários voltados para o aperfeiçoamento técnico, pedagógico e acadêmico da dança. Foram 2.700 vagas oferecidas para os mais de sessenta cursos, incluindo quinhentas vagas para o seminário acadêmico, reunindo boa parte das universidades brasileiras que contam com a disciplina dança na grade.

Bailarinos fizeram espetáculos itinerantes em quatro municípios, localizados no Vale do Itajaí e Norte catarinense, e a abrangência neste ano foi calculada em aproximadamente 230.000 pessoas que terão à disposição duzentas e vinte horas de espetáculos, das quais cento e setenta gratuitas. Os espectadores puderam ver coreografias de balé clássico de repertório, balé neoclássico, danças populares, sapateado, jazz, danças urbanas e dança contemporânea. Do total de 2.526 coreografias inscritas, foram aprovados



cento e setenta trabalhos para a Mostra Competitiva, trinta e dois para a Meia Ponta (infantil) e duzentos e quarenta e nove para os Palcos Abertos, locais com apresentações gratuitas em praças, *shoppings* e hospitais (Festival de Dança de Joinville, 2015).

“O mês de julho há muito não é o mesmo em Joinville. Neste mês são sempre esperados milhares de bailarinos que trazem um colorido diferente às ruas junto com uma alegria contagiante” (Modro, 1998, p. 5). Joinville transforma-se com atividades culturais ligadas ao festival de forma direta ou indireta, hoje pode-se dizer que o festival se tornou parte da cidade que o adotou e conta com grande apreço de seus munícipes. O grande diferencial do Festival de Dança de Joinville desde a sua primeira edição é sem dúvida os eventos paralelos que acontecem concomitantes (Oliveira, 2008) e dentre eles pode-se citar a Feira da Sapatilha, a Passarela da Dança, a Rua da Dança, feiras de artesanato, exposições artísticas e a Dança na Comunidade. Esta última busca também a participação das pessoas de baixo poder aquisitivo em um cenário pouco conhecido por eles. As apresentações especiais e das noites de abertura sempre tiveram grandes artistas e todo esse sucesso fez crescer a demanda de interessados no festival e destarte as formas de seleção dos concorrentes foram aprimoradas e as categorias competitivas apresentaram incrementos que acompanhavam o que estava acontecendo no mundo da dança como a introdução do hip-hop e das Danças de Rua.

A Casa da Cultura de Joinville, uma referência de ensino em artes para toda Santa Catarina, oferece à comunidade a Escola de Artes Fritz Alt, a Escola de Música Villa-Lobos e a Escola Municipal de Ballet. Esta última tinha em seus quadros o bailarino Carlo Enrique Díaz Tafur, colombiano de nascimento e radicado no Brasil há dez anos, cinco deles na cidade de Joinville, advindo como professor da Universidade Federal de Santa Catarina e tendo participado da fundação da Escola de Ballet em Joinville em 1974. Tafur tinha um sonho de valorizar a dança por meio de um evento que realizasse o intercâmbio com alguns grupos de outras cidades da região e o idealizou em 1978.

Somente cinco anos depois viu a ideia amadurecer e procurou a então diretora da Casa da Cultura, Albertina Ferraz Tuma, e a Fundação Cultural de Joinville, o órgão responsável pelo fomento da cultura na cidade. Albertina apoiou o empreendimento de forma irrefutável desde o primeiro momento e se tornou ao lado de Tafur o grande nome do festival em seus

primeiros anos de vida. A diretora fez a captação de verbas e o festival acabou sendo realizado entre 10 e 15 de julho de 1983 no teatro Harmonia Lyra, casa de espetáculos com capacidade para mil espectadores. Na primeira edição eram esperados até cento e cinquenta participantes de algumas poucas escolas da região, mas para grande surpresa, surgiram quarenta escolas e sescentos participantes. A semente havia germinado e o sonho de Tafur estava finalmente se tornando real.

O festival repete-se no ano posterior em local maior, o ginásio de esportes Ivan Rodrigues. Com capacidade média de quatro mil pessoas, todo ano este ginásio era adaptado para receber o evento, e nas primeiras edições também é utilizado como suporte o ginásio de esportes Abel Schulz com capacidade semelhante ao Ivan Rodrigues, só que com estrutura inferior. Em 1998, o prefeito de Luiz Henrique da Silveira consegue um lugar maior, o recém-inaugurado Centreventos Cau Hansen que foi concebido para ser um local multiuso capaz de abrigar desde concertos musicais até competições esportivas; anexo existe o Teatro Juarez Machado com completa estrutura cenotécnica e qualidade acústica. Com capacidade para até sete mil espectadores, o Cau Hansen mostra melhor estrutura, agora digna de receber este festival. Também foi construído, anexo a este, um grande pavilhão de 4.000 m<sup>2</sup> com capacidade de quinze mil pessoas para eventos culturais, de negócios e feiras — o Expocentro Edmundo Doubrawa.

Quanto ao número de participantes, também ocorre uma evolução rápida, pois em 1984 já havia sessenta e dois grupos com mil bailarinos e em 1985 tem-se oitenta e oito grupos com dois mil bailarinos. Este número de participantes vai crescendo e desde 1989 se estabiliza em aproximadamente quatro mil bailarinos até os dias atuais. Esta estabilidade é em virtude da decisão de aprimorar a qualidade em detrimento da quantidade de apresentações. Em sua terceira edição o festival já é o maior do Brasil, em 1988 já era reconhecido como o maior da América Latina e quarto maior do mundo, em 1991 foi observado o reconhecimento da mídia nacional e no ano seguinte ocorre sua internacionalização com a presença de vários grupos estrangeiros. Em 1996 a apresentação do Teatro Ballet Bolshoi da Rússia, criado em 1773, com trinta componentes dos quais dezessete bailarinos mostra afinidade dos russos com a cidade e foi o embrião do surgimento da Escola do Teatro Bolshoi em Joinville, a única escola do Bolshoi fora da Rússia (Escola do Teatro Bolshoi,

2010). Finalmente em 1997 é considerado o maior evento do gênero no mundo.

O primeiro grande problema enfrentado pelo festival nas primeiras edições foi a falta de estrutura na cidade para receber os participantes e os turistas que iam acompanhar o evento. O poder público então principia a pedir hospedagem para os bailarinos em casas particulares, colégios, quartéis e associações. A falta de verbas ameaçou sua realização em alguns anos e a busca de patrocínio para a organização do evento sempre foi uma constante. As grandes empresas locais começam a ajudar a partir da quarta edição, o apoio do estado de Santa Catarina aparece apenas na quinta edição e verbas federais surgem na sexta edição. A Lei Sarney de incentivo à cultura também auxiliou enquanto esteve em vigor, hoje substituída pela Lei Rouanet. Além do problema na captação de dinheiro, a prefeitura tinha de disponibilizar todo o material humano e a logística necessária e para tanto também contava com a ajuda de voluntários que num primeiro momento foram de grande valia, mas foram diminuindo com o tempo em virtude da falta de perfil técnico. Durante o tempo em que ocorria o evento observavam-se viaturas, órgãos e locais públicos deslocados de suas funções trabalhando com bailarinos e equipamentos para a sua realização.

A utilização de licitações para se organizar o festival mostrou-se pouco eficaz pela demora de sua realização e porque eram realizadas para um ano inteiro, e o evento ocorria durante apenas uma semana, no mês de julho. O festival é a terceira data que mais movimenta a cidade gerando o interesse econômico, o município tinha um grande acontecimento nas mãos cuja gestão mostrava-se rígida para a sua evolução. O crescimento do festival exigia por fim mais profissionalismo e agilidade e a paixão de seus idealizadores para realizá-lo já não era mais suficiente e durante muitos anos o evento não foi rentável para a prefeitura quando esta era a única ou principal promotora (Larraín, 2008).

Durante todo esse tempo várias ações do poder público foram desencadeadas no intuito de melhorar o festival para que este continuasse a ser realizado na cidade, visto que outros municípios apresentaram interesse em sediar o evento. Essas mudanças acompanham o desenrolar das edições do festival e essas adequações são descritas em uma perspectiva cronológica no Quadro 1:

#### Quadro 1. Adequações em virtude do crescimento do Festival

- Nos cinco primeiros anos a prefeitura e a Fundação Cultural de Joinville assumem na totalidade a organização;
- Em 1987 ocorrem as primeiras contratações, de empresas terceirizadas, de alguns poucos serviços como assessoria de imprensa e venda de ingressos;
- Em 1993 o poder público ainda é responsável por 80% do efetivo com aproximadamente seiscentas pessoas de todas as áreas da administração municipal;
- Em 1995, em razão de algumas divergências e demissões dentro da prefeitura, ocorre maior terceirização com a empresa EDM Logos;
- Em 1997 começou-se a especular a privatização do festival de dança para evitar a burocracia do setor público;
- Em 1998 chegou-se à conclusão que o festival estava consolidado e de certa forma “que a prefeitura já tinha feito sua parte no processo, promovendo o desenvolvimento de um evento importante para a cidade, mas que esta entidade não tinha mais que bancar isso. Dessas constatações surgiu a proposta da criação de um instituto” (Larraín, 2008, p. 33); Neste mesmo ano é criado o Instituto Festival de Dança de Joinville;
- Entre 1999 e 2006 o Instituto Festival de Dança de Joinville, ligado à Fundação Cultural de Joinville, tem crescente autonomia para captar recursos e administrar o evento, e utiliza os serviços da empresa Arte Brasil, de forma terceirizada;
- Em 2007 o instituto está bem fortalecido e é aberto à participação da sociedade civil através do modelo de Organização Social;
- Entre 2007 e 2010 ocorrem mudanças no estatuto social para que o modelo possa adaptar-se para cumprir os objetivos a que foi proposto inicialmente;
- Em 2010 finalmente é formalizado o contrato entre a prefeitura e o Instituto Festival de Dança de Joinville.

