

ABR

**Revista
Brasileira de
Administração
Política**

ISSN 2525-5495

volume 10 número II outubro de 2017

REB

19

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

HUCITEC EDITORA

REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

VOL. 10 (2) OUTUBRO 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** Da utopia às utopias
Lucas Casagrande
- 23** A via colonial e superexploração da força de trabalho no Brasil
Henrique Almeida de Queiroz
- 57** A formação de administradores nas linhas de montagem de ilusões: crítica da miséria intelectual nos cursos de Administração no Brasil
Thiago Martins Jorge
Valquíria Padilha
- 83** A transversalidade e os planos plurianuais: a história contada por três ciclos de elaboração e gestão do plano federal
Júlia Marinho Rodrigues
Elaine de Melo Xavier
- 107** A ideia de planejamento econômico que emerge da Teoria Geral de Keynes
Niemeyer Almeida Filho
Tiago Camarinha Lopes
- 129** Políticas públicas educacionais e o Parque Tecnológico na Universidade
Adriano Barreira de Andrade
- 141** Plano Plurianual 2016-2019 do Governo Federal: o primeiro ano de execução e a mudança de gestão política que afetou a prioridade do Plano Nacional de Educação no Brasil
Nilcéia Giovanelli Biancardi de Mattos
Priscila Bueker Sarmento
Fabio Lyrio Santos

REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

VOL. 10 (2) OUTUBRO DE 2017

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

EM PARCERIA COMA **HUCITEC EDITORA**

Rua Dona Inácia Uchôa, 209, 04110-020 São Paulo, Brasil

<lerereler@huciteceditora.com.br>

Diretores

Reginaldo Souza Santos

Fábio Guedes Gomes

Conselho editorial

Alex Bruno Santos Freire, EAUFB

Amílcar Baiardi, UFRB

Carlos Pedrosa Júnior, UFPB

Daniel Andrade Caribé, EAUFB

Deborah Moraes Zouain, Ebape/FGV

Eduardo Fausto Barreto, EAUFB

Elizabeth Matos Ribeiro, EAUFB

Fábio Guedes Gomes, Ufal

Fernando Cardoso Pedrão, Unifacs

Fernando Guilherme Tenório, Ebape/FGV

Fernando Ribeiro Mendes, Iseg/UTL/PT

Flávio George Aderaldo, Hucitec

Francisco Correia de Oliveira, Unifor/CE

Francisco César Pinto da Fonseca, FGV/SP

Francisco Lima Cruz Teixeira, EAUFB

Francisco Vidal, EAUFB

José Antonio Gomes de Pinho, EAUFB

José Bezerra de Araújo, UFCG

José Carlos de Souza Braga, Unicamp

José Maria Carvalho Ferreira, Iseg/UTL

Luiz Marques de Andrade Filho, FEA/UFBA

Maria da Graça Pitiá Barreto, EAUFB

Maurício Roque Serva de Oliveira, UFSC

Paulo Balanco, Economia/UFBA

Paulo Emílio Matos Martins, Ebape/FGV

Paulo Guedes, UFBA

Pedro Lincoln, UFPE

Reginaldo Souza Santos, EAUFB

Renato Peixoto Dagnino, Unicamp

Sílvio Vanderlei Araújo, EAUFB

Tânia Maria Diederich Fischer, EAUFB

Thiago Chagas Silva Santos, FFCH/UFBA

Wilson Cano, Unicamp

Edição

Editoração e produção gráfica: Hucitec Editora

Coordenação editorial: Mariana Nada

Assessoria editorial: Katia Reis

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.2 (out. 2017)- . - Salvador : EAUFB, 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†

Há muito, vivemos tempos difíceis! Há muito, também, perdemos as referências para diferenciar o imediato do mediato. Há muito, todos gastamos as energias para cuidar do aqui e agora como se não houvesse amanhã ou não precisasse pensar, construir e cuidar do futuro. A Universidade foi a mais descuidada das instituições, posto que a sua função é justamente refletir sobre os processos, desde os da natureza e, sobretudo, os da sociedade. Neste campo, os das ciências sociais aplicadas parecem ser o que mais está demorando em perceber a tarefa que têm de executar.

Grande parte dos trabalhos é dedicada a reproduzir aqui teorias, pensamentos e/ou fragmentos deles, cujos autores e conteúdos estão distantes da nossa realidade. Quando nos aproximamos de nós mesmos, as abordagens se restringem mais fortemente aos movimentos identitários — que achamos melhor caracterizá-los como *movimento pelas especificidades*; e com isso perdemos a noção do todo, tão necessário e fundamental para uma discussão fundamentada do nosso futuro enquanto sociedade — melhor dizendo, enquanto totalidade!

A retomada da discussão acerca do nosso futuro como questão central ainda parece muito distante, se olharmos para a realidade das forças sociais. Os nossos partidos políticos, uma das formas mais expressivas de representação no contexto do capitalismo, vivem um momento de quase absoluta deslegitimada representação, pois há muito abandonou o seu papel principal de servir à sociedade construindo e pavimentando caminhos que

* 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.

levassem a um breve futuro, no qual as preocupações com a materialidade estivessem definitivamente superadas para todo e qualquer indivíduo; ao contrário, passaram a sobreviver pela prática mais torpe e odienta, extorquindo a sociedade mediante a captura do Estado, principalmente do seu orçamento — as suas práticas estão mais sob o olhar da polícia do que do aplauso do cidadão, portanto da política como seria o mais óbvio!

Os movimentos sociais que ressurgiram com muita força depois da redemocratização do País com o fim do período da ditadura militar, tanto no meio urbano, principalmente com as comunidades eclesiais de base, quanto no meio rural, à frente o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra, passaram a cumprir um papel em dimensionar, propor e reivindicar conteúdos relevantes da demanda social. Porém, quando essas forças se veem no poder na representação do Partido dos Trabalhadores (PT) a vinculação partidária foi automática e os interesses sociais passaram a depender das conveniências do governo.

No último governo da presidenta Dilma Rousseff não houve nenhum decreto de desapropriação de terras para fins da reforma agrária. Foi a contrapartida recebida pelo apoio incondicional ao partido no poder. No contexto do capitalismo, apoiar o governo tem sido sempre compreendido como compartilhamento dos poderes administrativo (assunção de cargos na estrutura do Estado) e político (participar ativamente do processo decisório). E o Brasil é pouco cuidadoso em relação a essa promiscuidade, cujos resultados têm sido desastrosos para o interesse futuro da sociedade.

Às vésperas das eleições presidenciais e legislativas para o parlamento nacional (além daquelas voltadas para o executivo e legislativo estaduais), vivemos um momento em que as esperanças são sempre renovadas; mas também pode ser um momento em que as esperanças podem ser novamente frustradas. E pelo que ouvimos sair da boca de quase todos os candidatos indica que ainda, infelizmente, podemos estar longe das transformações necessárias e desejadas. São velhas e angustiantes questões; apesar de não serem resolvidas, ao longo de muito tempo, os governantes e partidos insistem em dizer que as resolverão adotando as mesmas práticas que até aqui não as equacionaram. Não se afastam nunca de teorias e métodos conservadores garantidores de privilégios que os mantém no poder político e absorvendo a maior parte da renda, que nos faz apresentar um quadro distributivo da riqueza dos mais perversos entre todas as nações do mundo!

É entristecedor constatar que a crítica a tudo isso é muito pouca; e, ainda assim, encontra pouco espaço para a sua divulgação. E a REBAP vem se constituindo, desde o seu número inicial, em 2009, em um dos poucos espaços abertos para a divulgação do pensamento opositor; e este número 19 não poderia ser diferente, tanto propondo discussão mais de fundo, como a saga da superexploração da força de trabalho e o movimento da utopia às utopias ou mesmo uma atualização do pensamento de Keynes no processo do planejamento econômico, quanto análise mais empírica revelada na execução do orçamento plurianual e na formação do administrador.

DA UTOPIA ÀS UTOPIAS

LUCAS CASAGRANDE*

Resumo

Este ensaio argumenta que não se deve buscar **Utopia**, mas sim várias. Utopia, no singular, seria o equivalente à aplicação de um modelo ao mundo, transformando nossa vida em mera transposição entre o passado e o modelo planejado, em uma eterna postergação da vontade humana. Em oposição, buscar viver **utopias**, no plural, possibilita vislumbrar um mundo de inúmeras possibilidades que mais nos satisfaça. É a formação de ideais que podem, situacionalmente e somente assim, serem perfeitos. Assim, utopia deve ser entendida como parte de uma multiplicidade, já que é sempre só uma das utopias possíveis. Estas são possíveis, mas jamais podem ser prescritas: elas podem tomar diversas formas. O que importa é que sejam horizontes múltiplos na nossa imaginação, permitindo a vazão da vontade humana.

Palavras-chave: Utopia; Utopias; Autonomia; Imaginário; Zonas Autônomas.

Abstract

This essay argues that we should not seek a single Utopia, but that we should seek several. Utopia, in the singular, would be the equivalent of applying a model to the world, transforming our life into a mere transposition between the past and the planned model, in an eternal postponement of the human will. In opposition, to seek to live utopias, in the plural, makes possible to glimpse a world of innumerable possibilities that satisfy us most. It is the formation of ideals that can be situationally perfect. Thus, utopia must be understood as part of a multiplicity, since it is always only one of the possible utopias. These are possible, but they can never be prescribed: they can take various forms. What matters is that they might be multiple horizons in our imagination, allowing the flow of the human will.

Keywords: Utopia; Utopias; Autonomy; Imaginary; Autonomous Zones.

Do início

Embora a imaginação humana date de muito antes, tal como em *Platão* (2007), a palavra utopia se popularizou com Thomas More (1982) com seu famoso livro *Utopia*, no século XVI. Sua Utopia era uma ilha bem governada, com regras justas que possibilitavam um viver harmonicamente

* Doutorando em Estudos Organizacionais e Mestre em Organizações, PPGA/UFRGS.
E-mail: <lcasagrande@gmail.com>

em sociedade (Ruyer, 2009). A palavra *utopia* é um neologismo de More, que partiu de duas palavras para criar a sua: *eu-topia* em latim significa “lugar bom” ao passo que *οὐ-τόπία* significa um não lugar, uma ausência de espaço e tempo real, um afastamento do contexto que vivenciamos para poder imaginar. É uma aparente ruptura com a realidade mas, justamente porque podemos imaginar, é possível.

Figura 1. Utopia de Thomas More.



Fonte: Wikipedia (2017).

Argumento aqui que não devemos buscar uma única *Utopia*, mas que devemos buscar várias. *Utopia*, no singular, seria o equivalente à aplicação de um modelo ao mundo, transformando nossa vida em mera transposição entre o passado e o modelo planejado, em uma eterna postergação da vontade humana. Em oposição, buscar viver *utopias*, no plural, possibilita vislumbrar um mundo de inúmeras possibilidades que mais nos satisfaça. É a formação de ideais que podem, situacionalmente e somente assim, serem perfeitos. Assim, *utopia* deve ser entendida como parte de uma multiplici-

dade, já que é sempre só uma das utopias possíveis. Ela é tão ideal tal qual o tipo-ideal weberiano: é a idealização, enquanto algo que existe no mundo das ideias. Mas não é ideal enquanto perfeito. Não pode se prestar a ser modelo, a ser um conjunto de regras rígidas que procura solucionar todos os problemas sociais.

Utopia tem tido várias conotações. Uma delas é descritiva de um estado inatingível, de uma ilusão tola. É comum o termo ser utilizado como uma acusação a alguma ideia impraticável. Como Parker (2002) percebe, tais acusadores parecem povoar cada vez mais este mundo: fomos tomados por homens práticos. Para piorar, os homens práticos não só atuam no mundo prático, como também produzem um imaginário moldado tal qual. Como Weber (2004) já notara, trata-se de um mundo cada vez mais desencantado, racionalizado, onde a vontade humana dá lugar aos imperativos racionais — os deuses deixam de ser solícitos conosco e a realidade se demonstra como uma mera operação matemática indiferente a tudo e a todos. Neste mundo desencantando, as utopias podem tornar-se ideias frágeis de concepções nada realistas do mundo.

Numa segunda conotação, a utopia é singular. Torna-se a única possível: a dos imperativos naturalizados por meio da ideologia, tal como ocorre no cientificismo ou na deificação do mercado. Nesta concepção, utopia é o fim da história, o fim dos conflitos por impossibilidade de escape, de alternativa. Atualmente, a utopia de mercado e da vida produtivista se demonstra como inevitável, como única real e racional. Neste sentido, o conceito utopia está contido nas possibilidades da ideologia. Como Mannheim (1982) demonstra, a ideologia opera como única realidade possível: dentro dela está contida como o mundo funciona e, portanto, como ele deve funcionar.

Figura 2 A Utopia Moderna.



Fonte: Lucas (2017).

Mas há uma terceira forma de enxergar utopias. São experiências imaginativas ou práticas que rompem com a ordem predominante. As práticas podem ser vistas em todo mundo, em diversos momentos da história e com mais frequência do que geralmente esperamos. Por vezes experiências efêmeras, às vezes experiências duradoras porém pequenas. O que importa da utopia é que seu espaço no imaginário se torna maior que sua narração e sua existência. Ela evoca um sonho, uma possibilidade de que as coisas podem ser radicalmente diferentes, ela fornece insumo ao espírito.

Como Mannheim (1982) salienta, o caráter transcendente das utopias é, por sua definição, de que ela é realizável. Utopia, assim, é a possibilidade de se romper com uma dada ordem — e só em se rompendo é que se pode ser uma utopia. Por isso também é situacional: ela se refere a contraposição ou extrapolação para denunciar uma determinada realidade. Neste sentido, a utopia está sempre se realizando: todo momento em que uma nova experiência social se cria, rompendo com as amarras anteriores, uma utopia nasce, mesmo que efêmera, mesmo que se reinstitucionalizando após seu rompimento.²

Ricœur (1991) demonstra que utopias podem ser extremamente racionalistas, como em Saint-Simon, ou radicalmente viscerais, imbuídas de sentimentos de liberdade corporal, como em Fourier (1972). Os objetivos de experiências sociais de ambos são completamente distintos. Saint-Simon vislumbrava um futuro tecnocrático e produtivista, como ecoado em H. G. Wells (2005) e mais tarde delineado por Asimov (1975; 2004). Para eles, o governo, enquanto organização eminentemente política, daria lugar a uma espécie de governo das coisas, uma administração racional da produção e do consumo, relegando o espaço do Estado à obsolescência. A diferença entre eles é o grau de tecnologia que sua previsão antevia, de forma que Asimov entendia que a questão técnica não só resolveria o problema político (tornando-o uma mera questão administrativa) como também resolveria a produção de fato, repassando o fardo produtivo às máquinas. De certa forma, a utopia de Saint-Simon se realizou (e a de Asimov tem alguma chance de se realizar): nosso estado contemporâneo está esvaziado enquanto ente político e se tornou um mero administrador econômico, como bem frisado por Henrique Meirelles quando ele afirma que,

1 No entanto, algumas decorrências do pensamento de Mannheim são mais passíveis de crítica. A ideia de que há contrautopias, ou seja, projetos sociais que são totalmente contrários entre si mas igualmente utópicos flexibiliza o conceito a um ponto de resignificação total do mesmo. A tal ponto que, em sua obra, Mannheim admite que existem ou podem existir utopias conservadoras.

não importando quem seja presidente, ele se manterá como ministro da Fazenda. E justamente por esse momento histórico profundamente desesperançoso as utopias são armas tão necessárias.

Para isso que as utopias nos servem: para nos demonstrar a todo momento que mesmo os impérios mais fortes, os sistemas mais totalitários possuem suas alternativas, seus escapes e suas ruínas. O beco sem saída que o Brasil se encontra pode ser um momento de repensar o ideal, para além da política prática:

Em um momento quando tudo está bloqueado por sistemas que falharam mas que não podem ser vencidos — e isso é minha apreciação pessimista do nosso momento — utopia é nosso recurso. Pode ser um escape, mas é também uma arma de crítica. Pode ser que alguns momentos históricos particulares clamem por Utopias (Ricœur, 1991, p. 298).

Afinal, mesmo ordens que são tidas como absolutamente invencíveis acabam por ruir. São frágeis, contingentes. A ordem imbatível é nada mais que uma contingência da ordem.

Experiências utópicas

O controle do estado nunca é total, mas a racionalização de mundo visa isso, tornando-o cada vez mais próximo de um estado total de controle, do fim da história. Com a eminência da desapareção completa de *Terræ nullius*² (um local que não é reivindicado por nenhum Estado), as experiências utópicas se restringem à uma fuga do controle total exercido pelo Estado (Bey, 2012).