Fonte: Elaboração do autor.

Era necessário, portanto, uma forma de gestão pública mais ágil para lidar com o festival, e infelizmente a cidade de Joinville padece de vícios tão comuns em todas as regiões do país no que tange a administração pública. Santos & Ribeiro (1993) esclarecem que muitos dos problemas na gestão pública, como a perda da capacidade de coordenação e planejamento estão atreladas à fragilidade financeira e fiscal do setor público, cabendo assim ao Estado reavaliar-se e reestruturar-se constantemente para poder ajustar o modelo ideal de desenvolvimento às aspirações da sociedade. Nessa busca de um modelo, a prefeitura aproveita uma forma de gestão criada pela Reforma do Estado de 1995 chamada publicização.

### 3. Reforma do Estado de 1995

No governo do presidente Fernando Henrique Cardoso foi criado o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare), que surgiu da Secretaria da Administração Federal (SAF), e propôs a construção de um Estado que responda às necessidades dos cidadãos e que isso será possível com a reforma do aparelho do Estado. Ao acrescentar a expressão

*reforma do Estado* ao novo ministério não se estava apenas aumentando as atribuições de um determinado ministério, mas indicando uma prioridade do nosso tempo: reformar ou reconstruir o Estado (Bresser-Pereira & Spink, 1998).

Nesse início foi “instalada a Câmara de Reforma do Estado, instância interministerial deliberativa sobre planos e projetos de implementação da reforma, além de um Conselho da Reforma do Estado, integrado por representantes da sociedade civil com atribuições de assessorar a Câmara nesta matéria” (Ferreira, 1996, p. 18). Bresser-Pereira, o titular da pasta, busca a delimitação do papel do Estado com a redefinição de seu papel e sua capacidade de governança e de governabilidade. Pode-se dizer que em curto prazo a reforma teve como objetivo um ajuste fiscal e em médio prazo o atendimento ao cidadão.

Modesto (1997), ao analisar o projeto de lei da reforma, afirma que ela foi parecida com a ocorrida em outros países, e foi capitaneada principalmente pelas reformas ocorridas na Grã-Bretanha. Bresser-Pereira relata que nossa reforma ocorre antes da França, da Alemanha e do Japão, pouco depois da Nova Zelândia e Austrália e ao mesmo tempo dos países escandinavos e da Holanda. Nos Estados Unidos começa em 1993 no primeiro ano do governo Clinton com o programa *National Performance Review* (Bresser-Pereira, 2008).

O ministro organiza um grande seminário latino-americano sobre a reforma em Brasília e busca financiamentos para o projeto, alcançando êxito com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). A reforma não estava na agenda política do novo governo, por isso sua implantação contou com inúmeros percalços como a pequena estrutura do Mare. A emenda da reforma, depois de debatida, foi remetida ao Congresso Nacional em agosto de 1995 e transformada no *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. No início de 1998, Bresser-Pereira propõe que o Mare seja integrado ao Ministério do Planejamento para ter capacidade de orçamento, já que dependia até aquele momento exclusivamente de sua capacidade de convencimento. Não se pode deixar de citar os movimentos contrários à implantação da reforma que ocorreram em diversos segmentos da sociedade brasileira.

A reação imediata dos funcionários civis, dos intelectuais e da imprensa, foi fortemente negativa. Reagiram contra a mudança, contra

uma reforma que lhes parecia ameaçadora. Passados alguns meses, contudo, os apoios começaram a surgir, dos governadores estaduais, dos prefeitos, dos empresários, da imprensa e, finalmente da opinião pública. De repente, a reforma passava a ser vista como necessidade crucial, não apenas interna, mas exigida também pelos investidores estrangeiros e pelas agências financeiras multilaterais (Bresser-Pereira, 1997, p. 5).

O ministro também acredita que deveria manter este ministério, já que em vinte estados da federação as secretarias de gestão e de administração são separadas das secretarias de planejamento. O Ministério do Planejamento fica de tal forma concentrado no orçamento que acaba deixando as reformas estruturais e a melhoria da gestão pública em segundo plano.

#### **4. A Organização Social**

O modelo de organização social é resultado direto da estratégia de Reforma do Estado Brasileiro. O caderno 2 “Organizações Sociais” do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (1998) explica e enaltece a figura da Organização Social como um tipo especial de entidade não estatal não voltada para o lucro que é controlada de forma mista pelo mercado, pelo Estado e, principalmente pela, sociedade. O texto cita a crise do Estado e o movimento em direção ao terceiro setor definindo Organização Social (OS) como

Um modelo de organização pública não estatal destinado a absorver atividades publicizáveis mediante qualificação específica. Trata-se de uma forma de propriedade pública não estatal, constituída pelas associações civis sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público. As OS são um modelo de parceria entre o Estado e a sociedade (Brasil, Organizações Sociais, 1998, p. 13).

Di Pietro (2015) define a organização social como uma qualificação jurídica dada à pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, instituída por iniciativa de particulares, e que recebe delegação do Poder Público. Ao falar da delegação, a autora remete à necessidade da existência

de um contrato de gestão para o cumprimento do serviço público de natureza social. Medauar (2000) nos fala que a expansão das estatais nas décadas de 60 e 70, que geraram “cabides” de emprego e “feudos” políticos com sistemas ineficazes de controle, contribuíram para a evolução da legislação que gerou a lei das Organizações Sociais. A entidade é qualificada como pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura, à saúde, atendidos nos requisitos da Lei.

Meirelles (2002) confirma Medauar ao tratar a Organização Social como uma nova forma de parceria com a valorização do chamado terceiro setor. Explica que os serviços de interesse público realizados por este setor não necessitam ser prestados pelos órgãos e entidades governamentais. Esta nova forma é uma qualificação, um título, que se outorga a uma entidade privada, sem fins lucrativos, para que ela possa receber determinados benefícios do Poder Público. Tal qualificação é um ato administrativo discricionário deste Poder Público que pode ser federal, estadual ou municipal a partir da aprovação de suas próprias leis, sempre utilizando por base o modelo da Lei 9.637, de 18 de maio de 1998. O autor afirma que as pessoas jurídicas de direito privado interessadas em se tornar Organizações Sociais são as previstas no Código Civil (art. 16, I) e podem já existir ou serem criadas. Meirelles afirma também que há algo além no modelo, uma intenção subjacente, “que é a de exercer maior controle sobre as entidades privadas que recebem verbas orçamentárias para a execução de fins assistenciais, mas que não ficam submetidas a qualquer controle de resultados” (2002, p. 361). Em Junqueira (2006) encontra-se que as entidades como as organizações sociais surgem como possibilidade de propiciar maior eficácia à gestão pública, sem significar com isso a substituição das organizações públicas, mas uma transferência de interesses coletivos de competência do Estado quanto ao atendimento das demandas sociais. Considera esta transferência um tipo de descentralização que devolve para a sociedade aquilo que lhe é de direito, e denomina a isso uma “devolução social”.

Heidemann nos lembra que mesmo diminuindo-se o tamanho do Estado, o trabalho de administrá-lo aumenta, então deve a sociedade contar com outros atores além do governo tradicional, “sobretudo empresas e organizações não governamentais em geral, devem tomar a iniciativa e assumir funções de governança para resolver os problemas de natureza

comum, ainda que sob a coordenação imprescindível de um governo” (2009, p. 33). Ao delegar ao setor público não estatal o papel de executor de determinadas atividades, pretende o programa garantir o fortalecimento dos poderes regionais e locais quanto à execução de serviços, com garantia de prestação eficiente, eficaz, efetiva e relevante dos serviços públicos e finalmente melhorar a eficiência e a qualidade dos serviços prestados, tanto na forma como no desempenho, ao utilizar os investimentos de forma mais racional, visando a redução de custos e priorizando a avaliação por resultados. Fica a sociedade autopromotora dos interesses sociais quando estes não forem exclusivos do Estado (Falcão, Guerra & Almeida, 2013). As esferas da Administração Pública, no âmbito federal, estadual e municipal, foram influenciadas pela reforma, mas a forma de aplicação dentro de cada gestão pública foi diferente, em virtude de suas idiossincrasias; assim a reforma do aparelho do Estado teve mais ênfase nos estados de São Paulo e Minas Gerais, conforme Bresser-Pereira (2008).

O modelo teve sua própria legislação nos governos estaduais para fomento e regulamentação, Di Pietro (2015) nos divulga que alguns estados abraçaram o modelo do Governo Federal fazendo suas leis estaduais segundo o modelo proposto pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. No estado de Santa Catarina tem-se a Lei n.º 12.929, de 4 de fevereiro de 2004 e no estado da Bahia a Lei n.º 8.647, de 29 de julho de 2003. Bittencourt (2006) entende que mesmo com esta delegação, por força de lei, o Estado não vai eximir-se de sua responsabilidade. Entende que o atendimento realizado pelo Estado deve ser feito da melhor forma possível assegurando uma prestação satisfatória, regular e acessível de serviços à comunidade.

A Lei das Organizações Sociais também cria o Programa Nacional de Publicização e determina a necessidade de as Organizações Sociais terem conselho de administração com participação do poder público com seus referidos percentuais de elementos. Outros pontos importantes da lei são o uso do contrato de gestão, as formas de fiscalização, fomento e também que o ente pode ser desqualificado de ser uma organização social quando do descumprimento do contrato.

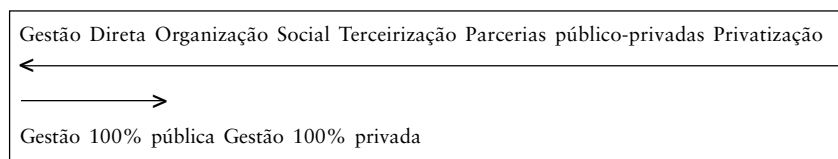
Ao celebrar um contrato de gestão com o poder público para cumprir suas atividades, pode a Organização Social receber recursos orçamentários e bens públicos mediante permissão de uso. O poder público deixa de ser executor e passa a ser incentivador e fiscal, podendo até desqualificar a



entidade se verificar o descumprimento do contrato com seus dirigentes respondendo individual e solidariamente pelos danos e prejuízos decorrentes de sua ação ou também de sua omissão. O contrato torna-se instrumento essencial quando se for abordar conceitos de controle social a que estará sujeita a Organização Social.

Para melhor entendimento podemos delimitar a posição da Organização Social dentro de um espectro entre a administração pública e a administração privada, tomou-se para tanto o trabalho de Cabral (2006) que estudou a promoção da transferência de serviços públicos a atores externos e apresentado no Quadro 2 onde se observa a proximidade do modelo proposto pela reforma de 1995 e a gestão direta das entidades públicas quanto aos serviços oferecidos para a população.

Quadro 2. Linha entre a gestão pública e privada no Brasil



Fonte: Elaboração do autor baseado em Cabral (2006).

## 5. Metodologia

Este artigo utilizou basicamente revisão de literatura, análise documental e questionários. Podem-se abordar inúmeros fenômenos ocorridos neste processo, porém a limitação de um artigo nos fez optar por uma análise organizacional verificando somente a mudança na estrutura organizacional do Instituto Festival de Dança de Joinville em virtude da sua publicização e buscar a compreensão dos envolvidos antes e depois desta mudança. Fizeram parte da pesquisa quinze funcionários, sendo onze operacionais e quatro gestores dentre os quais todos tinham obrigatoriamente de ter uma experiência no instituto antes e depois da sua publicização.

Os entrevistados responderam a um questionário com afirmativas constantes nas tabelas onde o respondente poderia escolher alternativas dentro de uma escala Likert (1975) com cinco opções sobre o antes e o depois da publicização do instituto. Os dados foram tratados como forma

de obter o nível de concordância com as afirmativas. O tratamento estatístico baseou-se exclusivamente no nível de frequência das respostas.

Trabalhou-se nas perguntas do questionário os componentes da dimensão Estrutura Organizacional conforme o modelo de análise apresentado no Quadro 3 com seus devidos componentes e indicadores antes e depois da publicização do Instituto Festival de Dança de Joinville, portanto, a primeira resposta de cada pergunta é referente à época da gestão do instituto pela Fundação Cultural de Joinville e a outra quando este foi transformado em uma Organização Social. As diferenças entre as repostas nos possibilitaram uma análise comparativa nesta mudança organizacional.

Quadro 3. Modelo de análise

Dimensão	Componentes	Indicadores	Definição dos indicadores
Estrutura Organizacional	Divisão	Especialização	Grau em que as tarefas na organização são subdivididas (Robbins, 2005). – Aumento da destreza do funcionário em face da repetição da tarefa (Hampton, 1993).
		Departamentalização	Agrupamento de atividades organizacionais que formam tarefas unitárias em uma organização (March & Simon, 1970). – Base na qual são agrupados os cargos de forma que as tarefas comuns possam ser coordenadas (Robbins, 2005).
	Coordenação	Hierarquia	Linha contínua de autoridade dentro de uma organização de priorizando um membro tendo como base as relações entre superiores e dependentes (Kwasnicka, 1981; Hampton, 1983; Loiola et al., 2004 e Robbins, 2005).
		Margem de Controle	O número de indivíduos que um executivo pode efetivamente supervisionar pessoalmente (Jucius & Schlender, 1988). – Quantos subordinados um gerente consegue dirigir com eficácia e eficiência (Robbins, 2005).
		Centralização	Grau de delegação de tarefas, poder e autoridade ao menor nível da organização (Kwasnicka, 1981). – Grau de concentração da autoridade e das decisões (Hampton, 1993 e Robbins, 2005).
	Formalização	Grau de padronização dentro da organização (Loiola et al., 2004). – Poder e rigidez das normas e rotinas na organização, grau em que os cargos são padronizados (Robbins, 2005).	

Fonte: Elaboração do autor.

Em cada afirmação o entrevistado se manifestou por meio de uma escala que ia de 1 a 5. Seu grau de posicionamento variava conforme a

escala aumentava, indo de Concordo Plenamente até Discordo Plenamente passando por concordância e discordância parcial e um posicionamento neutro no meio da escala. O cálculo da média ponderada das respostas referentes às duas dimensões antes da publicização está em duas tabelas, e cada pergunta foi formulada para abranger um indicador. O mesmo ocorre com as respostas referentes à dimensão após a publicização. No final desta etapa faz-se uma análise comparativa entre os resultados conseguidos antes e depois da publicização. Para melhor coleta dos dados foi feita uma explicação para os entrevistados dos pontos que seriam abordados no questionário antes do preenchimento e tal explicação teve o objetivo de dirimir dúvidas dos conceitos tratados na pesquisa. Para melhor aprimoramento e compilação dos dados coletados, foi feita uma nova entrevista com todos os entrevistados cerca de duas semanas após se recolherem os questionários preenchidos. Tal abordagem teve o objetivo de confirmar algumas respostas que pareceram dúbias e descobrir justificativas para respostas que aparentavam certas incongruências. Por fim, a recepção para a pesquisa de campo mostrou-se calorosa e com um interesse dos entrevistados que beirava a curiosidade. Vale ressaltar que todo o trabalho do investigador não atrapalhou o trabalho da equipe que se preparava para mais uma edição do Festival de Dança de Joinville.

## 6. Resultados e Discussões

O resultado a seguir provém da primeira parte da pesquisa na qual os entrevistados deveriam responder às questões relativas aos componentes Divisão e Coordenação dentro da Estrutura Organizacional quando este era gerenciado pelo Poder Público, ou seja, correspondem aos fatos antes da publicização do festival. Veja Tabela 1.

Tabela 1. Frequências por grau de concordância e média ponderada das características da estrutura organizacional antes da publicização

Característica	1	2	3	4	5	Média Ponderada
1. No IFDJ os procedimentos e normas são muito formalizados	0	4	0	0	0	2
2. No IFDJ tem-se claramente distribuída as tarefas dos funcionários	0	0	3	0	1	3,5
3. No IFDJ tem-se claramente agrupados os seus departamentos	0	0	3	1	0	3,25
4. No IFDJ cada funcionário sabe exatamente a quem se reportar	0	0	3	1	0	3,25

*segue*

Característica	1	2	3	4	5	Média Ponderada
5. No IFDJ cada chefia tem um número de subordinados ideal (nem poucos e nem muitos) para cumprir seus objetivos	0	0	3	0	1	3,5
6. No IFDJ as chefias estão mais distantes e dão grande autonomia para que os subordinados cumpram suas tarefas	0	1	3	0	0	2,75

1. Concordo plenamente 2. Concordo parcialmente 3. Não concordo nem discordo  
4. Discordo parcialmente 5. Discordo plenamente

Fonte: Elaboração própria com base em pesquisa de campo.

Nesta primeira etapa, o cálculo da média ponderada das respostas dos entrevistados indica que na percepção deles há uma tendência a responder com certa neutralidade optando por não concordar nem discordar das afirmações. A média geral dessas respostas (3,04) ficou bem próxima do número exato da resposta. Observou-se que não ocorreram disparates entre as respostas recebidas, mostrando certa concordância entre os funcionários quanto às opiniões emitidas. Para justificar esta neutralidade, a abordagem *a posteriori* tentou buscar se houve um erro de Tendência Central (Bergamini, 2007), muito comum quando se obtêm resultados centralizados em uma escala pela incapacidade do entrevistado de distinguir os valores apresentados, quando denota indiferença, pressa irresponsável ou desconhecimento dos fatos.

A conclusão com as abordagens após o questionário é que não há erro de Tendência Central nas respostas. Ficou demonstrado, mesmo que de forma mais subjetiva, que os entrevistados respondiam com certa postura respeitosa ao Poder Público. Ainda observam os entrevistados uma autoridade deste em relação ao instituto que poderia de certa forma influenciar seu trabalho

Essas respostas que apresentavam baixo índice de críticas ao modelo de gestão pública usada pelo instituto para a promoção do festival antes de sua publicização são observadas nos cargos mais operacionais que responderam ao questionário do que pelos cargos de gerência do instituto. As críticas mais severas surgem mais nas entrevistas com os gestores e serão vistas adiante neste trabalho. Supõe-se ainda que isto acarreta, além da ligação ainda existente do instituto com o Poder Público, certo grau de desconfiança dos propósitos da pesquisa.

Nas respostas da primeira pergunta sobre a formalização dos procedimentos e normas buscou descobrir a rigidez e o grau de padronização da

organização. As respostas mostraram que no atual modelo de gestão há mais flexibilidade de atuação do instituto quando comparado com os padrões utilizados pelo Poder Público. É possível verificar que o critério que aborda a formalização (pergunta 1) foi o que destoou do grupo. Há uma unanimidade na concordância desta resposta. Parece-nos evidente que os entrevistados têm a ideia de que uma organização pública é mais burocrática e formalizada. Já era esperada tal resposta, levando em consideração que a prefeitura de Joinville é obrigada por lei a realizar concurso público para a contratação de funcionários e licitação pública para aquisição de bens e serviços, porém não é tão grande a diferença das médias calculadas das respostas obtidas.