A utopia, enquanto experiência, necessita estar fora de um controle para que então se constitua como uma variação imaginativa do poder. Por natureza, a utopia é um espaço de subversão da ordem instituída, mesmo que seu resultante não seja, ao final, desejável (Ricœur, 1991).

² Atualmente, há somente dois territórios com este *status* neste planeta: Bir Tawil, uma área desértica e praticamente inóspita entre o Egito e o Sudão com tamanho equivalente a cerca de um terço do Distrito Federal brasileiro; e algumas áreas ainda não reclamadas na Antártida. A primeira nasceu a partir de um erro cartográfico do começo do século XX que se mantém até hoje; a segunda de uma convenção internacional que restringe reivindicações de terra no continente, exceto para os EUA e para a finada URSS.

Assim, utopias só podem ser concebidas de forma amoral. Se assumirmos de antemão que existem valores inegavelmente bons e outros inegavelmente maus, tenderemos a reproduzir mais da ordem instituída. Nietzsche (2008) já denunciava a impossibilidade do devir, da transformação, ao se admitir a moral tal como ela está. Assim, para visualizarmos lampejos utópicos, experiências utópicas, devemos nos despir de nossos pressupostos morais: eles são produto e são contingentes ao nosso *ethos* e a nossa sociedade e não podem ser replicáveis para demais experiências.

Exemplos disso afloram no presente e no passado. Algumas pequenas utopias se fundiram na cultura popular moderna, como é o exemplo de Robin Hood e os seus Merry Men, dos piratas do Atlântico no século XVIII e, mais recentemente, o início da internet com seus espaços virtuais não mapeados. Todos os casos necessitaram de um *Terra nullius*, de um espaço em que o poder do Estado não chegava: seja a floresta de Sherwood, seja as ilhas do Caribe, seja um espaço virtual recém-criado. Mas é também verdade que algumas experiências ocorreram justamente em oposição à ordem, como foi o caso da Comuna de Paris, dos Zapatistas, ou da Barcelona antifascista.

A pirataria, na sua era áurea, nasceu em um espaço naturalmente sem dono: os mares. Mas o que a tornou particularmente tão distinta de tantas outras experiências semelhantes é que, logo, reivindicou espaços terrestres para suas operações, portos livres. A partir daí, os piratas visavam um território livre, um mundo sem governo (Wilson, 2001).

Longe da visão romântica atual, onde Jack Sparrow desfila um bom humor leve e uma vida aventureira, os piratas eram de fato homens cruéis marcados por vidas duras. Mas seus históricos normalmente remontavam passados ainda mais perversos. Em geral, eram pessoas não aceitas nos seus países de origem (predominantemente a Grã-Bretanha), perseguidos seja por terem cometido algum crime que admitira punição capital ou perpétua, seja por questões políticas, sexuais ou por se envolverem em rixas pessoais com oligarcas de uma Europa com resquícios feudais. Outros tantos, ainda, só queriam fugir de empregos semiescravocratas, como os que a marinha britânica submetia seus marinheiros. Assim, a vida pirata era uma vida dura, mas era a última opção de marginalizados, perseguidos e excluídos (Parker, 2012; Wilson, 2001).

A “Época de Ouro da Pirataria” que ocorreu durante os séculos 17 e 18, teve nas Baamas uma de suas principais sedes. A pirataria aí iniciou

uma experiência social quando o corsário Henry Every ancorou seu navio com mais de cinquenta toneladas de presas de elefantes e cem barris de pólvora em Nassau. A partir de então, apesar de legalmente governada por diferentes nações, Nassau se tornou a Utopia Pirata. Os piratas de Nassau tinham um “código pirata” ético e dirigiam seus navios de forma democrática, compartilhando igualmente os saques, além de selecionar e depor seus capitães pelo voto popular — todas essas práticas seriam entendidas como extremamente progressistas para uma marinha dos dias atuais (Wilson, 2001).

Figura 3. Paraíso Pirata em Nassau.



Fonte: <<https://goo.gl/CDpcjD>>.

Um outro exemplo de experiência utópica pirata foi Libertia. Trata-se de uma colônia anarquista fundada em Madagascar no fim século 17 que até hoje tem sua existência debatida por historiadores, o que torna tudo ainda mais curioso. Nessa experiência que durou por aproximadamente vinte e cinco anos, os piratas tinham um código de condutas compartilhados onde todos tinham autoridade para criar leis e regras. Além disso, tinham um sistema de democracia direta, em que os delegados eleitos eram mais vistos como “camaradas” do que legisladores. Lá, operavam em uma economia socialista e criaram sua própria língua. Os Liberis —

como se chamavam, eram contra a escravidão e aumentavam sua própria população libertando navios de escravos. Em Libertia, os piratas se estabeleciam como agricultores, mantendo a terra comum, sem propriedade privada. Os lucros obtidos em alto-mar eram também faziam parte do “Tesouro comum” (Wikipedia, 2017b).

Seja por ressentimento pessoal, seja por uma ideologia, seja pela visão utópica, esses renegados fundaram uma extensa e complexa rede de piratas, bucaneiros e corsários. Seus principais alvos eram justamente os navios que traziam riquezas roubadas do Novo Mundo para o Velho. Eram, de certa forma, os Robin Hoods do século XVIII, que roubavam dos grandes impérios (português, espanhol, britânico, entre outros) para sustentar a vida de um povo marginalizado — eles mesmos (Parker, 2012).

No México, os Zapatistas inspiram até hoje um sentimento de que uma sociedade fora do eixo explorados-exploradores é possível. Como provoca o Subcomandante Marcos (2017), “Quando foi que a intelectualidade progressista renunciou à análise crítica e se transformou em triste carpeideira das derrotas e fracassos de uma parte da classe política que está morta já faz vários anos?”. Sua crítica é dirigida a esse debate racionalista entre a austeridade de direita e as ideias de desenvolvimento de esquerda. Neste horizonte de terra arrasada da imaginação, não há escapatória que leve a um futuro brilhante e cheio de novidades. O debate deve ser mais do que “quantos serviços o Estado irá fornecer” e “quantos impostos serão cobrados”. Mas como fugir disso?

Sua resposta para isso é bastante simples: nem o centro nem a periferia. Aqui, devemos procurar a a-hegemonia: a ausência de hegemonia e a ausência de tentar uma nova hegemonia. É mais do que recusar o modelo global-norte (centro) do que deve ser o mundo, a sociedade e suas organizações. Trata-se de não tentar responder a um modelo com outro. Marcos, por sinal, não é exatamente uma pessoa. Ele nunca mostra seu rosto em público e seu nome não é dele (era um nome de um amigo caído). Além disso, é mesmo possível que várias pessoas se passem por Marcos — ninguém parece realmente saber. O objetivo é evitar uma autoridade enunciativa, para que ninguém possa dominar os outros por sua própria legitimidade teórica. É claro que eventualmente se delinearão dominações, se criarão autoridades, etc. Mas o esforço constante por uma busca que possibilite a vazão da vontade é o objeto desse ensaio. Ora, se isso não é o exercício da utopia, não faça ideia do que possa ser.

Outras inúmeras experiências ocorreram no planeta em diversas épocas marcando nosso imaginário, tais como a Comuna de Paris, os Hashashins,³ o Quilombo dos Palmares, dentre tantos outros. Desconfio que seja absolutamente impossível ler a descrição que Orwell (2013) faz da Barcelona anarcossocialista sem desejar estar lá, sem desejar recriá-la. . .

Imaginações utópicas: da Utopia única às Utopias múltiplas

Utopia, por vezes, é entendida como uma obra para além do seu tempo, como algo que permanece e permanecerá imutável, transcendendo contexto e realidade. Mas admitir isso requer a admissão de um modelo racional único, uma visão profundamente preocupante e antivivaz. Na verdade, utopias são, como demonstra Grey & Garsten (2002), extremamente atreladas ao contexto que as produziu. Essa imaginação pode ser vista como uma parte integrante de uma estratégia. Imaginar uma outra realidade é uma ferramenta para visualizarmos melhor a nossa própria.

Muito da ficção científica é, nada mais, que utopia com elementos tecnológicos (na verdade, muitas vezes utilizando-se da tecnologia em sua narrativa para mostrar os próprios limites dela). Tal tipo de literatura só pode existir porque a sociedade produz, constantemente, mudanças técnicas que tornam necessária a reflexão. Muito da utopia é, na verdade, uma imaginação às avessas: o que não devemos nos tornar, o que não devemos visar, a distopia.

Embora nossa realidade pareça muito próxima do que Huxley (1998) nos precavia, sua obra certamente possibilitou um precaução mínima para não nos tornarmos tão caricatos. Este é um caso emblemático de como a crítica utópica pode ser alimento não só para imaginação, mas para o ceticismo de um projeto social posto a marcha. No Reino Unido, o paraíso das câmaras de segurança, a invasão de privacidade e o controle do Estado poderiam ser ainda muito pior, não fosse o emblemático 1984 de Orwell (2010).⁴

3 Os Hashashins era uma comunidade descentralizada e pulverizada nos desertos asiáticos que existiu pela época do grande Império Mongol. O nome (Hashashins) remete ao pouco que se sabia sobre esses: eram religiosos devotos (Asasiyun) e utilizavam drogas (haxixe) para atingir uma espécie de ápice espiritual. Além disso, se tornaram famosos por se valer de táticas de guerrilha muito específicas, de forma que não só sejam nômades camuflados na paisagem, mas também de assassinar os chefes de seus inimigos políticos para desestabilização de reinos que lhes ousassem dominar.

4 Até hoje a possibilidade de invasão plena da privacidade pelo Estado é uma ameaça constante na ilha. Recentemente, as negociações para retirada do Reino Unido da União Europeia (Brexit) geraram uma eleição na qual a primeira-ministra conservadora, Theresa May, requeria plenos poderes aos seus compatriotas sob alegação de necessidade de ser “forte e es-

Mas para além das distopias, a imaginação utópica geralmente é restrita a aspectos funcionais enquanto se pretende ser a solução final para a miséria humana. Peguemos o exemplo de H. G. Wells (2005): trata-se de um mundo sem guerras, sem miséria, sem violência e onde há fartura e abundância material. No entanto, com uma leitura levemente crítica, poderíamos enxergar a utopia welliana exatamente como a distopia huxleyana. Trata-se de um mundo chato, embora funcional, anestesiado, embora próspero, absolutamente previsível, embora prático, e extremamente hedonista, embora o prazer tenha perdido o significado. Muito da ficção científica do século XX se pautou por isso: em pensar um mundo que, com ajuda das novas tecnologias, possa oferecer conforto material. Renegado aqui tornou-se a vida, a felicidade e o devir. A isso se refere Orwell (2017): “Todas Utopias «favoráveis» parecem se parecer entre si ao postularem perfeição enquanto não conseguem sugerir felicidade”.

Como afirma Ricœur (1991), a utopia de Saint-Simon não é mais uma utopia: é a nossa realidade. Vivemos no mundo idealizado dele, produtivista e industrial. Eletrônicos e utilidades domésticas nos são tão baratas que, por vezes, podemos considerá-las descartáveis. Certamente uma utopia desejável ante um mundo em que estocar comida era um desafio. Mas em contraste, o ritmo moderno de vida e a presença irreduzível do mercado em cada vez mais esferas da vida nos parece ter um fundo amargo: como Fausto, trocamos nossa alma, mas dado que somos mais ordinários, o fizemos por geladeiras e micro-ondas.

O problema aqui é o mesmo de toda teoria organizacional: Trata-se de encontrar uma forma de operacionalizar o mundo material ou de dar vazão social aos desejos? Se trata de uma questão funcional ou substantiva? Essa questão parece ter levantado muitas pestanas e, hoje, é um subgênero literário. Livros como os organizados por Wilson et al. (2000) reúnem contos que não visualizam um mundo mais fechado, mas sim inúmeros mundos, descobertas e experiências fantásticas. Deixa-se de lado as certezas e as garantias de um mundo perfeito para a busca de mundos fugazes, estranhos, atípicos. Não é mais uma utopia, mas sim, utopias. São linhas de fuga, são escapes, são novas possibilidades de vida. Não se trata de soluções finais, de utopias últimas, de sistemas que tornem o aspecto humano limitado.

tável”. Caso eleita com maioria folgada na Câmara dos Comuns, seu plano incluiria medidas que incluiriam o fim da criptografia nas telecomunicações interpessoais para melhor monitoramento da população.

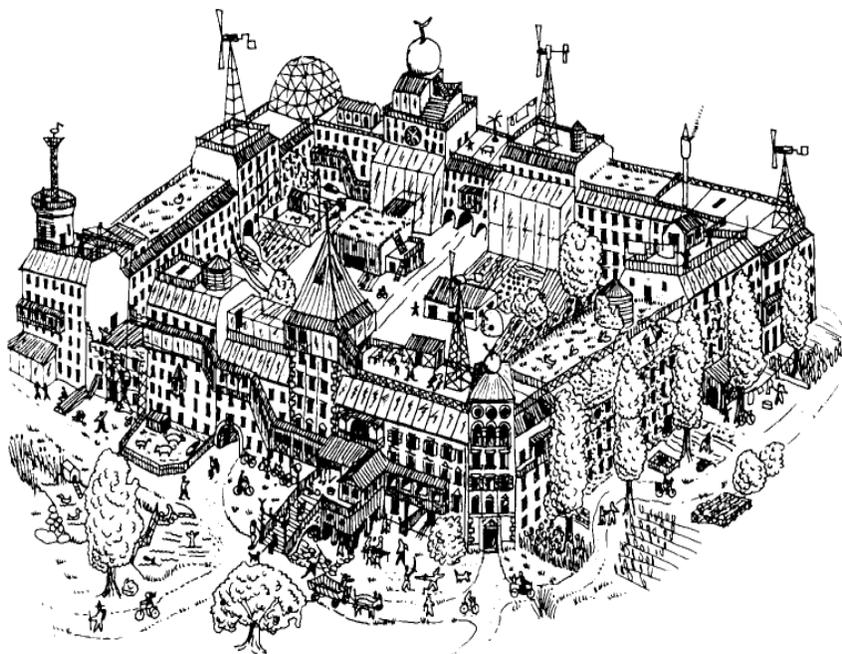
Fourier parece ter percebido que uma utopia não é um ato acabado. Conforme Ricœur (1991), ele complexifica a utopia indo para o que precede a economia e a política: seu foco se dá nas paixões pessoais, nos desejos e vontades de cada um de nós. Sua obra se dá na fronteira entre o possível e o impossível, empurrando a fronteira da verossimilhança. Ricœur nota que este é o elemento que torna a utopia algo tão fantástico: ela não é um plano racional, mas sim uma apresentação de ideias extravagantes que nos faz considerar e desejar um outro mundo: “A estrutura utópica trapaceia na nossa categorização que diferencia sano de insano” (Ricœur, 1991, p. 302).

Fourier partia de uma hipótese tida como absurda a sua época: de uma economia de abundância. Mas esse pressuposto não era uma escolha vã: partindo disso ele poderia discutir para além das questões técnicas e produtivistas e se focar nas relações sociais. Sua forma de organizar a sociedade visa relações que saciem nossas paixões; e não os indivíduos que devem saciar um projeto modelístico. Seu objetivo é promover um novo mundo ao denunciar os horrores da civilização. É buscar, em uma aproximação com a visão de Rousseau, ressuscitar o bom selvagem que foi atropelado pela civilização (Ricœur, 1991).

Os descritivos detalhados de Fourier geraram, ao seu tempo, vários experimentos sociais, os chamados falanstérios. A maioria das experiências foi efêmera, mas algumas duraram décadas, e a mais duradoura (o Familistério de Godin) durou cento e nove anos. Mas para além das experiências práticas, a ideia dos falanstérios influenciaram inúmeros utopistas modernos, que passaram a utilizar a ideia de uma comunidade convivencial como referência central em suas visões de futuro.

Mais recentemente autores como P.M. (2003) e Hakim Bey (2008) tornaram a popularizar as ideias de Fourier, mas de forma progressivamente menos prescritiva. P.M. (2003) descreve comunidades de cerca de quinhentos residentes (*bolos*) que se manteriam isolados do sistema capitalista global e que seriam totalmente autônomos, mesmo quanto a criação de seu *ethos*, mas conectados em uma rede de outras comunidades semelhantes (*bolo'bolo*). Tais *bolos* não teriam governo, e tudo se daria pela reputação pessoal de cada um e um código de ética mínimo, que garantiria, por exemplo, a aceitação em outros *bolos* de um indivíduo. De Fourier a P.M., a ideia básica parece permanecer a mesma, mas de forma menos restritiva, tornando a utopia em utopias.

Figura 4. Um bolo urbano.



Fonte: Wikipedia (2017c).

Bey (2008), por sua vez, se vê em comunidades conviviais, partindo de Fourier, por um lado, e de Illich (2010) por outro. Mas aqui, não há nenhuma pretensão de perenidade. De certa forma, é um voto de capitulação ao sistema global mas, por outro, é uma pretensão de estratégia de guerrilha. Talvez, pensa, não sejamos capazes de construir utopias permanentes ainda. Mas como utopias efêmeras existem por toda parte, devemos explorá-las ao máximo. Tais utopias não podem ter outro objetivo que não a de extravasamento de nossas vontades (o que é uma ideia bastante fourieriana). Para isso, é necessário que não haja autoridades, não haja leis predeterminadas e que a organização seja completamente autônoma. Assim, suas Zonas Autônomas Temporárias não são projetos nem modelos, são simplesmente indicações vagas e utópicas de que é possível viver em uma comunidade intencionalmente. Tais zonas não possuem cálculos sofisticados de população e mantimentos, como Fourier o fazia, mas se definem como o que não são: não são governadas, não são

dominadas, não são parte do mercado, não são locais de adiamento teleológico do desejo.

As Zonas Autônomas Temporárias acabam por alimentar o espírito de que utopias são possíveis, mas jamais podem ser prescritas: elas podem ser situacionalmente refúgios de fora da lei, podem ser locais lúdicos, podem ser comunidades agrícolas. O que importa é que sejam horizontes múltiplos na nossa imaginação, permitindo a vazão da vontade humana.

Referências

- ASIMOV, Isaac. *Fundação: trilogia*. São Paulo: Hemus, 1975.
- ASIMOV, Isaac. *Eu, robô*. Rio de Janeiro: Ediouro, 2004.
- BEY, Hakim. *Milênio*. Porto Alegre: Deriva, 2012.
- BEY, Hakim. *Zonas Autômas Temporárias e outros textos*. Porto Alegre: Deriva, 2008.
- BROW, Stephen & MACLARAN, P. The future is past: marketing, apocalypse and the retreat from utopia. In: BROWN, Stephen; BELL, Jim & CARSON, David (orgs.). *Marketing apocalypse: eschatology and the illusion of the end*. Oxford: Psychology Press, 1996.
- FOURIER, Charles. *L'ordre subversif: trois textes sur la civilisation*. Paris: Aubier Montaigne, 1972.
- GREY, Christopher & GARSTEN, Christina. Organized and disorganized utopias: an essay on presumption. In: PARKER, Martin. *Utopia and organization*. Oxford: Blackwell Publishing, 2002.
- HUXLEY, Aldous. *Brave New World*. Londres: Vintage, 1998.
- ILLICH, Ivan. *Tools for conviviality*. Londres: Marion Boyars, 2010.
- LUCAS, Gerald R. (Post)modernism and utopia. Images of utopia and dystopia in 20th-century art. Disponível em <<https://litmuse.net/post-modernism-and-dystopia-58d261e87de4>>. Data de acesso: 10-6-2017.
- MARCOS, Subcomandante Insurgente. Duas políticas e uma ética. Disponível em <http://pt.protopia.at/wiki/Duas_pol%C3%ADticas_e_uma_%C3%A9tica>. Data de acesso: 10-1-2017.
- MANNHEIM, Karl. *Ideologia e utopia*. 4.^a ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- MORE, Thomas, Saint. *A utopia*. 2.^a ed. Brasília: Ed. da Unb, 1982.
- NIETZSCHE, Friedrich Wilhelm. *Além do bem e do mal: prelúdio a uma filosofia do futuro*. Porto Alegre: L&PM, 2008.
- ORWELL, George. 1984. São Paulo: Claro Enigma, 2010.

- ORWELL, George. Can socialists be happy? Disponível em <<http://www.online-literature.com/orwell/895/>>. Data de acesso: 2-5-2017.
- ORWELL, George. *Homage to Catalonia*. Londres: Penguin Classics, 2013.
- PARKER, Martin. *Alternative Business*. LondRES: Routledge, 2012.
- PARKER, Martin. Utopia and the organizational imagination: outopia. In: PARKER, Martin. *Utopia and Organization*. Oxford: Blackwell Publishing, 2002.
- PLATÃO. *A República: texto integral*. São Paulo: Martin Claret, 2007.
- P.M. *Bolo'bolo*. Porto Alegre: Deriva, 2003.
- RICCEUR, Paul. *Ideologia e utopia*. Lisboa: Edições 70, 1991.
- RUYER, Raymond. Utopia and Utopias. Disponível em <<https://speculativeheresy.wordpress.com/2009/01/21/343/>>. Data de acesso: 9-6-2017. 2009.
- WEBER, Max. *A ética protestante e o espírito do capitalismo. Edição revisada*. São Paulo: Martin Claret, 2004.
- WELLS, Herbert George. *A modern utopia*. London: Penguin UK, 2005.
- WIKIPEDIA Contributors. *Utopia (book)*. In: Wikipedia, The Free Encyclopedia, 25 Apr. 2017. Web. Disponível em <[https://en.wikipedia.org/wiki/Utopia_\(book\)](https://en.wikipedia.org/wiki/Utopia_(book))>. Data de acesso: 14-6-2017.
- WIKIPEDIA Contributors. *Libertatia*. In: Wikipedia, The Free Encyclopedia, 7-6-2017. Disponível em <<https://en.wikipedia.org/wiki/Libertatia>>. Data de acesso: 19-6-2017(b).
- WIKIPEDIA Contributors. *Hans Widmer*. In: Wikipedia, The Free Encyclopedia, 7-4-2017. Disponível em <https://en.wikipedia.org/wiki/Hans_Widmer>. Data de acesso: 1.º-5-2017(c).
- WILSON, Peter Lamborn. *Utopias piratas*. São Paulo: Conrad Livros, 2001.

A VIA COLONIAL E SUPEREXPLORAÇÃO DA FORÇA DE TRABALHO NO BRASIL

HENRIQUE ALMEIDA DE QUEIROZ*

Resumo

A Via Colonial, enquanto proposta de entendimento da constituição do capitalismo brasileiro possui determinadas categorias que se põem como essenciais para explicar esta forma particular determinada do metabolismo social do capital. Dentre as variadas tematizações e problematizações levantadas durante o itinerário de José Chasin, a superexploração da força de trabalho é identificada pelo mesmo através dos relacionamentos dos interesses econômicos próprios da burguesia nacional subalterna, retardatária e de industrialização atrofiada, com o capital externo, o que chama atenção para a particularidade de tal categoria na realidade brasileira. Categoria determinante para o entendimento dos dilemas nacionais do passado e do presente, o texto visa apresentar a problematização da superexploração da força de trabalho, o tratamento dado por Chasin e quais as formas mais gerais da questão atualmente no Brasil que continuam confirmando algumas das categorias contidas na tese da Via Colonial.

Palavras-chave: Capitalismo; Via Colonial; Superexploração.

Abstract

The Colonial Path while a proposal for the understanding of the constitution of Brazilian capitalism has determined categories which are as essential to explain this particular and determined form of capital's social metabolism. Among various themes and problematizing raised during the itinerary of José Chasin, the overexploitation of the workforce is identified by the same through the relationships of the economic interests of the subaltern national bourgeoisie, in which lags in an atrophied industrialization, with the external capital, that calls attention to the particularity of such category in the Brazilian reality. Determinant category for the understanding of national dilemmas of the past and the present, the text aims to present the problematizing of the overexploitation of the workforce, the treatment raised by Chasin and in what forms of this question in general actually continue confirming in Brazil some of the categories contained in the thesis of The Colonial Path.

Key-words: Capitalism; Colonial Path; Overexploitation.

Introdução

A crise mundial do capital eclodida em 2008 atingiu de forma particular e desigual os países do globo. Diferentes histórias da formação social,

* Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Professor do Departamento de Administração da UFJF, *campus* Governador Valadares. E-mail: <henriqueiroz84@gmail.com>

econômica e política, o atual estado de avanço e domínio da produção e reprodução do metabolismo capitalista pelo mundo geram traços e características particulares das dificuldades de realização do capital, de onde surgem as possíveis soluções para retomada de seus processos de acumulação. Iniciada a crise, ela não fica circunscrita aos países capitalistas centrais e chega aos países da periferia, e a classe trabalhadora do país é quem deve sentir seus efeitos mais perversos.

Diante de uma crise global e nacional, nas quais são levantadas as possibilidades de sua superação e o retorno das taxas de lucratividade do capital, o Brasil se encontra com uma série de questões políticas, sociais e econômicas que englobam também os processos da formação capitalista industrial nacional e sua relação com o Estado. Dentre os enormes dilemas e questões que surgem, o texto objetiva mostrar que algumas das respostas estruturantes da economia que estão sendo gestadas durante o processo de crise nacional e internacional se constitui na suspensão ou eliminação das políticas de financiamento do Estado e um ataque mais intensivo aos direitos dos trabalhadores que, considerando a história nacional, tem a semelhança das decisões de seu atraso e carrega consigo as particularidades da burguesia nacional e de sua classe trabalhadora. Assim, as formas que vêm sendo encontradas para a resolução dos problemas de ordem econômica acontecem, com maior ou menor intensidade, sem negar a estrutura da anatomia política e econômica herdada de seus processos históricos, que determinam a legalidade do capitalismo brasileiro.

Para responder a tais importantes questões do capitalismo brasileiro utilizaremos a Via Colonial proposta por José Chasin (1978). Com ela podemos abordar a formação do capitalismo brasileiro, marcada pela exclusão da participação das massas nos processos decisivos da modernização capitalista. Abordaremos também autores muito importantes do pensamento brasileiro que estão inseridos nas tematizações do autor, de modo que complemente o entendimento da composição teórica da superexploração em seus textos.

Dentre as inúmeras questões que devem ser enfrentadas na atual formação capitalista do Brasil, grande parte delas tem raiz econômica, um fundamento de sociabilidade do capital calcado na superexploração da força de trabalho, ou seja, as “Bases multitudinárias que sofrem a tragédia econômica e social da reprodução da miséria brasileira, diretamente sob a forma de superexploração do trabalho, ou seja, de arrocho salarial”

(Chasin, 1986, p. 3). Objeto de exploração intensificada pelos mecanismos do atrelamento de interesses externos e subordinação econômica, a classe trabalhadora do Brasil se viu historicamente imprimida pelos desejos de lucros tanto das burguesias nacionais quanto dos investidores internacionais, quando dos processos decisivos apresentados pela abertura histórica de autonomização industrial a partir de 30. Deficientemente espraiada pelo território, a atrofia do sistema metabólico do capital possui caracteres históricos perversos no tratamento da questão da remuneração da força de trabalho no Brasil, que se apresenta de forma mais objetiva à medida que se desenvolve um mercado formal de trabalho, impulsionado pela industrialização.

A marginalização e exploração acentuada de grandes contingentes populacionais dessa sociedade industrializada na subordinação é a marca mais perceptível da incapacidade de nossa burguesia em atender os anseios do desenvolvimento econômico nacional, objetivando um forte mercado interno, com maior robustez para a manutenção da realização e acumulação de capitais dentro do mercado nacional. Uma solução encontrada para fazer frente às necessidades de manutenção de altas taxas de lucro se encontra na história da relação dessa burguesia com a classe de trabalhadores nacionais, no transpasso das décadas referentes ao processo de industrialização nacional. Necessário, então, entender este processo para conseguir detectar as principais determinações que envolvem a anatomia da sociedade civil brasileira, de um capitalismo atrofiado no qual sua sustentação está, em maior ou menor medida, na superexploração da força de trabalho. Isso se mostra como um alargamento às contribuições para a compreensão de um dos diversos elementos do capital brasileiro, ou como Chasin apresenta: “Tudo isso decorre, é claro, de nosso processo de formação, da maneira pela qual, nas fronteiras de nosso espaço nacional, as classes sociais ganharam existência, urdiram e foram urdidadas por uma infinidade de vetores e situações, de ordem interna e externa” (2000c, p. 103).

Este trabalho apresenta além desta introdução, mais três seções que se dividem sobre a delimitação da Via Colonial, a tematização da superexploração do trabalho em Chasin e Marini e, por último, as conclusões eivadas do processo de análise em questão em conjunto com rápidas considerações sobre a crise internacional e nacional em andamento.

I. A VIA COLONIAL DE OBJETIVAÇÃO DO CAPITALISMO

O pensador marxista José Chasin detém muitas contribuições e elucidacões críticas para os postulados teóricos que tentavam compreender e explicar teoricamente a realidade brasileira. Sua produção se encontra dentro da conjugação de uma grande quantidade de intelectuais brasileiros que buscavam desenvolver e explicar criticamente a estrutura social e econômica brasileira.

A posição colonial do Brasil é um dos principais fatores que fundamentam a lógica da exploração econômica na nossa formação nacional industrializada hipertardamente. Formada por interesses orientados para o comércio externo, raros foram os momentos nos quais os setores econômicos dominantes do cenário nacional tiveram algum interesse pela formação de um mercado interno robusto e buscaram a soberania econômica em relação aos interesses das economias centrais. O processo de objetivação do capitalismo brasileiro pela Via Colonial proposta por Chasin (1978) visa determinar a constituição histórica da industrialização em sua maneira própria de ser, entender a legalidade interna particular do país nos permitindo divisar as diferenças específicas do caso concreto e quais serão as consequências para a classe do capital e a classe do trabalho, pois “nas sociedades clivadas, a classe é a mediação efetiva entre cada indivíduo e o gênero a que está formalmente subsumido, meio substantivo que decide a respeito dessa pertença e resolve a forma de sua efetivação” (2000d, p. 247).

O que buscamos entender é a totalidade do comportamento social brasileiro no que houve de mais determinante nos processos de distribuição dos meios de produção e das forças econômicas que, direta ou indiretamente, contribuíram para a direção pela qual o capitalismo brasileiro se comporia em uma formação altamente excludente na distribuição da riqueza socialmente produzida. Em outros termos, buscaremos trazer alguns elementos que compõem a ação recíproca dos setores econômicos dominantes em relação à classe do trabalho, que vende sua força para o mercado, gerando o processo fundante do relacionamento específico das classes no Brasil, pois a classe “Em última análise, é o meio seletor que, de fato, inclui ou exclui, dá ou veda o acesso de cada um à comunidade humana” (2000d, p. 247). Assim, traremos aqui os elementos que cumpriram o papel de constituir os complexos do comportamento social brasileiro a partir de determinados setores dominantes históricos da economia:

Pelo contrário, trata-se efetivamente de determinar seus níveis e conexões, níveis e conexões de sua própria interioridade, de modo que se refigure intelectualmente a sua própria ordem imanente. [. . .] As relações infrassuperestruturais aparecem, então, não como uma proposta formalista, como uma simples construtura, mas sim justificadas pela própria natureza do ser, de modo que a fundamentabilidade então conferida a determinante econômica não é a arbitrária conferência de privilégio a um fator (parte), mas a identificação do decisivo caráter determinante de uma “anatomia” (Chasin, 1978, pp. 65-6).

Primada por uma formação econômica e social voltada desde seu início para o comércio externo (Prado Jr., 2011) o Brasil passou pelos seus processos de colonização, independência e industrialização, conferindo entalhes particulares em sua formação capitalista hipertardia que manteriam a convivência do velho na emergência do novo. De um processo que viga suas bases na condição de colônia, a formação industrial nacional sofreria enormes reveses de interesses antagonicos, partindo principalmente dos setores agrários e comerciais orientadas para o lucro do comércio externo, desde suas primeiras manifestações após a Independência (Luz, 1978).

O início claudicante da industrialização brasileira ocorre num processo histórico do domínio do imperialismo britânico, no qual os setores dominantes da sociedade do período colonial continuaram a manter as concentrações de propriedades nas esferas mais lucrativas da produção nacional e na disputa por interesses dentro do Estado. A estes fatores se adicionam os interesses internacionais, desde o liberalismo econômico dos setores comerciais financeiros da época pré-30 até a paulatina ordenação e orientação do processo de modernização industrial nacional, associando seus interesses aos da burguesia nacional composta por interesses agrários, comerciais e industriais em conluio com o principal centro de acumulação, do imperialismo norte-americano. O país é marcado por uma história onde o novo não rompe com o historicamente atrasado, um processo dissolutivo incompleto, que perpassa as contradições internas que mantemos mesmo na constituição de nossas indústrias.

O que Marx (2013) definira como via clássica de surgimento do capitalismo na Inglaterra e desvelara as categorias de funcionamento do sistema das relações sociais de produção fora levado a novas aplicações para a compreensão das formas de ir e ser do capital que não negam as conclusões

do sistema erigido por Marx. Desta forma, a Via Colonial compreende as diferenças das legalidades internas dos Estados-nação que constituem o complexo do sistema do capital no mundo, abordando pelo método das diferenças específicas do processo histórico as particularidades que compõem o caso nacional.