Nas respostas às perguntas 2, 3, 4 e 5 verifica-se pequena variação negativa ao avaliar a participação do Poder Público na estruturação de uma organização para promover o evento. Nessa variação é vista a discordância com a clareza da distribuição das tarefas, da clareza no agrupamento departamental, na certeza a quem se reportar e no número ideal de subordinados que têm os cargos de chefia. Na última resposta ocorre a mesma pequena variação, e nela é novamente demonstrada a rigidez do serviço público com a falta de autonomia aos funcionários. Como se trata de uma pergunta cuja resposta inverte-se às anteriores para demonstrar um mesmo posicionamento do entrevistado, o fato de ela apresentar esta variação torna válida a análise que demonstra uma crítica ao modelo de gestão anterior exercido pelo Poder Público na percepção dos entrevistados.

O resultado a seguir provém da segunda parte da pesquisa na qual os entrevistados deveriam responder às questões relativas aos componentes Divisão e Coordenação dentro da Estrutura Organizacional quando este passou a ser gerenciado por uma Organização Social, ou seja, correspondem aos fatos após a publicização do festival. Vide Tabela 2.

O cálculo da média ponderada das respostas dos entrevistados indica que na percepção deles há uma tendência a responder com concordância em todas as respostas, ficando principalmente estas respostas entre Concorde Plenamente e Concorde Parcialmente. A média geral dessas respostas (1,54) demonstra esta posição.

Tabela 2. Frequências por grau de concordância e média ponderada das características da estrutura organizacional após a publicização

Característica	1	2	3	4	5	Média Ponderada
1. No IFDJ os procedimentos e normas são muito formalizados	4	4	0	0	0	1,5
2. No IFDJ tem-se claramente distribuída as tarefas dos funcionários	3	5	0	0	0	1,625
3. No IFDJ tem-se claramente agrupados os seus departamentos	6	2	0	0	0	1,25
4. No IFDJ cada funcionário sabe exatamente a quem se reportar	8	0	0	0	0	1
5. No IFDJ cada chefia tem um número de subordinados ideal (nem poucos e nem muitos) para cumprir seus objetivos	2	6	0	0	0	1,75
6. No IFDJ as chefias estão mais distantes e dão grande autonomia para que os subordinados cumpram suas tarefas	5	1	0	0	2	2,125

1. Concordo plenamente 2. Concordo parcialmente 3. Não concordo nem discordo

4. Discordo parcialmente 5. Discordo plenamente

Fonte: Elaboração própria com base em pesquisa de campo.

Nas respostas da primeira pergunta observa-se uma concordância com a formalização dos procedimentos e estas respostas se devem, conforme entrevista, ao fato de o instituto ser obrigado a prestar contas constantemente à Fundação Cultural de Joinville por ter um contrato de gestão com a prefeitura, ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina por receber recursos públicos municipais e estaduais e ao Tribunal de Contas da União por receber recursos federais. Tal formalização seria então maior do que a praticada pela maioria das empresas privadas, porém menor do que a praticada pela Prefeitura Municipal de Joinville. Na comparação com a gestão anterior este é ponto no qual as respostas mais se aproximam, os deveres do instituto o obrigam a procedimentos e normas muito formalizados.

Na segunda pergunta, na qual se pesquisa a distribuição de tarefas dos funcionários, obteve-se que no instituto este indicador tem um nível de concordância maior que o anterior com média de 1,625. Na percepção dos funcionários, as tarefas são distribuídas de forma mais clara do que no setor público. Pelas entrevistas nota-se que durante a gestão da Fundação Cultural de Joinville não existia um grupo de funcionários específicos para a promoção do evento, já que esta repartição da prefeitura tinha mais atribuições ligadas à cultura na cidade e o festival era apenas mais uma delas. Assim, a destreza e a especialização nas tarefas eram menores do que na gestão pela Organização Social. Na terceira pergunta, as respostas demonstraram similaridade com a anterior, também na comparação o instituto agrupa mais claramente os departamentos que o Poder Público e também

os motivos levantados nas entrevistas são os mesmos para que esta manifestação ocorra. Nas respostas da quarta pergunta ocorre uma unanimidade de respostas no parâmetro Concordo Plenamente. Também aqui nesse item acontece a maior diferença comparativa com modelo de gestão anterior. Considera-se que nesta pergunta aborda-se a hierarquia na forma da certeza a quem se reporta, fica evidente que há certa confusão na gestão anterior por ter diversos eventos para promover. Isto acabava gerando também certa falta de objetividade no alcance dos objetivos. Observando tais repostas junto com as entrevistas este é um ponto muito importante da pesquisa que se confirma aqui. A publicização veio transformar o instituto em uma organização que sabe o que faz. Sua missão, mesmo que não escrita e exposta nas paredes, está bem sólida na mente de todos os funcionários e diretores dessa instituição. Nasceu para um fim específico e por causa disso parece chegar de forma mais efetiva aos resultados propostos. Nas respostas da quinta pergunta tem-se a percepção quanto à margem de controle, ou seja, o número ideal de subordinados para cada chefia. A média ficou em 1,75 que traduz também um bom nível de concordância. Há certo acordo que para uma melhor administração a margem de controle deve estar próxima de uma dezena, variando obviamente este número por causa das idiosincrasias de cada grupo organizacional. Na instituição pesquisada há menos de uma dezena de funcionários, o que aponta para uma margem de controle em conformidade com o preconizado. Na comparação com o modelo anterior de gestão novamente é observada uma discrepância, do que se conclui que se esta margem de controle está em harmonia com o recomendado no instituto, é evidente que a margem de controle no Poder Público é que está alterada do ideal. Nas respostas da última pergunta ocorre a mesma pequena variação já examinadas na Tabela 1. Nela é tratada a autonomia dos funcionários e a média é de 2,125 em virtude de duas respostas que discordam plenamente da centralização onde se busca o grau de delegação de tarefas, poder e autoridade aos níveis mais baixos da organização.

Na maioria das respostas a percepção dos entrevistados concorda que existe delegação e com as entrevistas viu-se que também concordam com esta delegação. Finalmente observa-se aqui que dois entrevistados consideram que as obrigações de se cumprir o contrato de gestão e o controle assíduo do Poder Público com a prefeitura e os tribunais de conta acabam cerceando esta liberdade, aumentando o nível de centralização na organização.

Para que o evento continuasse a ter sucesso havia o entendimento que a entidade promotora deveria passar por um processo de mudança. O festival é de grande interesse de toda uma cidade, vantagens políticas econômicas e sociais são incontestáveis. Tem-se aqui também a necessidade e a obrigatoriedade da participação nesse importante processo do Poder Público, acompanhado assim pelas associações de classe, pela comunidade e pela iniciativa privada. Encontrou-se então a solução de transformar o instituto em uma Organização Social, ou seja, fazendo a sua publicização.

Os indicadores da dimensão Estrutura Organizacional mostram que no componente Divisão do Instituto Festival de Dança de Joinville, quando subordinado à gestão pública, a especialização ficava diluída para atender a outras demandas dentro da Fundação Cultural de Joinville. A departamentalização obedecia a critérios preexistentes na Prefeitura Municipal de Joinville que são feitos para o atendimento geral da população em geral e não para fomentar um evento cultural.

No componente Coordenação, a hierarquia existente é maior antes da publicização, devendo o funcionário responder a um número maior de chefias, burocratizando assim o trabalho. A margem de controle antes da publicização também era maior, tinham assim as chefias um número maior de funcionários subordinados, o que também burocratizava mais o trabalho. Se observarmos que o número ideal de subordinados para uma boa execução de um trabalho, quando há necessidade de média e alta qualificação de recursos humanos, é de até uma dezena de pessoas, a margem anterior ficava mais próxima do número máximo. A centralização era também alta, com uma grande concentração de responsabilidade nos níveis maiores de chefia, não havendo assim maior delegação de tarefas, poder e autoridade aos níveis mais baixos da organização. Seus procedimentos eram muito formalizados. Obedeciam a uma padronização obrigatória das empresas públicas que tornavam seus trabalhos mais rígidos.

As próximas conclusões dizem respeito ao período após a publicização, e na dimensão Estrutura Organizacional com os componentes da Divisão, observou-se que a especialização foi feita para aumentar a destreza dos funcionários para a realização do evento. A especialização também pôde ocorrer em áreas específicas onde não havia similaridade com as contratações de uma empresa pública. A departamentalização foi reduzida a praticamente uma unidade organizacional com apenas oito funcionários com um objetivo específico — o de fomentar o evento.



No componente Coordenação, a hierarquia tornou-se menor, tendo o funcionário a necessidade de responder a um número menor de chefes. A margem de controle ficou menor em virtude do reduzido número de funcionários. A centralização diminuiu tendo assim os funcionários do instituto grandes responsabilidades por receberem maior delegação de tarefas, aumentando consequentemente seu poder e autoridade. Na formalização, os procedimentos continuaram muito formalizados, em virtude das obrigações do Instituto de prestar contas a diversas outras entidades públicas. Porém, parece-nos que este serviço foi facilitado por causa de uma melhor disposição da estrutura organizacional no instituto como uma Organização Social.

### **7. Considerações finais**

Não se quer neste trabalho diminuir a importância do Estado e a presença da prefeitura na vida dos municípios. Várias organizações públicas cumprem muito bem os seus objetivos propostos, mas no caso específico do Festival de Dança de Joinville, vê-se que o modelo de gestão pública direta mostrou algumas deficiências para as demandas surgidas. A prefeitura de Joinville poderia alavancar a sua própria gestão e melhorá-la para lidar com o gerenciamento do festival, mas resolveu levar em conta as vantagens descritas pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado de que as Organizações Sociais são melhores pois não estão sujeitas às normas que regulam a gestão de recursos humanos, orçamento, finanças, compras e contratos na administração pública. Tal opção realmente tornou a Estrutura Organizacional do instituto mais ágil na concepção dos entrevistados, porém ficou evidente que mesmo uma Organização Social também é refém de procedimentos burocráticos existentes para o gerenciamento. Mais importante ainda é observar o respeito e a subordinação do instituto ao poder público existente. Pode o instituto gerenciar o festival mas deve sempre prestar contas de seus afazeres e a prefeitura não pode nem deve eximir-se de executar esse controle.