Sendo o capítulo XXIV de *O capital* (2013) que demarca a constituição histórica do capitalismo inglês, outras formas de objetivação do capital surgiram e o caso da via prussiana do capitalismo alemão denota algumas particularidades que permitem identificar o caso brasileiro, mas que não delimitam as diferenças específicas do processo. O caso da via prussiana, ou das formas não clássicas de objetivação do capitalismo, apresentada por Marx (2012), aludida por Lênin (1963) e analisada em sua formação histórica e consequências reais por Lukács (1959), nos permite identificar semelhanças e divisar as diferenças específicas.

Entretanto, significa dizer que a forma histórica em que se deu na Alemanha, apesar de seus traços comuns divididos, não é a mesma totalidade histórica sob a qual o nosso país irá adentrar no modo de produção capitalista. Nas palavras de Marx (apud Chasin, 1978, p. 29), “Assim, pois, eventos notavelmente análogos que, porém, ocorrem em meios históricos diferentes conduzem a resultados totalmente distintos. Estudando em separado cada uma destas formas de evolução e comparando-as depois, pode-se encontrar facilmente a chave deste fenômeno, nunca porém se chegará a isto mediante o passaporte universal de uma teoria histórico-filosófica geral cuja suprema virtude consiste em ser supra-histórica”. Conclui-se, portanto, que “o decisivo não é tanto o que um nome possa designar, «mas como o objeto nomeado se objetiva, se individualiza, enquanto entidade social»” (Chasin, 2000a, p. 16).

Assim, irrecusavelmente, tanto no Brasil quanto na Alemanha a grande propriedade rural é presença decisiva; de igual modo, o reformismo pelo “alto” caracterizou os processos de *modernização* de ambos, impondo-se, desde logo, uma solução conciliadora no plano político imediato, que exclui as rupturas superadoras, nas quais as classes subordinadas influiriam, fazendo valer seu peso específico, o que abriria a possibilidade de alterações mais harmônicas entre as distintas *partes* do social. Também nos dois casos o desenvolvimento das forças produtivas é mais lento, e a implantação e a progressão da indústria,

isto é, do “verdadeiro capitalismo”, do modo de produção especificamente capitalista, é retardatária, tardia, sofrendo obstaculizações e refreamentos decorrentes da resistência de forças contrárias e adversas (Chasin, 2000b, pp. 43-4).

O problema das conclusões advindas apenas na sustentação da comparação pelas condições de semelhança é que, segundo o próprio Chasin, tal equiparação, “equivaleria a igualizar a realidade de um país economicamente subordinado, predominantemente agrário-exportador, com a de países altamente industrializados, dentro de particularidades históricas específicas, como polo dinâmico do grande capital” (1978, pp. 37-8). Assim, a via prussiana conforma realidades particulares na história no desenvolvimento industrial das forças produtivas daqueles países, saindo da qualidade de capitalismo atrasado para assumir a condição de desenvolvido no estágio imperialista do processo de acumulação mundial. Não há razoabilidade histórica comparar mimeticamente os países de passado feudal com os países de extração colonial, a não ser a identificação das condições de conciliação com o atraso nos países condizentes à via prussiana, ou seja, modificações não revolucionárias alterando as composições de classe no Estado sem a participação das massas e objetivando superar os obstáculos à supremacia industrial daqueles países: “Seja como for, nos três casos estamos diante de objetivações capitalistas tardias — e que não são acompanhadas pelo progresso social que marca os casos clássicos, mas que atingem o estágio imperialista no alvorecer do século XX ou muito pouco depois” (2000b, p. 49). Chasin acolhe tal semelhança nos casos não clássicos das formas de objetivação do capitalismo, isto é, sem rupturas superadoras dos sistemas sociais antigos: “E é assim que elas se põem, em suas *debilidades, como elos da cadeia imperialista. Elos débeis*, e de debilidades distintas em grau e natureza, mas *elos da cadeia imperialista* (2000b, p. 49, *itálicos no original*).

Em nosso caso, uma das características específicas no processo de colonização é a ausência da preocupação com o consumo popular básico (a miséria generalizada) e o predomínio da exploração econômica visando interesses próprios dos setores dominantes para o comércio externo. Sintetizando com Prado Jr. (2011, p. 75):

O que interessa aqui é notar que a colonização não se orienta no sentido de constituir uma base econômica sólida e orgânica, isto é, a

exploração racional e coerente dos recursos do território para a satisfação das necessidades materiais da população que ali habita. Daí a sua instabilidade, com seus reflexos no povoamento, determinando nele uma mobilidade superior ainda à normal dos países novos.

Os vastos contingentes de terra em poucas mãos, a exploração de mão de obra escrava e a aplicação de largas monoculturas de interesse comercial europeu formam a tessitura da reprodução econômica da época colonial. A empreitada que se apresentava nas colônias latino-americanas fora iniciada com objetivos específicos de obter um alto retorno econômico, considerando os riscos envolvidos nos trópicos. Ao invés de uma ocupação, o que nos marca enquanto colônia foi a exploração aventureira: “A emigração para cá, sobretudo na fase mais ativa dela em que responde ao apelo das minas, tem um caráter aventureiro em que — é a regra geral em casos dessa natureza — o homem emigra só” (Prado Jr., 2011, p. 113).

Essa diferença de sentidos econômicos da colonização determinará profundamente as diferenças históricas nos dinamismos de seus processos de industrialização. Ainda que à época em que escrevia Prado Jr. a situação brasileira se encontrava “sem forma”, aberta economicamente em seu futuro “[. . .] há apenas, em muitas partes dele, um processo de ajustamento em pleno vigor, um esforço mais ou menos bem-sucedido naquela direção, mas que conserva traços bastante vivos do regime escravista que o precedeu” (2011, p. 9). Esses anacronismos da situação brasileira em um ajustamento que não rompe com traços de seu passado colonial que forcem determinados ajustes durante a marcha da industrialização do capitalismo hipertardio historicamente e “Donde a subordinação da economia brasileira a outras estranhas a ela; não completamos ainda hoje a nossa evolução da economia colonial para a nacional” (2011, p. 10). Nesse sentido,

Analise-se os elementos da vida brasileira contemporânea; “elementos” no seu sentido mais amplo, geográfico, econômico, social, político. O passado, aquele passado colonial que referi acima, aí ainda está, e bem saliente; em parte modificado, é certo, mas presente em traços que não deixam iludir. Observando-se o Brasil de hoje, o que salta à vista é um organismo em franca e ativa transformação e que não se sedimentou ainda em linhas definidas; que não “tomou forma”. É verdade que em alguns setores aquela transformação já é profunda,

e é diante de elementos própria e positivamente novos que nos encontramos. Mas isso, apesar de tudo, é excepcional. Na maior parte dos exemplos, e no conjunto em todo caso, atrás daquelas transformações que às vezes nos podem iludir sente-se a presença de uma realidade já muito antiga que até nos admira de aí achar que não é senão aquele passado colonial (Prado Jr., 2011, p. 9).

Encarceradas por seu processo histórico próprio, a Independência nacional e a constituição da República não constituíram elementos fortes o bastante para a dissolução dos interesses agrários dominantes na época da industrialização, mas foram elementos decisivos para tal encaminhamento de conciliação com o atraso. Assim, “Abstraída a Velha República do Partido Republicano, que se articulava, aliás, por meio das alianças entre os governadores, nunca mais o país conheceu um partido político capaz de dispensar o respaldo de outras agremiações para galgar o poder e exercê-lo” (Chasin, 2000d, pp. 241-2). Esta é a maneira pela qual o capitalismo subordinado encontra para suas agremiações políticas, já que no capitalismo brasileiro “Não tem cabido nessa moldura grandes partidos, fortes, estáveis, aptos a projetar uma identificação nacional efetivamente integradora dos diversos personagens societários brasileiros” sendo então que “Em seu lugar, nos momentos incisivos, têm se formado os *conglomerados* de múltiplos interesses, tendências e extrações, que se esgotam tão logo são atingidos ou ultrapassados os objetivos que os moldam” (Chasin, 2000d, p. 242). A história brasileira, entrevada de golpes contra as agremiações de cunho popular que se alçaram ao poder ou que tendiam a alguma contestação ao poder econômico dominante, tem em si a tônica que move a união *sempre temporária* das forças econômicas dominantes dentro do Estado, que se juntam para atender a seus interesses econômicos exclusivos e, findados ou realizados, novamente se reparam, dada a inexistência histórica de uma burguesia que aspirasse à hegemonia nacional. Nisto, o trabalho de Luz (1978) perpassa com grande riqueza de detalhes as dificuldades das quais os setores agrários e comerciais dominantes da época impunham ao surgimento de leis e garantias estatais para a criação de indústrias em solo nacional. Segundo a autora, foi a partir de meados de 1870 que as condições para a aplicação industrial seriam mais favoráveis. A partir de então, cresce a indústria nacional intermitentemente em conflito com interesses agrários e do comércio internacional, mas sempre em detrimento da

produção de bens de necessidades populares. A preocupação geral eram os lucros advindos do setor econômico de exploração e não o atendimento das necessidades básicas da classe trabalhadora brasileira. A formação de grandes empresas nacionais, aquelas indústrias que já se haviam estabelecido durante os períodos turbulentos que constituem a Independência se mantêm na política errática e de liberação das sociedades anônimas, tendo consideráveis repercussões na República em 1889. Assim, se deu que “a partir de 1909, uma fase caracterizada pelas tentativas de se inaugurar um novo industrialismo cujos alicerces deveriam repousar na existência de indústrias básicas, particularmente a siderurgia” (Luz, 1978, p. 165) toma forma durante o período entreguerras. Segundo Francisco de Oliveira (2006, p. 445), “O resultado será um ritmo de acumulação industrial não apenas lento, mas intermitente e, conseqüentemente, níveis bastante medíocres para o conjunto da economia industrial como um todo”. Neste tocante, Chasin complementa que “Os mesmos homens que estabelecem as relações sociais de acordo com sua produtividade material produzem, também, os princípios, as ideias, as categorias de acordo com suas relações sociais” ou, sinteticamente, “a determinação estruturante da sociabilidade provém das forças produtivas” (2000b, p. 69).

De Prado Jr. (2007, p. 115) retiramos que “o ajustamento do Brasil à nova ordem imperialista se processou sem modificação substancial do caráter fundamental da economia do país; isto é, a produção precípua de gêneros destinados ao comércio exterior”. Isso indica que dentro de nossas diferenças específicas contém a condição subalterna da produção capitalista industrial, não superada pela burguesia nacional e as necessidades materiais da classe trabalhadora sendo relegadas para segundo plano. “De maneira que ficam distinguidos, neste universal das formas não clássicas, das formas que, no seu caminho lento e irregular para o progresso social, pagam alto tributo ao atraso, dois particulares que, conciliando ambos com o historicamente velho, conciliam, no entanto, com um velho que não é nem se põe como o mesmo” (Chasin, 1978, p. 628).

Este velho que não é e nem se põe como o mesmo, a posição subalterna da economia colonial e a ausência da composição, por parte das classes dominantes, de ideias de um nacionalismo que orientasse o desenvolvimento das necessidades das classes trabalhadoras, nos indica que o período mais marcante da industrialização nacional (identificado com os processos de alteração das composições das forças burguesas no Estado com a chegada

dos setores industriais, mas sem a eliminação dos antigos interesses agrário-exportadores) seria conduzido de forma que atenda os vários interesses contraditórios dentro da própria burguesia brasileira, em detrimento dos interesses população nacional. Como Chasin deixa claro,

Sem dúvida, a história brasileira desde a década de 30 é a história da incapacidade da versão atrofica do capital verdadeiro para integrar, de seu prisma, a maior parte da população à sociedade nacional. Enquanto tal uma história fantástica de desperdícios, sobretudo de energias ou recursos humanos. Nesse contexto, a marginalização é a própria marca registrada dos *feitos* do capital atrofico, que a *teoria da marginalidade*, no entanto, só logrou registrar como um oceano desconcertante de sacrificados e embaídos, que pretendeu transformar, em momentos utópico-especulativos, no esteio social de supostamente novas figurações das marchas transformadoras, para além da potência e da lógica das classes. Não conseguiu apreender o fenômeno da exclusão massiva, ou antes, nem mesmo vislumbrou a necessidade de associar visceralmente a marginalidade à impotência de uma forma de capital, mas a tomou apenas, politicamente, nos seus efeitos sociais como o fracasso de uma *política econômica*. Ou ainda, não alcançou entender o universo dos condenados à escuridão como um descomunal exército industrial de reserva e, assim, enquanto figura própria de uma sociedade industrializada na subordinação. Não atinou, tal como se deu também com seus parceiros conceituais do quadrilátero teórico dominante, que estava às voltas com um modo de objetivação capitalista que des-integra (ao contrário das entificações clássicas) e que, portanto, fracassa como princípio de identificação nacional, gerando, ao inverso, uma expressão polar de dessintonia social — a marginalidade enquanto (des)ordem societária do capital atrofico (Chasin, 2000d, p. 272).

O uso do Estado para a consecução dos interesses industriais subordinados no Brasil foi a principal forma encontrada para que os setores dominantes avançassem no processo de industrialização através da implementação de infraestrutura das indústrias de base, necessidade esta já declarada pela classe industrial antes dos processos iniciados com a chegada de Getúlio Vargas, da política de créditos e subsídios industriais representada

pelo Programa de Substituição de Importações (PSI). Outra forma encontrada entre 30 e 64 foi a contenção da valorização salarial diante da inflação, notadamente no governo Dutra, que denota, no conjunto de tais fatores, a incapacidade e o desinteresse histórico da burguesia nacional de arcar independentemente com o processo de acumulação capitalista com a criação de um mercado interno robusto.

As reivindicações mais comuns da classe do trabalho eram o aumento de salários, o fim da exploração de menores e mulheres, a redução de jornada (trabalhava-se de doze a dezesseis horas diárias) e a melhoria das condições gerais de trabalho. Até então, não existira legislação social abrangente. Antes de tal legislação, valia o regulamento de cada unidade fabril, incluídos até castigos físicos. As relações entre empresários e trabalhadores se desenvolveram sob a questão da servidão escravista. No problema da regulação da jornada de trabalho industrial na Inglaterra se encontra que “O modo de produção material modificado, ao qual correspondem as relações sociais modificadas entre os produtores, engendra, de início, abusos desmedidos e provocam, como reação, o controle social que limita, regula e uniformiza legalmente a jornada de trabalho e de suas pausas. Por isso, durante a primeira metade do século XIX, esse controle aparece como mera legislação de exceção” (Marx, 2013, pp. 369-70). No país teríamos então que o processo de ajustamento entre as classes sociais se dariam de forma mais lenta, pagando alto preço pelo seu passado.

Portanto, na incompletude da industrialização hipertardia, as tarefas cabidas à burguesia foram levadas a cabo pelo Estado, representando os interesses destes setores como os verdadeiros interesses “nacionais”. O desinteresse da burguesia em se alçar aos mesmos patamares das economias centrais perfaz o caminho da industrialização. De tal processo histórico emerge pela primeira vez na história uma legislação trabalhista unificada, ratificando e ampliando regras e legislações até então dispersas e estabelecendo, através da criação por decreto governamental, a Consolidação das Leis do Trabalho, ou seja, o principal instrumento de regulação da exploração capitalista da força de trabalho no país. Por outro lado, fica perceptível que as tarefas legadas à classe trabalhadora também se constituíam de conquistas pontuais de determinados setores, mas que foram consolidadas pelo próprio Estado, representando uma conquista nas lutas internas pela jornada normal de trabalho. Encontra-se em Marx (2013, p. 370) a importância dessa passagem histórica na Inglaterra: “A criação de uma jornada normal

de trabalho é, por isso, o produto de uma longa e mais ou menos oculta guerra civil entre as classes capitalistas e trabalhadoras”. Em nosso caso,

Interessa no momento, acima de tudo, frisar a tensão entre os dois pontos do desafio originário: a ultrapassagem da sociedade agrário-exportadora pelo capital industrial e a pretendida resposta integradora para a questão social, que a Velha República considerava quase que oficialmente uma *questão de polícia*. Contraste que não pode ser menosprezado, nem liquefeito pelas acrobacias bisonhas da *teoria do engano da burguesia*. Mas, isto sim, reconhecido em suas reais proporções, para melhor aferir a *tensão* apontada, no sentido de que a disjunção entre *evolução nacional e progresso social* não seja erroneamente apanhada como um fenômeno originado no processo de materialização da sociedade industrial, mas como um componente estrutural da formação que a emergência daquela não alterou para melhor, apesar das esperanças que suscitou nessa direção quando enacetada e ao longo de um bom número de suas evoluções (Chasin, 2000d, p. 273).

O processo do golpe em 1964 sintetizou a disputa entre um nacionalismo de industrialização autônoma, representado pelas Reformas de Base e o Plano Trienal, que foram interpretados como um “fantasma do comunismo”, no esteio da Guerra Fria e de seus complexos movimentos mundiais. Os setores dominantes apoiavam então o aprofundamento dos laços econômicos com os países capitalistas centrais (em especial o estadunidense), a defesa da livre empresa e criticavam a intervenção estatal na economia. Mas a convulsão econômica e social que inicia a década de 60 apresentava problematicamente o padrão de acumulação exibido no governo Kubitschek, de desnacionalização das indústrias nacionais e da ampliação do endividamento público para consecução de obras públicas, em contraposição às propostas populares de distribuição das propriedades dos meios de produção oriundo da eleição de Jânio Quadros e João Goulart. A Via Colonial do capitalismo lega uma burguesia nacional particular:

[. . .] que não é capaz de perspectivar, efetivamente, sua autonomia econômica, ou a faz de um modo demasiado débil, conformando-se, assim, em permanecer nas condições de independência neocolonial

ou de subordinação estrutural ao imperialismo. Em outros termos, as burguesias que se objetivaram pela Via Colonial não realizam sequer suas tarefas econômicas, ao contrário da verdadeira burguesia prussiana, que deixa apenas, como indica Engels, de realizar suas tarefas políticas. De modo que, se para a perspectiva de ambas, de fato, é completamente estranha a um regime político democrático-liberal, de outro lado, a burguesia prussiana realiza um caminho econômico autônomo, centrado e dinamizado pelos seus próprios interesses, enquanto a burguesia produzida pela Via Colonial tende a não romper sua subordinação, permanecendo atrelada aos polos hegemônicos das economias centrais. Em síntese, a burguesia prussiana é antidemocrática, porém autônoma, enquanto a burguesia colonial, além de antidemocrática, é caudatária, sendo incapaz, por iniciativa e força próprias, de romper com a subordinação ao imperialismo (Chasin, 2000c, pp. 103-4).

Em síntese,

O que importa ressaltar nessa sumária colocação do processo, é que pela *via colonial* da objetivação do capitalismo o receptor tem de ser reproduzido sempre enquanto receptor, ou seja, em nível hierárquico inferior da escala global de desenvolvimento. Em outras palavras, pelo estatuto de seu arcabouço e pelos imperativos imanentes de sua subordinação, tais formações do capital nunca integralizaram a figura própria do capital, isto é, são capitais estruturalmente *incompletos* e *incompletáveis*. Pelo que *são e vão sendo*, em todo fluxo de sua ascensão, ponto a ponto, reiteram a condição de subalternidade do “arcaico”, para qual todo estágio de “modernização” alcançado é imediatamente confirmação de sua in contemporaneidade. O receptor é assim a desatualidade permanente, o “arcaico” irremissível, por si e pela relação com o outro; dito ao inverso, o “arcaico” é a condição de existência do receptor. Por consequência, a passagem deste ao *moderno* só pode ser dada pela ruptura da subordinação; se esta é impossível, a *modernização efetiva* é igualmente impossível. Donde, tal como hoje é formulada, a contraposição abstrata entre o arcaico e o moderno e a pregação da *modernização sem ruptura* é meramente a *reciclagem do arcaico*, o reajustamento da desatualidade, sem o qual a formação receptora fica imprópria para a exercitação do capital dominante; e

até mesmo a simples sustentação do espaço capitalista subalterno fica comprometida em sua estagnação (Chasin, 2000d, p. 214).

2.A manutenção da superexploração da força de trabalho: Chasin e Marini

O processo estruturado pós-64 serviria aos interesses dominantes das classes capitalistas brasileiras subordinados aos interesses externos. Esta seria a “abertura” histórica composta no processo de 30-64 sobre a possibilidade de uma industrialização autônoma e de cunho nacional que serviria aos interesses populares e trabalhistas. Nesse processo, resulta que “Pelo caráter, dinâmica e perspectiva do capital atrofico e de sua (des)ordem social e política, a reiteração da excludência entre evolução nacional e progresso social é sua única lógica [. . .]” (Chasin, 1989, p. 49).

Sem revolução burguesa, o Brasil vem a ser a herança de uma unidade territorial e linguística constituída na subsunção formal ao capital, através de uma sociedade escravista. Herança, por consequência, de uma forma desagregada, sem dimensão de sociabilidade nacional, identidade econômica ou cultural, a não ser a ficção da autonomia política.

O que possa ser chamado de *identidade econômica* vem sendo configurado pela dinâmica de fôlego restrito dos agentes internos — privados e públicos — combinada com a impulsão externa, sempre reitora, através dos processos de universalização do capital, o que confere ao país papel subalterno, periodicamente modernizado em sua subordinação estrutural. Assim, a nação é intermitentemente cosmopolita, sem nunca ter deixado de ser provinciana, e os brasileiros internacionais, sem nunca sido nacionais.

O decisivo é que a *falta de identidade*, sob seus distintos aspectos, não é uma questão superficial de personalidade ou cultura, mas de forma de vida e, na raiz, um problema que avassala o nível elementar da própria subsistência física dos indivíduos que integram o país (Chasin, 2000d, p. 220).

A problemática da superexploração da força de trabalho no país foi objeto de grande discussão no pensamento social latino-americano das

décadas de 50 a 70, inaugurada pelas teses marinistas, principal expoente da Teoria Marxista da Dependência. Marini não obteve à época grandes repercussões em solo nacional, apesar de ter-se destacado no pensamento latino-americano (Ferreira & Luce, 2012). Marini tem, em seus momentos essenciais e considerando as duas obras que envolvem esse problema com maior atenção (1971; 2008), a proposta de uma categoria marxiana que aqui funcionaria de maneira particular, decorrente de sua própria forma de desenvolvimento capitalista dependente, quando o Brasil tem sua inserção de “independência formal” no mercado mundial e, posteriormente, passa a ser uma realidade transformada de essencialmente rural para urbano-industrial, com a manutenção do caráter de reprodução dos mecanismos geradores da dependência econômica dos países subdesenvolvidos em seus processos de desenvolvimento capitalista.

Para além do aforismo de Gunder Frank (1969), o desenvolvimento do subdesenvolvimento, outros de seus estudos demonstram uma contribuição ainda maior para a resolução teórica de Marini, a saber: a crítica ao PCB e suas teses de burguesia nacionalista; a crítica à lumpemburguesia (burguesia dependente) entre outras.¹ A confirmação destes problemas através do aforismo o possibilitará a busca pela descrição do funcionamento do capital em metabolismos sociais de diferente constituição histórica, apontando os problemas de ordens estruturais de sua execução, que dão limites extremos para a consecução de um desenvolvimento pautado na despreocupação com a necessidade popular e com os limites de uma burguesia que não rompe com seu passado. Marini tentará abstrair dos principais processos históricos levantados por ele, para buscar então o modo de regulação particular entre capital e trabalho no Brasil, qualificando-o como capitalismo *sui generis*, dada as intrincadas relações das trocas desiguais no mercado mundial e dos mecanismos de transferência de valores das economias dependentes para as economias centrais (Marini, 2011).

O tratamento de Marini se dá em grande parte pela teoria do valor em Marx, analisando o ciclo do capital nas economias subordinadas (ou

1 A. G. Frank. *Capitalism and underdevelopment in Latin America: historical studies of Chile and Brazil*. Nova York; Londres: Monthly Review Press, 1969. Ver também: A. G. Frank. *Latin America: underdevelopment or revolution*. Nova York; Londres: Monthly Review Press, 1969. A. G. Frank. *Dependent accumulation and underdevelopment*. Nova York; Londres: Monthly Review Press, 1979. A. G. Frank. *Crisis in the third world*. Londres: Heinemann, 1981. Em especial ver: A. G. Frank. *Lumpenbuesia: lumpendesarrollo*. México D. F.: Serie Popular Era, 1974. Neste último, ele rebate as principais críticas recebidas em seus primeiros estudos sobre a ausência da análise de classes nos países dependentes.

dependentes) e os mecanismos constringentes da transferência do valor produzido na integração de interesses dos países atrasados para os países de capitalismo avançado pelas trocas desiguais no mercado mundial. Segundo Marini, (1971, p. 18),

Este proceso se completó con la renuncia de la burguesía llevar a cabo una política de desarrollo autónomo. En efecto, el asedio de los capitales extranjeros, que se intensifica en los años cincuenta, coincide con la dificultad de las economías latinoamericanas para lograr una flexibilización de su capacidad para importar, mediante la expansión de exportaciones tradicionales [. . .] Así, la burguesía industrial latinoamericana evoluciona de la idea de un desarrollo autónomo hacia una integración efectiva con los capitales imperialistas y da lugar a un nuevo tipo de dependencia, mucho más radical que el que rigiera anteriormente.

Desta forma, “En realidad, lo que pasaba era que el desarrollo del capitalismo industrial brasileño chocaba con el límite que le imponía la estructura agraria. Al estrellarse contra el otro límite, representado por sus relaciones con el imperialismo, todo el sistema entraba en crisis” (Marini, 1971, p. 100). As conclusões que derivam de tais afirmações vão de encontro com os principais momentos históricos de constituição das indústrias nacionais após 1930, assim como resume “o caráter da revolução brasileira”:

Por lo general, los estudiosos están de acuerdo en aceptar la fecha de 1930 como el momento decisivo que marcó el tránsito de una economía semicolonial, basada en la exportación de un sólo producto y caracterizada por su actividad eminentemente agrícola, a una economía diversificada, animada por un fuerte proceso de industrialización. [. . .] La cuestión fundamental está en comprender porque la revolución de 1930 condujo a ese equilibrio político, y más exactamente por qué tal equilibrio se basó en un compromiso entre la burguesía y la antigua oligarquía terrateniente y mercantil. [. . .] El segundo error es el de creer que la burguesía industrial no ha luchado para imponer su política, siempre que sus intereses no coincidían con los de la oligarquía latifundista-mercantil. Toda la historia político-administrativa del país en los últimos cuarenta años ha sido, justamente,

la historia de esa lucha en el terreno del crédito, de los tributos, de la política cambiaria. Si el conflicto no fue ostensible, si no estalló en insurrecciones y guerras civiles, es precisamente porque se desarrolló en el marco de un compromiso político, el de 1937. Los momentos en que ese compromiso ha sido puesto en jaque fueron aquellos en que la vida política del país se convulsionó: 1954, 1961, 1964. (Marini, 1971, pp. 92-4).

Entretanto, considera-se neste trabalho que a teoria do valor que seria empregada em seu trabalho de maior destaque, por si mesma, é insuficiente para confirmar as conclusões que estariam apresentadas em *Dialética da dependência* (2011). Assim, as considerações históricas encontradas anteriormente (1971) são essenciais na defesa da correção de suas análises sobre o ciclo do capital em economias dependentes, mas, por seu lado, não seguem o método de entalhe ontológico das diferenças processuais específicas das formações capitalistas para compreender a estrutura que configurou a superexploração da força de trabalho no Brasil. O processo escolhido por Marini é complexo e deriva tanto de suas conclusões históricas disponíveis em *Subdesarrollo y revolución* (1971), como nos mostra o excerto:

La ruptura de la complementariedad entre la industria y la agricultura, conduciendo al planteamiento de la necesidad de una reforma agraria, determinó, por parte de la burguesía, el deseo de revisión del compromiso de 1937, revisión intentada con el segundo gobierno de Vargas (1951-1954), y con los gobiernos de Quadros (1961) y Goulart (1963-1964). En realidad, lo que pasaba era que el desarrollo del capitalismo industrial brasileño chocaba con el límite que le imponía la estructura agraria. Al estrellarse contra el otro límite, representado por sus relaciones con el imperialismo, todo el sistema entraba en crisis, la cual no solo revelaba su verdadera naturaleza, sino también lo impulsada hacia una nueva etapa de su desarrollo (Marini, 1971, p. 100).

Estas considerações são essenciais para suas pesquisas sobre o uso da teoria do valor na explicação dos mecanismos de suas transferências econômicas através dos diferentes modos ou graus de abstração que Marx utiliza, nos tratamentos dados aos três volumes d'*O capital*. É notável,

portanto, que o tratamento histórico dado ao problema em *Dialética da dependência* seja muito menor, enfatizando apenas os aspectos históricos formais, para apresentar a ideia do ciclo do capital nas economias periféricas e a justificativa da superexploração não somente pelo lastro histórico (fator mais fundamental da razoabilidade de tal categoria na relação entre capital e trabalho no Brasil) do comportamento burguês no Brasil e sua relação com os trabalhadores, mas à lógica intrínseca ao movimento do valor dentro das relações sociais de produção entre países centrais e dependentes. Ou como Marini deixa claro na nota 16 da página 142 (2001, *itálicos são nossos*): “Nosso propósito não é o de aprofundar agora o exame das contradições que coloca a produção capitalista em geral, mas apenas o de deixar claras *as determinações fundamentais da dependência latino-americana*”.

Não obstante a possíveis limites ao método escolhido por prezar substancialmente os relacionamentos econômicos fundamentais, é necessário registrar a originalidade da categorização da relação entre capital e trabalho nas economias latino-americanas feita por Marini (incluindo neste caso o Brasil). Decerto que foi fundamental a usurpação do poder estatal feita pelos militares para a consolidação da estrutura que rege a lei do valor das economias subordinadas. A diferença dos métodos, entretanto, levam a considerações sensivelmente diferentes do problema em pauta.

De Marini, em *Dialética da dependência*, o entendimento da questão parte da conferência de privilégio a um fator determinante (as trocas desiguais e os mecanismos de transferências do valor), da qual se tem neles a identificação do decisivo caráter determinante da anatomia nacional. Assim, Marini, desenvolvendo de maneira autóctone e ainda incipiente a teoria das abstrações de Marx, identificados nos diferentes tratamentos das abstrações econômicas apresentadas entre os volumes I, II e III de *O capital*, parte para as considerações destas trocas desiguais e da transferência de valor os substratos essenciais da reafirmação da dependência dentro do processo de desenvolvimento capitalista. Os mecanismos econômicos autoconstritores das trocas desiguais são elevados ao plano da explicação dos modos ou padrões de reprodução econômica que se apresenta pelo capitalismo *sui generis*. A solução encontrada pelo capital dependente em face dos mecanismos de transferência do valor das trocas desiguais para as economias centrais se encontra no uso intensivo da mão de obra abaixo do seu valor para compensar as perdas internacionais.

Pois bem, os três mecanismos identificados — a intensificação do trabalho, a prolongação da jornada de trabalho e a expropriação de parte do trabalho necessário ao operário para repor sua força de trabalho — configuram um modo de produção fundado exclusivamente na maior exploração do trabalhador e não no desenvolvimento de sua capacidade produtiva. Isso é condizente com o baixo nível de desenvolvimento das forças produtivas na economia latino-americana, mas também com os tipos de atividades que aí se realizam. De fato, mais que na indústria fabril, onde um aumento de trabalho implica pelo menos num maior gasto de matérias-primas, na indústria extrativa e na agricultura o efeito do aumento do trabalho sobre os elementos do capital constante são muito menos sensíveis, sendo possível, pela simples ação do homem sobre a natureza, aumentar a riqueza produzida sem um capital adicional. Entende-se que nestas circunstâncias a atividade produtiva baseia-se sobretudo no uso extensivo e intensivo da força de trabalho: isso permite baixar a composição-valor do capital, o que, agregado à intensificação do grau de exploração do trabalho, faz que se elevem simultaneamente as taxas de mais-valia e de lucro.

Além disso, importa assinalar que, nos três mecanismos considerados, a característica essencial está dada pelo fato de que são negadas ao trabalhador as condições necessárias para repor o desgaste de sua força de trabalho: nos dois primeiros casos, porque ele é obrigado a um dispêndio de força de trabalho superior ao que deveria proporcionar normalmente, provocando-se assim seu esgotamento prematuro; no último, porque se retira dele inclusive a possibilidade de consumo do estritamente indispensável para conservar sua força de trabalho em estado normal. Em termos capitalistas, estes mecanismos (que ademais podem se apresentar e normalmente se apresentam, de forma combinada) significam que o trabalho se remunera por baixo de seu valor e correspondem, portanto, a uma superexploração do trabalho (Marini, 2011, pp. 149-50).