Finalmente, o modelo de Organização Social, agora também adotado em outras instituições da cidade, tem suas vantagens ao tornar sua estrutura mais enxuta e com uma autonomia inexistente na prefeitura e os resultados eram praticamente os esperados no início da pesquisa, mas em nenhum momento pode-se deixar de se ter em mente que os reais interessados no melhor provimento do serviço público é a população que o usa.

## 8. Referências

- BERGAMINI, Cecília Whitaker. *Avaliação de desempenho humano na empresa*. 4.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- BRASIL. Ministérios da Administração Federal e Reforma do Estado. Cadernos MARE da Reforma do Estado. *Organizações Sociais*, n.º 2. 5.<sup>a</sup> ed. Brasília: Secretaria da Reforma do Estado, 1998.
- BRASIL. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Estratégia e estrutura para um novo estado. *Revista de Economia Política*. São Paulo, vol. 17, n.º 3, pp. 24-38, 1997.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O modelo estrutural de gerência pública. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, vol. 42, n.º 2, pp. 391-410, 2008.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos & SPINK, Peter (org.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 1998.
- CABRAL, Sandro. “Além das Grades”: uma análise comparada das modalidades de gestão no sistema prisional. Doutorado em Administração. Salvador: Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia, 2006.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 28.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas, 2015.
- ESCOLA DO TEATRO BOLSHOI. *Bolshoi no Brasil*. Escola. Disponível em <[www.escolabolshoi.com.br](http://www.escolabolshoi.com.br)>. Acesso em 18-5-2015.
- FERREIRA, Caio Márcio Marini. Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. *Revista do Serviço Público*. Brasília, vol. 120, n.º 3, pp. 5-33, 1996.
- FALCÃO, Joaquim; GUERRA, Sérgio & ALMEIDA, Rafael (orgs.). *Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.
- FESTIVAL DE DANÇA DE JOINVILLE. *Organização do Festival de Dança de Joinville*. Institucional. Disponível em <<http://www.festivaldedanca.com.br>>. Acesso em 6-5-2015.
- HAMPTON, David R. *Administração contemporânea*. 2.<sup>a</sup> ed. São Paulo: McGraw-Hill, 1983.

- HEIDEMANN, Francisco Gabriel. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: Francisco Gabriel Heidemann & José Francisco Salm (orgs.). *Políticas públicas e desenvolvimento*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, pp. 23-39, 2009.
- JUCIUS, Michael J. & SCHLENDER, William E. *Introdução à Administração*. 3.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas, 1988.
- JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. Organizações sem fins lucrativos e redes sociais na gestão das políticas sociais. In: Marly Cavalcanti (org.). *Gestão Social, Estratégias e Parcerias*. São Paulo: Saraiva, pp. 195-215, 2006.
- KWASNICKATZ, Eunice Lacava. *Introdução à administração*. 3.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas, 1981.
- LIKERT, Rensis. *A organização humana*. São Paulo: Atlas, 1975.
- LOIOLA et al., Elizabeth. Dimensões básicas de análise das organizações. In: José Carlos Zanelli, Jairo Eduardo Borges-Andrade & Antônio Virgílio Bittencourt Bastos. *Psicologia, organizações e trabalho no Brasil*. Porto Alegre: Artmed, 2004.
- LARRAÍN, América, O “negócio” da arte e da cultura: para uma antropologia do Festival de Dança de Joinville. Mestrado em Antropologia Social. Florianópolis: Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, 2008.
- MARCH, James & SIMON, Herbert. *Teoria das organizações*. 2.<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1970.
- MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 27.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
- MODESTO, Paulo E. G. Reforma administrativa e marco legal das organizações sociais: a dúvida dos juristas sobre o modelo das organizações sociais. *Revista do Serviço Público*. Brasília, vol. 48, n.º 2, pp. 27-57, 1997.
- MODRO, Nielson Ribeiro. *Joinville: a Capital da Dança*. Joinville: Arquivo Histórico, 1998.
- OLIVEIRA, Juliana Cristina de. *Recursos de poder e a transformação da lógica do campo: um estudo sobre o Festival de Dança de Joinville*. Mestrado em Administração. Florianópolis: Curso de Pós-Graduação em Administração Universidade Federal de Santa Catarina, 2008.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JOINVILLE. *Fundação Turística de Joinville*. Disponível em <<https://fundacaoturistica.joinville.sc.gov.br>>. Acesso em 15-1-2016.

ROBBINS, Stephen Paul. *Administração: mudanças e perspectivas*. São Paulo: Saraiva, 2005.

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, 1993.



# PERCEÇÃO ACADÊMICA DOS PORTAIS DE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

VALKYRIE VIEIRA FABRE\*

## Resumo

Com a finalidade de ampliar a participação da população e fortalecer as ferramentas de controle da gestão pública, criaram-se os Portais de Transparência. Mas as informações dos Portais de Transparência estão sendo utilizadas para fins acadêmicos? Trata-se de uma pesquisa descritiva, qualitativa, tipo *survey*. Os pressupostos foram todos verificados, sendo dois rejeitados e dois confirmados. A maioria dos entrevistados tem conhecimento da existência do Portal da Transparência e já o acessaram por algum motivo, e 22% acessam o portal com frequência. A maior parte da busca por informações nos portais é apenas por curiosidade pessoal. O item mais pesquisado é a remuneração dos servidores públicos. Concluiu-se que as informações disponíveis nos portais não estão sendo utilizadas para fins acadêmicos, sejam eles em atividades de ensino, pesquisa ou extensão universitária.

Palavras-chave: Percepção acadêmica; Portal da Transparência; Informação pública; Contabilidade e Administração Pública.

## Abstract

In order to increase public participation and strengthen public management control tools, they created the Transparency Portal. But the information of Transparency portals are being used for academic purposes? This is a descriptive, qualitative, type survey. The assumptions were all checked, two rejected and two confirmed. Most of the interviewees are aware of the existence of the Transparency Portal and have already accessed it for some reason, and 22% access the portal frequently. Most of the search for information on the portals is just out of personal curiosity. The most searched item is the remuneration of public servants. It was concluded that the information available on the portals are not being used for academic purposes, whether in teaching, research and university extension.

Keywords: Academic perception; Transparency portal; Public information; Accounting and Public Administration.

## 1. Introdução

A Lei 12.527, sancionada no dia 18 de novembro de 2011, também conhecida como Lei de Acesso a Informação, veio com o intuito de regular o acesso às informações já previstas pela Constituição Federal em seu art. 5.º, § 3.º inciso II, art. 37 e no art. 216. Ela determinou a publicação em tempo real, das informações referentes à execução orçamentária e

\* Doutoranda em contabilidade pela Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc); professora efetiva do Departamento de Ciências Contábeis da Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc). E-mail: <valkyrie.fabre@udesc.br>.

financeira, em meios eletrônicos de acesso público, preservando e observando a disponibilidade, autenticidade e integridade das informações. Com isso a sociedade passou a ter maiores oportunidades de exercer controle social, enquanto profissionais que geram dados contábeis e administrativos, na área pública, tiveram seu trabalho valorizado.

A transparência pública envolve a capacidade de divulgação das informações de interesse coletivo, em que o Estado procura revelar uma administração aberta, baseada nos princípios éticos da autonomia, igualdade e justiça. No entanto, pouco adianta ter dados sobre as contas públicas disponibilizados num Portal se estas informações estiverem prejudicadas pelo formato da disposição dos dados, ou seja, não basta apenas colocar os dados à disposição, eles precisam ser apresentados de forma que facilite a compreensão e a extração de informações.

Considerando a obrigatoriedade das divulgações de informações públicas propostas na Lei 12.527/2011 conhecida como Lei de Acesso a Informação (LAI), todos os Entes Públicos devem oferecer em seus sítios eletrônicos, nos prazos estabelecidos, informações reais das despesas e receitas públicas, relatórios, remuneração dos servidores, licitações, entre outros itens. Este material é acessado pelos mais diversos públicos, também acadêmicos.

A STN/SOF (2015) relata que os sistemas utilizados para disponibilizar os dados nos portais de transparência, coletam as informações contábeis necessárias à transparência dos recursos públicos e à implantação dos controles sociais estabelecidos em Lei.

Apesar de as informações disponibilizadas serem em sua maioria contábeis, a difusão do conhecimento sobre o acesso público não abrange a maioria das ementas das disciplinas de contabilidade, nos cursos de Ciências Contábeis, de universidades públicas. O problema que motivou esta pesquisa originou-se da dúvida: as informações dos Portais de Transparência estão sendo utilizada para fins acadêmicos?

Se os hábitos de consulta e fiscalização ainda precisam ser estimulados na sociedade, é necessário difundir este acesso nos cursos de graduação que formarão os profissionais responsáveis pela geração destes dados. Administradores, Contadores e Economistas, ao ingressar no mercado de trabalho se deparam com situações específicas, que muitas vezes poderiam ser resolvidas pela consulta aos portais de informações governamentais. Nesse sentido, tem-se por objetivo verificar a utilização das informações dos Portais de Transparência Pública para fins acadêmicos.

A publicação da Lei de Acesso à Informação (LAI) demonstra um importante passo para a concretização da democracia no Brasil e também para o sucesso das ações de precaução da corrupção no país (CGU, 2015). Este assunto é de preocupação crescente na maioria dos países, principalmente quando o foco é a eficiência na prestação de serviços públicos; sendo assim, a relevância do tema justifica o desenvolvimento desta pesquisa como reflexo do atual contexto social, afinal, os cidadãos brasileiros querem saber onde estão sendo aplicados seus recursos e precisamos de profissionais que saibam gerar estas informações e divulgá-las de forma clara.