Como conclusão, temos de entender que Marini suspende a base histórica que o orientava em seus estudos para avançar nas teorias do valor e seu relacionamento *sui generis* do capital dependente, ou seja, Marini avança conscientemente para a abstração do relacionamento ampliado do capital

em seus regulamentos econômicos, o que se transfere a outras ordens de análise, instituída na formalização lógica dos regulamentos econômicos, que desenvolvem sua própria subordinação:²

Não é, entretanto, nosso objetivo estudar aqui as formas econômicas particulares que existiam na América Latina antes que esta ingressasse efetivamente na etapa capitalista de produção, nem as vias através das quais teve lugar sua transição. O que pretendemos é tão somente fixar a pauta em que há de ser conduzido este estudo, pauta que corresponde ao movimento real da formação do capitalismo dependente: da circulação à produção, da vinculação ao mercado mundial ao impacto que isso acarreta sobre a organização interna do trabalho, para voltar então a recolocar o problema da circulação (2011, pp. 153-4).

Chasin, por outro, apresenta o problema pelo interior do itinerário do pensamento marxiano centralizado na crítica ontológica e seus suportes para o entendimento da entidade social brasileira que se configura na subordinação econômica. Segundo Chasin, os textos de Marx “Tomados em conjunto em seu significado fundamental, os textos não comparecem aí enquanto escritos erráticos, mas como passos de um itinerário deliberado, ciente da sua orientação, que se reforça na própria marcha”. Este progrediria no “Rumo dado, segundo o próprio autor, pela desembocadura de sua investigação primígena: «A anatomia da sociedade civil deve ser procurada na economia política»” (2009, p. 75). Assim, Chasin nos apresenta o problema de acordo com os processos econômicos e históricos das diferenças específicas das formações capitalistas em sua via clássica inglesa, passando pela discussão das vias não clássicas do capitalismo e culminando na busca da história do Brasil formação capitalismo particular de extração colonial, configurando classes sociais dominantes que unem o velho e o novo e que são subalternas aos interesses externos, definindo a inexistência de objetivo por parte da burguesia nacional em se alçar ao mesmo patamar das outras potências econômicas (ou seja, a consciência e ação ativa econômica, social e política em prol de sua própria subordinação). A elite burguesa legada pela Via Colonial é antidemocrática e

2 Cf. R. M. Marini. O ciclo do capital na economia dependente [1979]. In: C. Ferreira; J. Osório & M. Luce. *Padrão de reprodução do capital*. São Paulo: Boitempo, 2012, pp. 21-35.

historicamente subordinada aos interesses internacionais. É a configuração histórica de sua economia e de suas classes sociais quem define a atrofia industrial do Brasil, dando então a forma de regulação entre capital e trabalho na superexploração: “Em síntese, à *via colonial* de efetivação do capitalismo é inerente o estrangulamento da potência autorreprodutiva do capital, a limitação acentuada da sua capacidade de reordenação social, e a redução drástica da sua força civilizatória (Chasin, 2000d, p. 221). Dito de forma econômica, e desta vez com a mesma análise de realidade do funcionamento do capital brasileiro de Marini:

A política econômica do sistema no poder consiste, *grosso modo*, numa forma de acumulação capitalista subordinada ao capital estrangeiro, em que a produção é direcionada para dois polos principais. De um lado, intensifica-se a produção dos bens de consumo duráveis (automóveis, eletroeletrônicos e correlatos); para seu consumo é estruturado, internamente, um mercado privilegiado e reduzido. É o pacto com o segmento alto das camadas médias. Paralela e combinadamente, é desencadeado um esforço exportador.

Para que tal mecânica funcione, nas condições de um país subordinado ao capital estrangeiro, são necessários o concurso dos dinheiros internacionais e a aplicação do arrocho salarial sobre a grande massa dos trabalhadores. O primeiro aparece sob a forma de investimentos diretos e muito especialmente de empréstimos. O arrocho preserva a existência da mão de obra barata e faculta a produção de bens, ditos competitivos, para o mercado internacional. [. . .] Numa palavra, a organização dada à produção nacional é que determina a avassalante desigualdade na distribuição de riqueza. Em outros termos, a forma atual da produção da riqueza é que causa diretamente a superexploração do trabalho, isto é, a miséria das massas trabalhadoras (Chasin, 2000c, p. 85).

No que segue em outro momento:

Foi em torno principalmente da problemática do capital estrangeiro que as clivagens brotaram e produziram o golpe militar de vinte e cinco anos atrás. Na sequência foi o *boom* econômico, articulado

sobre a “poupança internacional” e a superexploração do trabalho nacional (a mão de obra barata); depois de poucos anos a “ilha de prosperidade” feneceu, as dívidas não foram pagas, novos empréstimos foram feitos para pagar as dívidas passadas, até que ao longo de toda a década de 80 tudo se resumiu em “saldar os compromissos internacionais”, em pagar uma dívida — várias vezes paga — e impagável. A dívida foi estatizada, no estilo consagrado da privatização do Estado que caracteriza as relações brasileiras de poder, e o Estado arruinado, que então foi contraindo uma dívida interna que o humor nacional vem chamando de cassino financeiro, para uso e abuso do capital atrofico, que passou a crescer de noite e rigorosamente descansar de dia, à espera de novos aportes internacionais para então se decidir a voltar ao trabalho. A solução, portanto, como em 64, é esperada de fora. Mas, antes, consta que tem de ser feita uma faxina, senão o anjo bom não abrirá as asas sobre nós (Chasin, 2000d, p. 227).

Determinadas as diferenças entre autores, cumpre dizer que esta forma de superexploração da força de trabalho é apresentada por ambos como o pagamento da mão de obra abaixo do seu valor real, ou seja, abaixo do necessário ao consumo reprodutivo normal da classe trabalhadora. Isso implica dizer que a solução das políticas econômicas propostas durante os governos militares foram calcadas principalmente na política de arrocho salarial direto e na reprodução da miséria de grande parte da classe trabalhadora do país de um lado, enquanto concentrava enormes somas de capitais por outro.

Durante o Plano de Ação Econômica do Governo, os principais mecanismos identificadores dos processos inflacionários herdados dos governos anteriores constituíam na identificação do déficit público e dos aumentos salariais:

O primeiro aspecto que chama a atenção é o fato de que os novos mandatários acreditavam que os trabalhadores estavam auferindo salários além daquilo que era suportável para a economia brasileira, ou melhor, acima da produtividade da economia [. . .] Diante dessa situação, tornava-se necessária a disciplina salarial, pois só assim se conseguiria a estabilidade da economia. No entanto, estas metas não poderiam ser alcançadas num clima de normalidade democrática, uma

vez que o movimento sindical atingira alto grau de mobilização e dificilmente aceitaria sem luta o achatamento salarial, Portanto, para que o governo tivesse controle geral da situação e não encontrasse óbices à sua estratégia de crescimento acelerado, com concentração de renda, era de fundamental importância a imposição de três linhas básicas:

- a) avocar para o Estado o poder exclusivo de regular a disputa entre capital e trabalho, de forma que a fixação do preço da mão de obra não perturbasse a macroeconomia do governo;
- b) implementar uma legislação repressiva capaz de afastar da vida sindical os opositores do novo regime, bem como evitar que os sindicatos voltassem a ser controlados por ativistas da velha ordem ou por novos contestadores;
- c) aprimorar a legislação corporativa anterior, visando disciplinar e cooptar os novos sindicalistas, a fim de constituir uma camada de dirigentes favoráveis à política do novo governo (Silva, 1996, p. 39).

Se o valor da força de trabalho é historicamente determinado, o conjunto de necessidades básicas das classes trabalhadoras aumenta com o desenvolvimento interno das forças produtivas, enquanto a política de arrocho salarial contrai sensivelmente o poder de consumo das classes trabalhadoras. A diferença das análises do processo feito por Marx é significativa pelo fato de constar do processo de formação da jornada normal de trabalho (representado pelas leis trabalhistas de refreamento à sucção de valor do capital de maneira excessiva), ou seja, como uma apresentação anterior à normalização da jornada de trabalho na Inglaterra (cf. Marx, 2003, pp. 305-74), o que nos mostra a diferença específica do caso brasileiro é que ela é um dos pilares fundamentais de organização e regulação da relação capital e trabalho no período dos governos militares: “Trata-se, desde logo, num país cultural e politicamente depredado e analfabeto, de massas física e espiritualmente exauridas, de uma tarefa para um aprendiz de feiticeiro, pois os velhos bruxos já esgotaram seus truques” (Chasin, 2000, p. 224).

Sendo assim, “No Brasil, essa questão se transformou num ciclo vicioso cruel: as classes dominantes, para acelerar o processo de acumulação, praticam uma economia de baixos salários [. . .] que tende a pressionar o salário mínimo para baixo [. . .] ou seja, um mercado com salários pagos

abaixo do valor da força de trabalho” (Silva, 1996, p. 44). No mesmo diapasão, “pode-se observar nitidamente que nos vinte e um anos de regime militar foi implementada uma *política de Estado, consciente e planificada*, com o objetivo de desvalorizar o preço da mão de obra e realizar o processo de acumulação acelerada” (Silva, 1996, p. 50, *itálicos do autor*). O que nos indica que a aproximação do método chasiniano corresponde melhor nas múltiplas determinações que compreendem o problema da superexploração da força de trabalho, em vez de decorrer de uma lógica inerente ao processo das trocas desiguais e das transferências de valores aos centros do capital que, apesar de tudo, ainda ocorrem e devem ser sopesadas como influenciadoras das determinações da relação capital-trabalho.

Os países latino-americanos mais importantes exibem perfis estruturais muito semelhantes em suas crises, Basta pensar em dívida externa, ou seja, desequilíbrio radical das relações internacionais; índices inflacionários explosivos, isto é, valorização improdutiva do capital levada ao paroxismo; privatização do Estado, vale dizer, instrumentalização estrutural do poder político pelo capital atrofico em seu benefício exclusivo; superexploração da força de trabalho, numa palavra, determinação de seu valor muito abaixo do *limite histórico ou social* configurado nos países centrais, e mantido, em grande escala, abaixo de seu próprio *limite mínimo ou físico*; incapacidade privada e pública de projetar e dar consecução a um itinerário de desenvolvimento autossustentado; e outras tantas características que não carece enumerar. Importa, sim, deixar bem grifado que, na origem e na resultante e envolvendo todo esse quadro desalentador, estão as estruturas de conexão e subordinação ao capital metropolitano superproduzido que, em sua própria crise estrutural, expressa na forma de produção destrutiva, não pode dispensar o espaço latino-americano para as aventuras compulsórias do capital financeiro internacional que, recordado seja de passagem, se apresenta em unidade solidária, mas não isenta de tensões e disputas intestinais, tendo por centro a crise do dólar, desde meados da década de 60, e o aparecimento de capitais não acomodados, ainda que cúmplices das tropelias da atuação econômica norte-americana. Em suma, a malha complexa e atual do que com toda a propriedade e correção os antigos chamavam de imperialismo. (Chasin, 2000d, p. 213, *itálicos no original*).

O que se formou no Brasil foi então uma enorme disparidade de remuneração entre os próprios trabalhadores, num gigantesco processo de miséria do proletariado mal remunerado e uma aristocracia assalariada, localizada nos quadros técnicos, especialistas e gerenciais das empresas.

3. Conclusão: a intensificação da superexploração estrutural como efeito pós-crise

Eivadas do processo de redemocratização, as políticas econômicas dos governos sucessórios não apresentaram um sentido programático de alteração das relações capital-trabalho. Apesar dos avanços dos direitos civis apresentados, os fundamentos das políticas econômicas eram ainda exigências de organismos internacionais e, independente das tendências políticas que alçaram ao poder estatal, nenhuma das alas apresentou qualquer esboço de alteração das condições fundamentais da reprodução da classe trabalhadora no Brasil. Uma de suas consequências foi a abertura da terceirização das atividades-meio, na qual a relação capital-trabalho fica sensivelmente positiva para as imposições do capital.

Não obstante os últimos governos do Partido dos Trabalhadores, claramente mais generosos e aberto às necessidades das massas excluídas do processo de consumo do que em relação a seu antecessor, não havia em suas aspirações uma alteração significativa na composição da posse dos meios de produção pelas classes dominantes em direção às classes trabalhadoras do país. Resolvido o processo de redemocratização com a mesma conciliação com o passado apresentado na época das oligarquias agrárias, não houve um expurgo em definitivo dos mecanismos constrangedores tanto em sua arena política, mas, principalmente, nos fundamentos econômicos herdados dos governos militares. Dentre eles, a superexploração da força de trabalho não foi retirada da forma de organização do metabolismo social do capitalismo brasileiro, mas convive com políticas sociais de redistribuição de renda e ampliação do crédito ao consumo. As semelhanças entre os governos pós-redemocratização se resumem ao mecanismo de controle autocrático do Estado e seu parlamento, em conluio com figuras bonapartistas, que limitam a participação popular apenas ao sufrágio universal na escolha entre a figura de melhor ajuste social na gestão do capitalismo brasileiro:

O exemplo mais nítido, que ilustra de forma exemplar esse mecanismo no Brasil, tanto no Governo de Fernando Henrique Cardoso, como no de Luiz Inácio Lula da Silva, é a conformação de uma base de deputados e senadores aliados ao Poder Executivo no interior do Parlamento. Essa maioria legislativa foi fundamental à aprovação de uma série de mecanismos legais que permitiu a reconfiguração jurídica do Estado brasileiro de acordo com as prerrogativas da fração financeira do capital — desde a aprovação de medidas provisórias, até a reformulação da constituição brasileira durante o processo da revisão/reforma constitucional (1993-94/1995-99). O mecanismo utilizado para compor tal maioria foi a já conhecida distribuição de cargos pelo Executivo entre os partidos da base aliada, reforçando uma prática bem conhecida na estrutura autocrática brasileira. Mas, ao mesmo tempo em que a fração financeira se fez hegemônica no interior do bloco histórico liderado por ambos os partidos, PSDB e PT, as outras frações da burguesia também se fizeram representar através dos poderes Executivo e Legislativo, e o principal instrumento para sua realização foi — e é — a influência do *lobby*. Apesar de legalmente proibido no Brasil, a atividade lobbyista é mais que uma realidade na política brasileira, faz parte do processo decisório do Estado, em todas as suas esferas. As principais entidades representativas da burguesia brasileira possuem escritórios na capital federal que atuam diretamente junto a deputados, senadores e membros do alto escalão do Poder Executivo (cf. Diniz & Boschi, 2004). Utilizam-se de uma linguagem eufemística para designar suas práticas, arvorando-se como “empresas de consultoria” que prestam serviços ao poder público. Tal caracterização tem como finalidade driblar a justiça, que faz vistas grossas quando os interesses envolvidos estão de acordo com a ordem do capital. Na verdade, reproduzem as mais velhas práticas que fazem do Estado o “escritório da burguesia”. É essa mesma atividade lobbyista que garante as “doações faraônicas” aos principais candidatos que disputam a Presidência da República. E essa questão nos remete à uma última característica do bonapartismo *soft*: trata-se do monopartidarismo competitivo (Deo, 2011, pp. 54-5).

Após a redemocratização, não houve um expurgo em definitivo dos mecanismos constrangedores em sua arena política, mas houve alterações

sem grande profundidade, principalmente, nos fundamentos econômicos da remuneração do trabalho. Significa dizer que a superexploração da força de trabalho não foi superada na forma de organização do metabolismo social do capitalismo brasileiro, mas conviveu nos governos petistas através de políticas tímidas de valorização salarial, consolidação de políticas sociais de redistribuição de renda e ampliação do crédito ao consumo. Certamente as políticas redistributivas ensaiadas nos governos de FHC e alçadas a constituição de direitos das massas nas políticas públicas propostas pelos governos Lula e Dilma, a encenação em jogo não alterou os fundamentos restritivos da classe trabalhadora. Há que se notar que, anteriormente houve a diminuição sensível da capacidade de intervenção estatal na economia por meio das criminosas negociatas proporcionadas no processo de privatização com FHC. Contudo, após 2003, e no esteio do processo de valorização mundial das *commodities*, o governo conseguiu delimitar uma política de valorização real do salário mínimo que não alcançou as bases mínimas do necessário ao consumo das famílias com o salário mínimo em R\$ 937,00 em 2017 e, em fevereiro deste ano, o Salário Mínimo Necessário (SMN) calculado pelo Dieese gira no valor de R\$ 3.658,72. Dado então que a convivência com a superexploração da força de trabalho hoje se sustenta por formas indiretas pelos programas sociais e políticas creditícias para o consumo, que endivida sensivelmente a classe trabalhadora. Além disso, o que se observa nos governos petistas inclui também a criação de uma série de novas classificações na área de serviços (Micro Empreendedores Individuais, Pessoas Jurídicas que são Pessoas Físicas que prestam serviços) que escamotearam a real situação da classe trabalhadora, criando instrumentos legais de caracterização de trabalhos informais. A desindustrialização nacional, a continuação dos processos de privatização e consequente diminuição na capacidade de intervenção econômica pelo Estado são marcas que unem os diferentes governos pós-redemocratização. A crise de 2008, indevidamente sopesada pelas forças de então, acabaram por desconsiderar os efeitos desiguais e combinados que, mais cedo ou mais tarde, atingiriam a periferia do sistema do capital.