Com o objetivo de atender ao objetivo geral, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos, a fim de verificar: o conhecimento dos acadêmicos sobre a existência do portal; o costume de acesso; as informações dos portais que são utilizadas para fins acadêmicos; e o atendimento às necessidades das consultas realizadas.

Considerando que esta pesquisa foi realizada por meio de questionários aplicados aos docentes e discentes dos cursos de Ciências Contábeis da Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc), cabe destacar a realidade vivida pelos acadêmicos ingressantes de uma universidade pública. No curso pesquisado, mesmo nos dias atuais, a maioria dos acadêmicos ingressantes não possuem um computador ou *notebook*, e nunca acessaram nenhum *site* do governo, exceto o da universidade para a qual prestaram vestibular. Esta realidade levou à formulação do primeiro pressuposto de pesquisa.

No decorrer do curso, de acordo com os professores da universidade pesquisada, os acadêmicos têm acesso à internet, aos laboratórios de informática e por meio de estágios e contratos de emprego, adquirem experiência prática; metade deles, após a conclusão do quarto semestre do curso, já tem contrato de trabalho em sua área de conhecimento, o que justifica a formulação do segundo pressuposto.

A aprovação da LAI foi necessária para regulamentar as obrigações, procedimentos e prazos para a divulgação de informações, garantindo então a efetividade do direito de acesso, principalmente à informações contábeis dos entes públicos. Porém, considerando que a pesquisa foi realizada com o público da universidade, acredita-se que o estímulo para utilizar esta ferramenta de transparência seja dos docentes para os discentes, através de atividades de ensino, pesquisa ou extensão universitária, o que gerou a formulação do terceiro pressuposto.



As obrigações legais trazidas, nos últimos anos, seja para divulgar as informações, seja para determinar o que deve ser divulgado, em qual prazo e por qual meio, levam ao entendimento geral de que no Brasil, assim como em qualquer país do mundo, cumpre-se a Lei e, portanto, é possível encontrar as informações que o cidadão necessita no portal de transparência dos Entes públicos. Esta suposição originou o quarto pressuposto da pesquisa.

Com base na fala dos entrevistados e nas afirmações descritas anteriormente, foram formulados os seguintes pressupostos:

I — A maioria dos entrevistados não tem conhecimento da existência do Portal da Transparência.

II — Pelo menos 20% dos entrevistados acessam o Portal da Transparência Pública frequentemente.

III — Os entrevistados, na maioria, que acessam o Portal da Transparência, o fazem motivados por atividade de ensino, pesquisa ou extensão acadêmica.

IV — A maioria dos entrevistados conseguiu encontrar a informação que procurava no Portal.

Considerando que a maior parte das informações de divulgação obrigatória diz respeito à contabilidade do Ente público, cabe identificar por meio de pesquisa científica, qual a percepção de discentes e docentes sobre a utilização dos portais para fins acadêmicos.

## **2 Administração e Contabilidade Pública**

Administração Pública compreende um grupo de Órgãos criados para realizar os serviços públicos e atender às políticas públicas que são as necessidades da população em diversas áreas. Segundo Brandião, Ferreira & Palassi (2007), o órgão público é uma unidade ou centro de competência instituído para o desempenho das funções públicas.

A Administração Pública divide-se em duas partes: Administração Direta e Administração Indireta. O Decreto-Lei n.º 200/1967 estabelece, em seu artigo 4.º, as definições dos tipos de administração e menciona que são indiretas as fundações, autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista. É na administração direta que se concentram os poderes Executivos, Legislativo e Judiciário (Silva, 2009).

No artigo 37 da Constituição Federal encontra-se determinado que a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União,

dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios devem respeitar os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Conforme Brandião, Ferreira & Palassi (2007), a administração pública deve sempre optar pelo lícito, justo e moral. O administrador deve proceder com sinceridade e evitar comportamentos maliciosos, realizando todas as atividades estabelecidas e desempenhadas pelo gestor com a colaboração dos servidores públicos.

A Contabilidade Pública, para Amorim (2008), é uma das especializações da Ciência Contábil e está estruturada dentro dos princípios fundamentais de contabilidade e dos princípios específicos do orçamento. O CFC (2015), pela Norma Brasileira de Contabilidade Técnica do Setor Público — NBC TSP 16.1, conceitua Contabilidade Pública como o ramo que “aplica no processo gerador de informações, os princípios e as normas contábeis direcionados à gestão patrimonial de entidades públicas”. Para Piscitelli & Timbo (2010), o campo de atuação é o das pessoas jurídicas de Direito Público interno os quais compõem União, Estados, Distrito Federal, Municípios e suas autarquias. De acordo com Slomski (2001), o objetivo da contabilidade pública é fornecer informação econômica relevante para que cada usuário possa tomar suas decisões e realizar seus julgamentos com segurança.

Os serviços de contabilidade devem ser dispostos de forma que permitam o acompanhamento da execução orçamentária, o levantamento dos balanços gerais e suas análises e o conhecimento da composição patrimonial. Na contabilidade pública o planejamento é de fundamental importância, sendo ele obrigatório a todos os entes públicos.

### **3. Acesso a informação e controle social**

A informação sob a guarda do Estado é sempre pública, apresentando seu acesso reservado apenas em fatos específicos; algumas normas legais brasileiras já estabelecem a disponibilização pública dos dados. A informação produzida, conservada, organizada e gerenciada pelo Estado em nome da sociedade é um bem público, conforme definição da Controladoria Geral da União — CGU (2015); a qual afirma ainda que o acesso a estes dados que compõem documentos, arquivos e estatísticas, constitui um dos fundamentos para a consolidação da democracia, ao fortalecer a capacidade dos indivíduos de participar de modo efetivo da tomada de decisões que os afetam.

A disponibilidade adequada das informações proporciona maior transparência e controle, tanto à população quanto aos órgãos fiscalizadores responsáveis. De acordo com o *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público*, da STN/SOF (2015), a apresentação das demonstrações contábeis permite avaliar os custos dos serviços prestados, a transparência sobre aspectos qualitativos e quantitativos e ampliar mecanismos de controle da sociedade, no campo orçamentário, financeiro e patrimonial. Assim sendo, como e quando essas informações são divulgadas, pode afetar sua credibilidade e confiabilidade.

O Controle Social é uma ferramenta democrática no qual há a participação da população no exercício do poder colocando a vontade social como fator de avaliação para criação de metas a serem conseguidas no âmbito de determinadas políticas públicas (CGU, 2015). Para Santos (2002), o controle social pode ser considerado uma forma de controle externo, cujo agente controlador é a própria sociedade civil ou então o cidadão, quando este atua individualmente por meio de ferramentas jurídicas postas à sua disposição, tais como as denúncias ou as representações ao Tribunal de Contas.

A transparência é um começo decorrente do princípio republicano, daí porque as leis orçamentárias devem ser publicadas e divulgadas de forma clara e precisa, permitindo assim o designado controle social da Administração Pública (Pascoal, 2004, p. 31).

A Lei n.º 9.755 de 1988, determinou a criação de *home page* na *Internet*, para divulgação dos dados e informações dos entes públicos, referentes a tributos arrecadados; despesas; recursos recebidos; recursos repassados; orçamentos anuais; execução dos orçamentos; balanços orçamentários; contratos e seus aditivos; licitações e compras.

A Portaria Interministerial n.º 140, de 16 de março de 2006, disciplina a divulgação de informações pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, por meio da rede mundial de computadores — *internet* (Brasil, 2006). Os dados devem ser dispostos em tempo real. De acordo com o Decreto n.º 7.185/2010, que regulamenta a LC n.º 131/2009, em seu artigo 2.º, parágrafo II, tempo real é “a disponibilização das informações, em meio eletrônico que possibilite amplo acesso público, até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil no respectivo SISTEMA, sem prejuízo do desempenho e da preservação das rotinas de segurança operacionais necessários ao seu pleno funcionamento”.

A Lei n.º 12.527/2011 e a LC n.º 131/2009 se complementam e ambas obrigam que as informações públicas sejam disponibilizadas em meio eletrônico, todos os entes devem usar a internet para cumprir estas normas. Dessa forma, a sociedade tem condições de acompanhar em tempo real a execução orçamentária e patrimonial dos entes públicos que lhe interessam; isso faz que seja permitida a realização de um controle mais eficaz sobre os gastos públicos.

No entendimento de Oliveira (2007), a Lei Complementar 101/2000 veio sanar o espaço punitivo contra o mau administrador público, pois estabelece requisitos imprescindíveis no âmbito financeiro-público, para cumprimento pelos gestores. A Lei de Responsabilidade Fiscal ampara-se em quatro eixos que são: planejamento, controle, transparência e responsabilização (Khair, 2000). Tendo como pilares a responsabilidade na gestão fiscal e a transparência. Conforme o artigo 48, da LRF, os instrumentos de transparência da gestão fiscal são: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

A transparência na administração com certeza compõe um dos mais respeitáveis pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal e se revela como um instrumento público que busca o fortalecimento da sociedade, servindo de pressuposto ao controle social e tornar mais eficiente o sistema de controle das contas públicas.

Sancionada em 18 de novembro de 2011, a Lei 12.527 teve origem em debates no âmbito do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, órgão vinculado à CGU. A Lei foi discutida e votada pelo Congresso Nacional entre 2009 e 2011 (Brasil, 2011). Qualquer cidadão poderá solicitar acesso às informações públicas não sigilosas, conforme procedimento que observará as regras, prazos, instrumentos de controle e recursos previstos (CGU, 2015).

O acesso à informação pública é um direito fundamental previsto no artigo 5.º, inciso XXXIII, da Constituição Federal — CF/88, que integra o capítulo dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos.