Os últimos governos petistas representaram então um alento mínimo às condições físicas de reprodução da classe trabalhadora, ainda é superexplorada em relação às suas necessidades básicas e em relação aos grandes centros capitalistas. Hoje a classe trabalhadora se vê endividada e sem acesso aos serviços públicos essenciais como saúde e educação e outras formas de serviço público.

Interessa destacar que essa *decisão estruturante* diz respeito, em suma, à relação entre *evolução nacional* e *progresso social* e que ela é muito diversificada no interior da universalidade do capital. Retomando os exemplos da história da França e da Inglaterra, contata-se que ambos se apoiam e estimulam mutuamente, em contraste com o que se passou na Alemanha, onde a evolução nacional se afirmava contra o progresso social. A contraposição, sob as condições de existências geradas pela *via colonial*, é ainda mais perversa, porque a evolução nacional é reflexa, desprovida verdadeiramente de um centro organizador próprio, dada a incompletude de classe do capital, do qual não emana nem pode emanar um projeto de integração nacional de suas categorias sociais, a não ser sob a forma direta da própria exclusão do progresso social, até mesmo pela nulificação social de vastos contingentes populacionais (Chasin, 2000d, p. 221, *itálicos no original*).

O que é dizer que, após o Golpe de Estado, a situação se agrava sensivelmente pela intensificação voraz de um processo lento e com resistências pontuais: no anúncio de arremedo de projeto econômico, Ponte para o Passado, o governo Temer parte em uma aventura ancorada na traição sob a pressão de investigações no judiciário, na mão da pequena política pelo controle e acesso de loteamento de cargos para avançar com pautas de interesses empresariais, o financiamento privado de campanhas e a histórica relação de corrupção entre setores da burguesia brasileira, em destaque para seus setores financeiros e oligopólios produtivos, e seus diferentes controles e influências econômicas dentro do Estado. Temos atualmente a declaração direta, sem os anteriores rodeios e pressões oriundas da base em que se formou o petismo, de profundos ataques à classe trabalhadora e o retorno do arrocho salarial, que será alçado através das perdas dos direitos trabalhistas históricos pela reforma trabalhista, pelo avanço da terceirização, pela reforma previdenciária e pelos efeitos da concorrência no preço da mão de obra do mercado de trabalho brasileiro, com os atuais índices de desemprego que chegam a, aproximadamente treze milhões de pessoas. É facilmente detectável a continuação das políticas calcadas nos tradicionais subsídios e isenções do Estado para grandes empresas e conglomerados nacionais e internacionais, a venda de ativos estatais e privatização intensificada, os juros estratosféricos que sustentam o endividamento

popular e o refluxo de grande parte do montante do orçamento público para o capital financeiro com o pagamento da dívida pública para bancos, fundos de pensão e investimentos com a participação de investidores nacionais e estrangeiros.

Na confusão e total perda de direção da capacidade de orientação econômica como efeitos deletérios da crise do sistema mundial do capital, hoje se apresenta uma série de respostas solucionadoras para a retomada das taxas de lucro do capital nacional. No esteio de um congresso extremamente conservador e altamente conectado com as elites do passado e as novas, suportadas pela financeirização e criação de conglomerados nacionais com condições de ação internacional, que correspondem ao processo de redemocratização sem ruptura com seu passado de joelhos para o presente, as pautas que incidem sobre a relação capital-trabalho estão no centro da discussão, incluindo também as políticas sociais do Estado, dando as costas para qualquer possível futuro. Todas elas apresentam uma relação desfavorável ao processo de regulação da relação capital-trabalho e da manutenção de políticas públicas de redistribuição de renda, do que se apresenta não somente a reiterada excludência do progresso social, mas principalmente a intensificação da nulificação social de vastos contingentes populacionais.

Ainda em que esteja transição o controle das frações burguesas sobre o Estado, o que se apresenta ao horizonte do mundo do trabalho são enormes retrocessos que, na incontestabilidade histórica do Brasil é aplicado após as reformas de flexibilização produtiva e laborial na Europa e Estados Unidos, mas que em nosso caso podem colocar a reprodução da miséria em níveis anteriores aos duramente conquistados desde o processo de redemocratização. Portanto, para entender os dilemas nacionais antes de tudo, devemos voltar seus estudos à composição histórica de nossa realidade nacional, com vistas a reforçar seu entendimento do surgimento da industrialização brasileira, seus relacionamentos entre as classes sociais na passagem da dominância agrária para a urbano-industrial e suas efetivas consequências para a realidade brasileira atual. Isso se faz necessário na exata medida em que as histórias das formações sociais nacionais não são imediatamente identificáveis ou comparáveis como se orientam suas pesquisas na área, a não ser pela aparência de seus fenômenos mais superficiais, mas não de suas raízes constitutivas e de seu comportamento social de produção em particular. Aqui, a contribuição ao pensamento social se

funda na intersecção da teoria social brasileira de cunho histórico e marxista, em sua discussão sobre a materialidade histórica na composição de suas relações sociais de produção e suas determinações no controle do aparato estatal para consecução dos interesses econômicos dominantes.

O pensamento crítico deve buscar entender as relações históricas de nossas classes sociais e suas relações de domínio do Estado. Delinear o processo atrofico de sua industrialização subordinada ao imperialismo, marca de suas desigualdades regionais nacionais tão acentuadas e dos enormes índices de exclusão social em sua etapa de modernização. Em suma: “a burguesia, com o estabelecimento da grande indústria e do mercado mundial, conquistou, finalmente, a soberania política exclusiva no Estado representativo moderno. *O executivo no Estado moderno não é senão um comitê para gerir os negócios comuns de toda a classe burguesa*” (Marx & Engels, 2007, p. 42, *itálicos nossos*). Dado então que a convivência com a superexploração da força de trabalho hoje se dá por formas indiretas pelos programas sociais e creditícios para o consumo de bens duráveis, que endividada sensivelmente a classe trabalhadora nos seus parcos rendimentos. Além disso, o que se observa nos governos petistas inclui também a criação de uma série de novas classificações na área de serviços (Micro Empreendedores Individuais, Pessoas Jurídicas que são Pessoas Físicas que prestam serviços) que escamotearam a real situação da classe trabalhadora. A desindustrialização nacional, a continuação dos processos de privatização e consequente diminuição na capacidade de intervenção econômica pelo Estado são marcas que unem os diferentes governos pós-redemocratização. A crise de 2008, indevidamente sopesada pelas forças de então acabaram por desconsiderar os efeitos desiguais e combinados que, mais cedo ou mais tarde, atingiriam a periferia do sistema do capital. Ainda não efetivamente terminado, o que se apresenta ao horizonte do mundo do trabalho são enormes retrocessos que podem colocar a reprodução da miséria em níveis ainda mais acentuados dos que se apresentam hoje.

Referências

- ASSUNÇÃO, V. N. F de & SARTÓRIO, L. Ap. V. A crítica chasiniana à analítica paulista. In: *Verinotio*, n.º 9, ano V, nov. 2008, Edição Especial: J. Chasin.
- CARDOSO, F. H.; FAUSTO, B. et. al. In: FAUSTO, Boris (org.). *História*

- geral da civilização brasileira: o Brasil Republicano*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.
- CHASIN, J. Ad hominem – rota e prospectiva de um projeto marxista. In: *Ensaio Ad Hominem 1 – Tomo III: Política*. Santo André: Ad Hominem, 2000a.
- CHASIN, J. A Via Colonial de entificação do capitalismo. In: *A miséria brasileira – 1964-1994: do Golpe Militar à crise social*. Santo André: Ad Hominem, 2000b, pp. 37-58.
- CHASIN, J. As máquinas param, germina a democracia!, In: *A miséria brasileira – 1964-1994: do Golpe Militar à crise social*. Santo André: Ad Hominem, 2000c, pp. 79-108.
- CHASIN, J. A sucessão na crise e a crise na esquerda. In: *A miséria brasileira – 1964-1994: do Golpe Militar à crise social*. Santo André: Ad Hominem, 2000d, pp. 177-288.
- CHASIN, J. Hasta cuando? a propósito das eleições de novembro. In: *A miséria Brasileira – 1964-1994: do Golpe Militar à crise social*. Santo André: Ad Hominem, 2000e, pp. 121-43.
- CHASIN, J. *Marx: estatuto ontológico e resolução metodológica*. São Paulo: Boitempo, 2009.
- CHASIN, J. *O Integralismo de Plínio Salgado: forma de regressividade no capitalismo hipertardio*. São Paulo: Editora Ciências Humanas, 1978.
- FERREIRA, C.; OSÓRIO, J. & LUCE, M. *Padrão de reprodução do capital*. São Paulo: Boitempo, 2012.
- FRANK, A. G. *Capitalism and underdevelopment in Latin America: historical studies of Chile and Brazil*. Nova York; Londres: Monthly Review Press, 1969.
- FRANK, A. G. *Latin America: underdevelopment or revolution*. Nova York; Londres: Monthly Review Press, 1969.
- FRANK, A. G. *Dependent accumulation and underdevelopment*. Nova York; Londres: Monthly Review Press, 1979.
- FRANK, A. G. *Crisis in the Third World*. Londres: Heinemann, 1981.
- FRANK, A. G. *Lumpenburoesía: lumpendesarrollo*. México D. F.: Serie Popular Era, 1974.
- MARX, K. *Contribuição à crítica da economia política*. São Paulo: Expressão Popular, 2008.
- MARX, K. *Crítica ao programa de Gotha*. São Paulo: Boitempo, 2012.
- MARX, K. *Grundrisse*. São Paulo: Boitempo, 2011.

- MARX, K. *O capital*. São Paulo: Boitempo, 2013.
- MARX, K. *The capital: a critique of political economy*. Vol. II. Londres: Penguin, 1992.
- MARX, K. *The capital: a critique of political economy*. V.II. Londres: Penguin, 1991.
- MARINI, R. M. Crítica à “A revolução brasileira” de Caio Prado Jr. In: STEDILE, J. P. *A questão agrária no Brasil: o debate na esquerda – 1960-1980*. São Paulo: Expressão Popular, 2005.
- MARINI, R. M. Dialéctica de la dependencia. In: MARTINS, C. E. (org.). *América Latina, dependencia y globalización: fundamentos conceptuales Ruy Mauro Marini*. Bogotá: Siglo del Hombre – Clacso, 2008, pp. 107-50.
- MARINI, R. M. Dialéctica da dependência. In: TRASPADINI, R. & STEDILE, J. P. (orgs.). *Ruy Mauro Marini: vida e obra*. São Paulo: Expressão Popular, 2011.
- MARINI, R. M. En torno a dialéctica de la dependencia (postscriptum). In: MARTINS, C. E. (org.): *América Latina, dependencia y globalización: fundamentos conceptuales Ruy Mauro Marini*. Bogotá: Siglo del Hombre – Clacso, 2008, pp. 151-64.
- MARINI, R. M. Las razones del neodesarrollismo (respuesta a F. H. Cardoso y J. Serra). In: MARTINS, C. E. (org): *América Latina, dependencia y globalización: fundamentos conceptuales Ruy Mauro Marini*. Bogotá: Siglo del Hombre – Clacso, 2008, pp. 165-234.
- MARINI, R. M. *Subdesarrollo y revolución*. México: Siglo Veintiuno, 1971.
- OLIVEIRA, F. *Crítica à razão dualista / O ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003.
- PRADO JR., C. A revolução brasileira. In: PRADO Jr., C. FLORESTAN, F. *Clássicos sobre a revolução brasileira*. São Paulo: Expressão Popular, 2000.
- PRADO JR., C. *A revolução brasileira*. São Paulo: Brasiliense, 1966.
- PRADO JR., C. *Evolução política do Brasil: colônia e império*. São Paulo: Brasiliense, 2007a.
- PRADO JR., C. *Formação do Brasil contemporâneo: colônia*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.
- PRADO JR., C. Os fundamentos econômicos da revolução brasileira. In: SANTOS, R. (org). *Caio Prado Jr.: dissertações sobre a revolução brasileira*. São Paulo: Brasiliense; Fundação Astrojildo Pereira, 2007b, pp. 131-42.

- LENIN, V. I. U. The agrarian programme of russian social-democracy. *Colected works*. Moscou: Progress Publishers, 1963, vol. 6, pp.105-48.
- LUKÁCS, G. *El asalto a la razón: la trayectoria del irracionalismo desde Schelling hasta Hitler*. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 1959.
- RAGO FILHO, A. A teoria da Via Colonial de objetivação do capital no Brasil: J. Chasin e a crítica ontológica do capital atrofico. *Verinotio*, n.º 11, ano VI, abr. 2010.
- SILVA, E. S. *A política salarial no Brasil, 1964-1985: 21 anos de arrocho salarial e acumulação predatória*. Doutorado (Economia). Campinas: Unicamp, 1996.
- SILVA, S. M. & ALVES, A. J. L. J. Chasin e a tese da “Via Colonial”. *Verinotio*, n.º 9, ano V, nov. 2008, Edição Especial: J. Chasin.
- TRASPADINI, R. & STEDILE, J. P. (orgs.). *Ruy Mauro Marini: vida e obra*. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

A FORMAÇÃO DE ADMINISTRADORES NAS LINHAS DE MONTAGEM DE ILUSÕES: CRÍTICA DA MISÉRIA INTELECTUAL NOS CURSOS DE ADMINISTRAÇÃO NO BRASIL

THIAGO MARTINS JORGE*
VALQUÍRIA PADILHA**

Resumo

Neste ensaio, após uma investigação da sociedade capitalista e da burguesia brasileiras — que são demandantes da força de trabalho forjada nos cursos de Administração — passamos às críticas da miséria intelectual das teorias administrativas e dos cursos de formação de gestores no Brasil, os quais têm a finalidade de consolidar a hegemonia burguesa formando porta-vozes dos interesses do capital, desconsiderando completamente o processo histórico das análises. O que constatamos não é a busca do aprimoramento da compreensão científica do mundo, mas o seu obscurecimento. Argumentamos que tal falsificação do real transforma os cursos de Administração — com seus infinitos estudos de casos — em verdadeiras linhas de montagem de ilusões. Ilustramos nossa crítica com a análise da falsa harmonia na visão sistêmica de Ruben Bauer. Concluímos que, ainda que seja um contrassenso imaginar que esse quadro possa ser alterado sem profundas alterações nas macroestruturas da sociedade brasileira, a discussão metodológica não perde importância. Nas escolas de gestão, encontramos alunos e docentes dispostos a enfrentar essa miséria intelectual hegemônica com a necessária clareza epistemológica.

Palavras-chave: Ensino; Administração; Via colonial; Ontologia.

Abstract

In this essay, after an investigation of Brazilian capitalist society and the bourgeoisie — who demands the workforce forged in the courses of Administration — we turn to criticism of the intellectual misery of administrative theories and managerial formative courses in Brazil, which have the purpose of consolidating bourgeois hegemony by forming spokesmen for capital interests, completely disregarding the historical process of analysis. What we see is not the pursuit of the enhancement of the scientific understanding of the world, but its obscuration. We argue that such falsification of reality transforms the courses of Administration — with its infinite case studies — into true assembly lines of illusions. We illustrate our criticism with the analysis of false harmony in the systemic view of Ruben Bauer. We conclude that, although

* Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Administração da UFJF, Graduado em Administração pela Fearn-USP. E-mail: <thiagojorge815@hotmail.com>.

** Professora doutora no Departamento de Administração da Fearn (Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto), Universidade de São Paulo (USP), *campus* de Ribeirão Preto. Doutora em Ciências Sociais pela Unicamp. Pós-Doutorado realizado na Téluq/Uqam, em Montreal, Canadá. Organizadora do livro *Antimanual de gestão: desconstruindo os discursos do management* (Editora Ideias & Letras) e autora de *Shopping center: a catedral das mercadorias* (Editora Boitempo). E-mail: <valpadilha@usp.br>.

it is a contradiction to imagine that this framework can be altered without deep changes in the macro-structures of Brazilian society, the methodological discussion does not lose importance. In management schools, we find students and teachers willing to face this hegemonic intellectual misery with the necessary epistemological clarity.

Key-words: Teaching; Administration; Colonial Via; Ontology.

I. A particularidade do capitalismo e da burguesia brasileira

Condição de possibilidade da atividade ideal, a vida societária *responde* como fonte primária ou raiz polivalente pelas grandezas e falácias do pensamento. De suas formas emanam carências e constrangimentos que impulsionam ao esclarecimento ou, pelo contrário, conduzem ao obscurecimento da consciência, em todos os graus e mesclas possíveis (Chasin, 2009, p. 108).