Desse modo a Lei 12.527, conhecida como LAI, é um instrumento que proporciona informações para o combate à corrupção, o fortalecimento do controle social e a garantia de maior responsabilidade na gestão dos recursos públicos; porém, nada disso adianta se não houver controle

social, fiscalização e participação da comunidade, a qual financia e se beneficia da correta aplicação dos recursos públicos.

#### 4. Método de pesquisa

A metodologia da pesquisa informa quais os métodos e técnicas foram utilizadas para a realização da pesquisa. Esta pesquisa se caracteriza como predominantemente qualitativa, apesar de usar alguns percentuais para comparar os dados coletados; descritiva, pela maneira de apresentação dos objetivos; com procedimentos tipo *survey*, por utilização de questionário, para que se possa chegar a algumas conclusões e verificar os pressupostos.

A população desta pesquisa são os docentes e discentes do curso de Ciências Contábeis, por ser aqui considerado que a maioria das informações de divulgação obrigatória pelos Entes públicos são de origem contábil. Optou-se pela Udesc pela acessibilidade dos pesquisadores e por ser uma das maiores universidades públicas do sul do país.

O questionário foi entregue pessoalmente a todos os docentes (dezoito), que se comprometeram a entregar aos seus discentes (duzentos e setenta e seis) no início do ano letivo de 2015. A devolução preenchida era facultativa, o que gerou uma amostra de pesquisa equivalente a 35% da população.

Com base no problema e nos pressupostos de início levantados, elaborou-se questionário com perguntas de fácil compreensão, porém, direcionadas a testar o que foi suposto inicialmente, como demonstrado no Quadro 1.

Quadro 1. Distribuição pressuposto *versus* pergunta aplicada

Pressuposto	Pergunta aplicada
Pressuposto 1: A maioria dos entrevistados não tem conhecimento da existência do Portal da Transparência.	1. Você conhece a obrigatoriedade da disponibilização de informação em Portal da Transparência Pública? 2. Você já acessou algum Portal da Transparência Pública?
Pressuposto 2: Pelo menos 20% dos entrevistados acessam o Portal da Transparência Pública frequentemente.	3. Qual a frequência com que você acessa o Portal da Transparência?
Pressuposto 3: A maioria dos entrevistados que acessam o Portal da Transparência, o fez motivado por atividade de ensino, pesquisa ou extensão acadêmica.	4. Dentre os itens que compõe o Portal qual destes você acessa com mais frequência? 5. Qual motivo principal que o leva a acessar o Portal?
Pressuposto 4: A maioria dos entrevistados conseguiu encontrar a informação que procurava no Portal.	6. Você conseguiu encontrar o que procurava, quando acessou o Portal?

Fonte: Elaborado pela autora.

Ao todo foram respondidos cento e quatro questionários, representando a amostra de 56% dos professores do curso de Ciências Contábeis e 34% dos alunos regularmente matriculados no semestre 2015-1. As respostas foram tabuladas no *software* Excel® e analisadas de maneira descritiva.

## **5. Apresentação e Análise dos Resultados**

Buscando garantir maior responsabilidade na gestão dos recursos públicos, a LAI passou a existir, como uma forma de controle das ações de governo e também como fiscalização do dinheiro público. Para tanto, a mencionada norma impõe que os órgãos da administração pública criem uma página na internet, que permita aos cidadãos o acesso aos registros das competências e estruturas organizacionais; endereços e telefones das respectivas unidades e horário de atendimento ao público; registro de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros, bem como registro de despesas; relatórios; informações concernentes a procedimentos licitatórios, também editais e resultados, como ainda todos os contratos celebrados; dados para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras e respostas a perguntas frequentes da sociedade.

Sendo assim, buscou-se verificar a percepção dos discentes e docentes, quanto à utilização das informações dos portais de transparência para fins acadêmicos. A seguir são dispostos os resultados encontrados em relação aos pressupostos formulados para esta pesquisa.

### **5.1 Análise do Pressuposto I**

As tabelas apresentadas a seguir, servirão de apoio para a avaliação do Pressuposto 1 desta pesquisa, mediante a comparação dos resultados obtidos, verificando-se dessa forma, se realmente a maioria dos entrevistados não tem conhecimento da existência do Portal da Transparência.

A Tabela 1 apresenta as resposta de quantos, dos cento e quatro entrevistados, conhecem ou não a obrigatoriedade da disponibilização de informação em Portal da Transparência Pública.

Tabela 1. Obrigatoriedade das informações

Respostas	Alunos	Professores	Total
Sim	70	8	78
Não	24	2	26
Total	94	10	104

Fonte: Elaborada pela autora.

Este resultado mostrou que a maioria dos entrevistados, ou seja 75%, afirma conhecer a obrigatoriedade da disponibilização das informações no *site* do Ente público. Destes, 80% dos professores e 74% dos alunos afirmaram conhecer a obrigatoriedade.

Veremos a seguir quantos já acessaram algum portal da transparência pública, pois mesmo os 25% que desconhecem que estas informações têm de ser disponibilizadas, podem tê-las acessado por algum motivo.

Tabela 2. Acesso aos portais de transparência

Respostas	Alunos	Professores	Total
Sim	48	7	56
Não	46	3	49
Total	54	10	104

Fonte: Elaborada pela autora.

As respostas elencadas na Tabela 2 mostram que alguns dos entrevistados, mesmo afirmando não saberem ser as informações obrigatórias, já acessaram o portal de algum motivo, portanto, já sabem da existência dele. Cabe destacar que esse caso se aplica somente a vinte e dois alunos respondentes.

Com os resultados obtidos em ambas as perguntas formuladas podemos afirmar que o Pressuposto 1 não se confirmou, portanto, foi rejeitado, pois se comprovou que a maioria dos entrevistados tem conhecimento da existência do Portal da Transparência e já o acessaram por algum motivo.

## 5.2 Análise do Pressuposto 2

A fim de analisar o Pressuposto 2, que afirma que pelo menos 20% dos entrevistados acessam o Portal da Transparência Pública frequentemente, considerou-se como frequentes as respostas equivalentes ao acesso diário, na última semana ou no último mês. A Tabela 3 demonstra a frequência de acesso aos portais pelos respondentes.

Tabela 3. Frequência de acesso

Respostas	Alunos	Professores	Total
Diariamente	2	0	2
Última semana	3	0	3
Último mês	14	4	18
Último ano	29	3	32
Nunca acessei	46	3	49
Total	94	10	104

Fonte: Elaborada pela autora.

Com as informações organizadas na Tabela 3, verificou-se que só 22% dos respondentes acessam os portais frequentemente; este percentual equivale a 40% dos professores e 20% dos alunos respondentes.

Pode-se observar que a minoria dos entrevistados tem acesso frequente, porém 31% acessaram no último ano e o que mais se destacou foi o percentual de entrevistados que nunca acessou as informações do Portal, foram 47% do total dos respondentes.

Dessa forma, pode-se confirmar o Pressuposto 2, que suponha que pelo menos 20% dos entrevistados acessavam o Portal da Transparência Pública frequentemente, pois, de acordo com os dados desta pesquisa, 22% acessam frequentemente.

### 5.3 Análise do Pressuposto 3

Para analisar este pressuposto utilizou-se o resultado das Tabelas 4 e 5, que serão apresentadas a seguir; a Tabela 4 representa os itens acessados com maior frequência nos Portais de Transparência Pública, já a Tabela 5 demonstra o principal motivo pelo acesso.

Tabela 4. Itens mais acessados

Respostas	Alunos	Professores	Total
Gastos públicos	10	0	10
Receitas públicas	3	0	3
Remuneração dos servidores	24	5	29
Relatórios	3	1	4
Licitações	8	1	9
Nunca acessei	46	3	49
Total	94	10	104

Fonte: Elaborada pela autora.

Conforme apresenta a Tabela 4, dentre os itens mais acessados o de maior destaque foi a remuneração dos servidores com 28%, em seguida



estão os gastos públicos com 10% das respostas, licitações obteve 9%, relatórios alcançaram 4% e receitas públicas com apenas 3%. Os entrevistados que nunca acessaram os portais ficaram com 47% das respostas.

Pelo levantamento feito na pesquisa, observa-se que o item mais fiscalizado pelos respondentes é o salário dos servidores públicos. Na pesquisa deste item no Portal, é necessário que seja informado o nome do funcionário, portanto, supõe-se que as pesquisas são direcionadas aos salários dos cargos mais divulgados (representantes eleitos).

Prosseguindo com a análise da Pressuposto 3, a próxima tabela demonstrará o principal motivo para terem acessado o portal da transparência.

Tabela 5. Motivo principal do acesso

Respostas	Alunos	Professores	Total
Atividade acadêmica	9	2	11
Necessidade profissional	7	2	9
Curiosidade pessoal	31	3	34
Outros	1	0	1
Nunca acessei	46	3	49
Total	94	10	104

Fonte: Elaborada pela autora.

Segundo as informações dispostas na Tabela 5, verificou-se que o principal motivo do acesso foi curiosidade pessoal (33% das respostas), seguido de atividade acadêmica (11%), necessidade profissional (9%), e outros motivos (1%). Foi confirmado que 47% nunca acessaram os portais (mesmo percentual da Tabela 4).

Portanto ao fim desta análise, não se confirmou o Pressuposto 3, pois a maioria dos entrevistados acessam o portal da transparência apenas por curiosidade pessoal e não por atividade de ensino, pesquisa ou extensão acadêmica, conforme suposto inicialmente.

#### 5.4 Análise do Pressuposto 4

Para este pressuposto utilizaram-se os dados da Tabela 6, onde ela demonstra se os alunos e professores entrevistados conseguiram ou não encontrar o que desejavam quando acessaram algum portal da transparência.

Apesar de a Tabela 6 apresentar todas as respostas, serão considerados para análise apenas os respondentes que acessaram o *site*.

Tabela 6. Encontrou o que procurava

Respostas	Alunos	Professores	Total
Sim	18	4	22
Na maioria das vezes	27	3	30
Não	3	0	3
Nunca acessei	46	3	49
Total	94	10	104

Fonte: Elaborada pela autora.

De acordo com os dados apresentados, dos quarenta e oito alunos que acessaram algum portal 37,5% responderam sim, ou seja, toda vez que acessaram ou a única vez que buscaram alguma informação conseguiram encontrar o que procuravam; para a alternativa, na maioria das vezes, o percentual cresce para 56,25%, caindo quando a resposta é não, pois somente 6,25% não conseguiram encontrar o que procuravam. Já entre os sete professores que já acessaram, o resultado foi bem positivo, pois 57,1% encontraram sempre o que procuravam e 42,9% na maioria das vezes encontraram, com zero respondentes que não encontraram a informação.

Isso demonstra que as informações que constam nos Portais são divulgadas de maneira que as pessoas conseguem encontrar o que procuram, pelo menos as pessoas pesquisadas (docentes e discentes da área de ciências contábeis).

A interpretação dos dados leva à confirmação do Pressuposto 4, pois a grande maioria dos entrevistados que acessaram os portais conseguiram encontrar a informação que procurava.

## 6. Conclusões

Esta pesquisa verificou a utilização das informações dos Portais de Transparência Pública, no meio acadêmico, no curso de Ciências Contábeis, tendo assim cumprido seu objetivo principal.

O levantamento dos dados feitos por meio da aplicação do questionário aos docentes e discentes possibilitou constatar que informações dos Portais de Transparência não estão sendo utilizadas para fins de ensino, pesquisa ou extensão universitária no curso de Ciências Contábeis da Universidade do Estado de Santa Catarina.

Apesar de a maioria das informações disponibilizadas no portal serem de natureza contábil, os dados aí dispostos podem auxiliar na tomada

decisão e na fiscalização por meio da participação popular. Os profissionais da área contábil em especial, deveriam utilizar-se dessa ferramenta de informação, também como base de aprendizado das disciplinas do eixo profissionalizante do curso.

Foram formulados inicialmente quatro pressupostos para auxiliar no direcionamento da resposta do problema de pesquisa, as quais foram analisados e resultaram em duas confirmações e duas rejeições. Foi confirmado que mais de 20% dos respondentes acessam o portal frequentemente e conseguem encontrar as informações que procuram o que é sinal de que o portal está cumprindo seu papel social de levar as informações administrativas e contábeis do governo aos cidadãos.

A maioria dos respondentes confirmou que conhece o portal. Porém, não se confirmou o pressuposto de que as informações estão sendo utilizadas para ensino, pesquisa ou extensão universitária no curso de Ciências Contábeis. O que trouxe um surpresa desagradável aos pesquisadores.

A gama de informações disponíveis nos Portais de Transparência possibilita aprofundar o aprendizado, incentivar os cidadãos à participação popular e a fiscalização dos atos de gestão pública. Os futuros contadores, mesmo que da área privada, poderiam utilizar mais esta ferramenta para auxiliar seus clientes no aspecto tributário, fiscal e contratual, também na relação com os órgãos públicos. A disponibilização obrigatória da remuneração dos servidores públicos (item mais acessado pelos pesquisados) pode auxiliar na obtenção de comprovação de renda dos clientes, em diversas circunstâncias facilitando e agilizando os processos. Mas estes e outros aspectos devem ser incentivados ainda na graduação, para que se formem, além de profissionais da área contábil, cidadãos mais participativos.

Nos últimos meses da elaboração deste artigo (ano de 2015/2016), ocorreram várias manifestações populares reivindicando maior transparência e fiscalização nos recursos públicos. A contribuição dos profissionais da contabilidade neste quesito é fundamental para tornar os demonstrativos contábeis, divulgados pelos Portais da Transparência, cada vez mais claros e compreensíveis. O clamor social pelo fim da corrupção, nos órgãos públicos brasileiros, passa pelo exercício da cidadania e da fiscalização direta do cidadão, o qual já possui uma ferramenta de pesquisa com amplo acesso público, porém, ainda pouco difundida no meio acadêmico, entre os próprios profissionais da contabilidade.

O resultado desta pesquisa foi repassado aos professores do curso. Sugere-se que seja feita uma adequação no conteúdo programático das disciplinas e incentivada a utilização do Portal para fins acadêmicos. Caso isso ocorra, sugere-se que esta pesquisa seja replicada daqui a alguns anos, no curso de Ciências Contábeis. Considerando ainda a expansão do campo de públicas, sugere-se que seja aplicada também aos acadêmicos do curso de Administração Pública, profissionais que estarão diretamente envolvidos com tomada das decisões e gerenciamento das informações nos Entes públicos. Além disso, pode-se aplicar este mesmo questionário em grupos diversos de usuários dos Portais de Transparência, como contadores, funcionários públicos, comerciantes, entre outros.

Esta pesquisa possibilitou uma reflexão quanto aos temas de conhecimento que estão sendo repassados na graduação, para os futuros contadores que atuarão na área pública ou privada, seja atuando como profissionais da área, seja participando como cidadãos conscientes, no processo democrático de acesso às informações contábeis, financeiras e administrativas dos Entes Públicos.

## Referências

- AMORIM, Maria do Socorro Gomes de. *Contabilidade Pública para concursos e graduação em ciências contábeis, controle da administração pública, auditoria governamental, responsabilidade fiscal: Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei 4.320/64, comentadas*. São Paulo: Ícone, 2008.
- BRANDIÃO, Hugo Junior; FERREIRA, Dirce Nazaré de Andrade & PALASSI, Márcia Prezotti. *Administração Pública*. [Brasília]: Capes-UAB, 2007.
- BRASIL. *Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5.º, no inciso II do § 3.º do art. 37 e no § 2.º do art. 216 da Constituição Federal.
- BRASIL. *Portaria Interministerial n.º 140, de 16 de março de 2006*. Disciplina a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, por meio da rede mundial de computadores – internet.
- CFC, Conselho Federal de Contabilidade. *Resolução CFC n.º 1128, de 25 de novembro de 2008. Aprova a NBC TSP 16.1 – Conceituação*,

*objeto e campo de aplicação*. Disponível em <[http://www.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes\\_sre.aspx?Codigo=2008/001128](http://www.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes_sre.aspx?Codigo=2008/001128)>. Acesso em 12-2015.

CGU, Controladoria Geral da União. *Acesso à Informação Pública: uma introdução à Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Disponível em <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/CartilhaAcessoInformacao/index.asp>>. Acesso em fev. 2015.

CGU, Controladoria Geral da União. *Cartilha acesso à informação pública: uma introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Disponível em <<http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaoogov/destaque/cartilha.asp>>. Acesso em 8-2015.

CGU, Controladoria Geral da União. *Controle social nas prefeituras: acesso à informação no Brasil*. Disponível em <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/controlesocial>>. Acesso em 9-2015.

CGU, Controladoria Geral da União. *Guia de implantação de Portal da Transparência*. Brasília, 2013. Disponível em <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/Brasil-transparente>>. Acessado em 12-2015

GIL, Antônio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas, 2009.

KHAIR, Amir Antônio. *Lei de Responsabilidade Fiscal: guia de orientação para as Prefeituras*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão-BNDES, 2000.

MARCONI, Marina de Andrade & LAKATOS, Eva Maria. *Fundamentos de metodologia científico*. 7.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas, 2010.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças. *Administração estratégica na prática: a competitividade para administrar o futuro das empresas*. 5.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas, 2007.

PASCOAL, Valdecir Fernandes. *Direito financeiro e controle externo: teoria, jurisprudência e 370 questões de concursos públicos (atualizado com a lei de responsabilidade fiscal – LRF)*. 4.<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2004.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio & TIMBÓ, Maria Zulene Farias. *Contabilidade pública: uma abordagem da administração financeira pública*. 11.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas, 2010.

SANTOS, Jair Lima. O TCU e os controles estatal e social da administração pública. *Revista do TCU*, n.º 94, out.-dez. 2002.

- SILVA, Lino Martins da. *Contabilidade governamental: um enfoque administrativo*. 6.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- SLOMSKI, Valmor. *Manual de Contabilidade Pública: um enfoque na contabilidade municipal, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Atlas, 2001.
- STN/SOF – Secretaria do Tesouro Nacional e Secretaria do Orçamento Federal. *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP*. 5.<sup>a</sup> ed., 2015. Brasília: MF/MPOG. Disponível em [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/137713/MCASP\\_Volume\\_Anexo.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/137713/MCASP_Volume_Anexo.pdf)>. Acesso em 11-2015.



*Democracia burguesa e as bases materiais para a construção da democracia proletária*

Rossi Henrique Soares Chaves & Gustavo Silva Noronha

*Considerações sobre o mito do planejamento*

José Murilo Philigret de Oliveira Baptista & Lara Sousa Matos

*Desenvolvimento em Santo Antônio de Jesus (BA): um olhar pelas lentes da crítica ao localismo e da Administração Política*

Mônica Matos Ribeiro & Taiz Alfaya

*A institucionalização da educação a distância em duas universidades públicas baianas: a Universidade Federal da Bahia e a Universidade do Estado da Bahia*

Sofia Silva de Souza & Rômulo Carvalho Cristaldo

*Taxa de encarceramento: Análise comparativa entre os estados brasileiros*

José de Jesus Filho & Francisco César Pinto da Fonseca

*A mudança na estrutura organizacional do Instituto Festival de Dança de Joinville em virtude da sua publicização*

Júlio César de Oliveira Zimmermann & Élvia Mirian Cavalcanti Fadul

*Percepção acadêmica dos portais de transparência pública*

Valkyrie Vieira Fabre

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

HUCITEC EDITORA  
PARA VOCÊ LER E SER LER