Como nos alerta Chasin, para entendermos a particularidade do ensino e da produção teórica nos cursos brasileiros de Administração, faz-se necessário, primeiramente, compreendermos a dinâmica social na qual eles estão inseridos e na qual devem atuar. Ou seja, começaremos com uma rápida investigação das particularidades da sociedade capitalista brasileira e, como não poderia deixar de ser, das particularidades da burguesia brasileira (que é a principal demandante da força de trabalho formada nos cursos de Administração). Para isso, recuperaremos, brevemente, o conceito de “*Via Colonial de objetivação capitalista para o Brasil*”, elaborado também por José Chasin — a partir do qual poderemos entender “a dimensão particular da natureza *atrófica* do capital, assim como a especificidade histórica das formas da dominação autocrático-burguesa em nossa formação social” (Rago Filho, 2010, p. 8).

A via colonial ao capitalismo significa que “a gênese da burguesia brasileira está [na] sua entificação agrária de *tipo colonial*, e não na ruptura com os «restos feudais»”. A partir dela, “a formação do capital industrial” ocorre numa “configuração de subordinação estrutural que não lhe permite marchar na efetivação de sua emancipação social” (Rago Filho, 2010, p. 80).

Assim, ao contrário de países que percorreram a Via Clássica ao capitalismo — Inglaterra, França e Holanda, ou seja, países cuja burguesia protagonizou tanto uma revolução econômica quanto uma revolução política — o capitalismo brasileiro surge umbilicalmente dependente do capital externo (Chasin prefere o termo *subordinado* ao termo *dependência*).

“Aqui, a evolução nacional não tem correspondência com a progressividade social, vinga uma *modernização excludente*, onde, concretamente, há uma discrepância com a progressividade social” (Rago Filho, 2010, p. 80). Em outras palavras, o capitalismo brasileiro surge e se desenvolve sem conseguir andar sobre suas próprias pernas — para isso ele demanda apoio do capital externo.

Enquanto até mesmo a burguesia alemã (cujo conservadorismo é amplamente conhecido por influenciar duas guerras mundiais e que, no século anterior, não foi capaz de unificar politicamente a Alemanha) realizou as “tarefas econômicas”, “a burguesia brasileira não realizou nenhuma das duas tarefas, nem a econômica e nem a política”. Portanto, “o Estado nacional (uno) nosso não é uma iniciativa e uma realização da burguesia, mas é um produto da colonização e da forma subordinada da independência. A nossa unidade é anterior à unidade do verdadeiro capitalismo que é a industrialização, tal como foi a da França” (Chasin, 1988, p. 117).

Evidentemente que tal subordinação foi se reconfigurando ao longo dos anos, de tal forma que, hoje, ela se faz marcante das seguintes formas: 1) “pela superexploração da força de trabalho”; 2) “por meio de mecanismos de transferência de valor” aos países centrais — incluindo “pagamento de juros, lucros, dividendos, etc.”; 3) “distribuição regressiva de renda e riquezas”; 4) intensificação das desigualdades sociais (Carcanholo, 2014).

Em consonância a isso, podemos afirmar que a burguesia brasileira ocupa posição subordinada ante os seus pares dos países centrais. Não obstante, o seu surgimento e seu desenvolvimento tornaram-na completamente refratária a qualquer ideia de revolução (ainda que seja apenas um enfrentamento do capital externo).

Tal burguesia “nunca foi a cabeça de sua própria criação, e nunca aspirou a não ser não ter aspirações. Não consumou suas luzes políticas, porque só abriu os olhos, quando estas já estavam extintas” (Chasin, 1985, apud Rago Filho, 2010, p. 80). Ao contrário da burguesia holandesa, inglesa e francesa que defenderam, durante alguns séculos, pautas revolucionárias e universais, diante do parasitismo da aristocracia, a burguesia brasileira “não abandonou a salvação do mundo e os fins universais da humanidade, porque sempre só esteve absorvida na salvação amesquinhada de seu próprio ser mesquinho, e seus únicos fins foram sempre fins particulares” (p. 80). O próprio Chasin complementa, identificando os traços mais marcantes da burguesia brasileira.

Este, filho temporão da história planetária [a burguesia brasileira], não nasceu da luta, nem pela luta tem fascínio. De verdade, o que mais o intimida é a própria luta, posto que está entre o temor pelo forte que lhe deu a vida e o terror pelos de baixo que podem vir tomá-la. Toda revolução para ele é temível, toda transformação uma ameaça, até mesmo aquelas que foram próprias de seu gênero. É de uma espécie nova, covarde, para quem toda mudança tem de ser banida. E só admite corrigendas na ordem e pelo alto, aos cochichos em surdina com seus pares. De si para si em rodeio autocrático. Não optou pela autocracia, nem a covardia foi de sua livre escolha, meramente assumiu sua miséria (Chasin, 1986, apud Rago Filho, 2010, pp. 80-1).

Definido o caráter particular do capitalismo e da burguesia brasileira, precisamos ainda identificar o papel que os administradores nele devem ocupar.

Recorrendo a Marx, Costa (2010, p. 153) nos lembra de que “a necessidade do trabalho de superintendência e de direção surge onde o processo de produção tenha atingido «a figura de um processo socialmente combinado e não se apresenta como trabalho isolado de produtores autônomos»”. Nesse cenário, o trabalho de superintendência e direção pode “aparecer sob a forma geral de comando de muitos indivíduos”, como na “atividade global da oficina”, “ou sob modos de produção baseados na separação entre o produtor e os meios de produção”. Neste caso, como “os produtores estão efetivamente separados dos meios de produção”, “a união entre eles se realiza externamente”. Portanto, “quanto maior a antítese entre o produtor direto e os proprietários dos meios de produção «mais importante o papel desempenhado por esse trabalho de superintendência»”.

Ou seja, no capitalismo contemporâneo, os cargos de direção são terceirizados a profissionais competentes que devem gerir os negócios da burguesia, enquanto

os donos do capital, aqueles que têm capital disponível para investir na produção de mercadorias nos mais variados ramos, aparecem como donos do mundo porque, de fato, de suas mãos sai a *matéria-prima* capaz de incrementar o processo produtivo. E como o capital portador de juros não está comprometido diretamente com nenhum ramo

específico de produção, ele pode fluir livremente de um ramo a outro tão logo termine o seu contrato e outro investimento tenha se tornado mais lucrativo (Costa, 2010, p. 156).

Portanto, enquanto os detentores de capital podem optar, em resposta aos humores do mercado, entre transformar o seu capital em capital produtivo — sem se envolverem na produção — ou capital portador de juros; nas fábricas, aparentemente, “existem apenas trabalhadores, os responsáveis pela produção diretamente e os que comandam o trabalho alheio (considerados trabalhadores qualificados que exercem uma função específica)” (Costa, 2010, p. 155).

A partir disso, considerando o caráter tardio, “incompleto e incompletável” (Chasin, 1989) do capitalismo brasileiro, juntamente com a natureza antirrevolucionária e parasitária da burguesia nacional, podemos inserir as teorias administrativas e os cursos de formação de gestores.

2. Teoria e ensino nos cursos brasileiros de Administração

Quando pensamos nos cursos de Administração, é necessário dizer que, em conformidade com o quadro científico contemporâneo, eles apresentam os vícios típicos do pensamento científico pós-1848, ou seja, apresentam os traços mais marcantes da “decadência ideológica” da burguesia.

Até 1848, “a burguesia tem necessidade da verdade. Ela precisa da verdade para constituir o seu mundo. Ser objetiva corresponde às suas necessidade[s] sociais. Ela então efetiva uma cognição objetiva” (Chasin, [1988?]¹, p. 4). Contudo, após as agitações que marcaram a década de 1840 — notadamente o ano de 1848 —, as quais, por um lado, permitem a concretização da hegemonia burguesa em boa parte da Europa, de outro, marcam o aparecimento da veia combativa do proletariado europeu — começa a ficar claro, para ele, que a utopia burguesa significa, necessariamente, a distopia das demais classes.

Dessa forma, uma vez consolidada a hegemonia burguesa e “estruturada em todos os níveis a sua dominação”, a busca pelo “conhecimento objetivo leva a abalar a sua posição de dominação. Do ponto de vista

¹ Uma análise dos textos de Chasin do mesmo período, bem como de sua evolução teórica, nos induz a crer de que o curso que deu origem ao texto chamado “Método dialético” é de uma data anterior a 1988.

intelectual, a verdade passa a ser inimiga de classe. O seu conhecimento tem de passar a ser um conhecimento que veda a possibilidade da objetividade”. Não se trata, assim, de uma mera questão de competência ou incompetência ou de compromisso ou falta de compromisso individual, “é uma determinação coletiva de classe”. De 1848 em diante, a burguesia, para continuar existindo e exercendo o seu domínio, precisa “recusar até mesmo os princípios com os quais ela lidou e a partir dos quais ela articulou a sua compreensão efetiva de mundo. Agora a sua compreensão de mundo tem de ser no mínimo uma barragem ao entendimento” (Chasin, [1988?], p. 4).

No plano científico, isso significa que enquanto “os ideólogos anteriores [a 1848] forneceram uma resposta sincera e científica, mesmo se incompleta e contraditória”, os ideólogos pós-1848 “foge[m] covardemente da expressão da realidade e mascara[m] a fuga mediante o recurso ao «espírito científico objetivo» ou a ornamentos românticos”. Ou seja, a filosofia e as ciências tornam-se “essencialmente acrítica[s], não [vão] além da superfície dos fenômenos, permanece[m] na imediatez e cata[m] ao mesmo tempo migalhas contraditórias de pensamento, unidas pelo laço do ecletismo” (Lukács, p. 62, 1968).

Uma das consequências dessa decadência científico-filosófica, identificadas por Lukács, é a especialização do saber. Nas palavras do filósofo húngaro:

O fato de que as ciências sociais burguesas não consigam superar uma mesquinha especialização é uma verdade, mas as razões não são apontadas. Não residem na vastidão da amplitude do saber humano, mas no modo e na direção de desenvolvimento das ciências sociais modernas. A decadência ideológica operou nelas uma tão intensa modificação, que não se podem mais relacionar entre si, e o estudo de uma não serve mais para promover a compreensão da outra. A especialização mesquinha tornou-se o método das ciências sociais. [. . .] Enquanto na época clássica havia um esforço no sentido de compreender a conexão dos problemas sociais com os econômicos, a decadência coloca entre eles uma muralha divisória artificial, pseudocientífica e pseudometodológica, criando compartimentos estanques que não existem senão na imaginação (Lukács, pp. 64-5, 1968).

Desse modo, hoje, é difundida de forma corriqueira, tanto na academia quanto fora dela, a ideia de que é possível compreender cientificamente o complexo político de uma determinada sociedade sem estudar a sua dinâmica social, ou que é possível entender a dinâmica social sem estudar a sua economia. Nos cursos de Administração, essa crença culmina no absurdo de se formarem gestores que devem atuar numa ordem societária que eles mesmos não conhecem — fundada sobre uma dinâmica econômica que eles também não compreendem —, como podemos constatar na análise de Nogueira (2007) — que, na contramão disso, defendia um “ensino universal-teórico” — e na de Alberto Guerreiro Ramos (Pizza Junior, 2010).

Portanto, o que constatamos, tanto no quadro geral quanto na particularidade dos cursos de Administração, não é um processo de desenvolvimento ou aprimoramento da compreensão científica do mundo, ou seja, uma aproximação ontológica ao real; mas sim o seu obscurecimento.

Se o prisma gnosiológico toma sempre o fenômeno ideal pelo ângulo negativo da falsidade ou da sociabilidade que limita a produção do saber, a posição ontológica critica radicalmente essa concepção que descarta a origem e a necessidade histórica, uma vez que busca a decifração dos objetos como *atividade sensível*, em sua configuração social. Isto equivale a dizer que a natureza falsa ou verdadeira das representações não brota do movimento constitutivo da própria esfera subjetiva. As formas ideais jamais possuem voo próprio, não têm autonomia nem história. É bom grifar isto, porque, em larga escala, o traço especulativo é a marca do pensamento contemporâneo, que continua a depositar no circuito próprio da subjetividade o móvel da explicação, ou melhor dizendo, das *interpretações infinitas* das coisas insondáveis (Rago Filho, 2004, p. 4).

Contudo, não devemos encarar esse vício gnosiológico como um problema meramente científico. Não podemos entender o programa dos cursos brasileiros de Administração sem entender a influência diretiva exercida pela burguesia nacional. Obviamente, que há uma miríade de formas distintas que permitem essa intervenção — elas vão de formas mais tácitas (indiretas) a formas bastante diretas. Neste segundo caso, podemos citar como exemplo a Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto (FEA-RP), da Universidade de São Paulo. Nela foi criado

um “Conselho Consultivo Externo” — “formado por representante de empresas como Coca-Cola, Ilab Sistemas, Ice by Nice, British Petroleum, Milano Calçados, Coplana, Arteris S/A, Atlantia Bertin Concessões, Oufino, Embraer, Votorantim, GasBrasiliiano, entre outras, além de professores com atuação na USP, no Insper e na Unesp” —, que, dentre outras atribuições, aponta “temas que a FEA-RP deve debater e pesquisar nos próximos anos” (FEA-RP, 2015). Há uma clara intenção de subsunção da universidade ao capital, já que os capitalistas determinam o que os docentes dos cursos universitários de gestão (inclusive de uma universidade pública, como a USP) devem ensinar e pesquisar.

Já entre as formas indiretas de intervenção, podemos citar o poder que a burguesia exerce ao definir o perfil dos alunos que serão contratados pelas principais empresas, bem como na incorporação, pelas universidades, de métodos de avaliação típicos de empresas privadas — os quais priorizarem análises unicamente quantitativas e subvalorizam as atividades de ensino e pesquisa. Outro elemento que compõe o problema são os baixos salários pagos pelas universidades públicas, se comparados com a média salarial do mercado para profissionais ultraqualificados, ou as dificuldades orçamentárias para se efetuar uma pesquisa de forma independente. Para superar essa dificuldade, legitimam-se as atividades pagas de consultorias e de aulas em cursos de especialização, ministradas por docentes, as quais, em regra, comprometem ainda mais a atividade de ensino e pesquisa — na mesma medida em que fortalecem o poder de intervenção das empresas privadas e das fundações privadas nas universidades públicas.

Nessa linha, Gurgel (2003) chama a atenção para a função prioritariamente de difusão ideológica dos cursos de Administração. Por meio de interessante pesquisa — realizada com alunos de cursos de Administração, Economia e Engenharia de Produção da UFF (Universidade Federal Fluminense) e da PUC (Pontifícia Universidade Católica), no Rio de Janeiro —, Gurgel submeteu tais alunos a dezenove formulações correntes do mundo dos negócios. A partir delas, o pesquisador verificava se havia distinções no grau de concordância, em relação às formulações, entre os alunos de primeiro ano e os alunos no último período. Tais formulações “expressam ideias veiculadas primordialmente nos centros acadêmicos gerenciais e depois publicadas pelas revistas especializadas, além da literatura apologética e didática, frequente nas escolas de gestão. Finalmente, são difundidas pelos periódicos populares e magazines semanais” (Gurgel, 2003, p. 151).

O resultado foi que, entre os estudantes de Administração, das dezoito questões, dezesseis delas apresentaram elevação da aceitação quando se compara as respostas dos alunos dos primeiros períodos com as respostas dos alunos dos últimos períodos.

[Além disso], afirmações mais ousadas ainda, tal como a que encara o desemprego como “chance de sucesso de um profissional competente” (Q.8), veem crescer sua acolhida entre os concluintes do curso de gestão. Operando com o imaginário do empreendedorismo em seu nível mais elevado e até irônico, a formulação, que tem apenas 17% de concordância entre os primeiranistas, obtém aceitação em dobro, 34%, entre os formandos. É também o caso de elogio à privatização (Q.19), cujo apoio cresce do primeiro para os últimos períodos, ainda que com percentuais baixos: de 46% para 53%. Vale observar que o momento de aplicação dos questionários coincidiu com a abertura da crise energética, quando as privatizações do setor foram fortemente condenadas. [. . .) No entanto, não evitou o fenômeno para o qual chamamos a atenção, que se refere à hipótese de a formação dos administradores induzir a uma maior adesão aos valores ideológicos que constituem a consciência social neoliberal (Gurgel, 2003, p. 164).

Contudo, devemos pelo menos mencionar que essa manipulação não tem consequências perversas somente no que tange ao afastamento da compreensão científica do mundo. Tais falsificações do real transformam os cursos de Administração em verdadeiras linhas de montagem de ilusões, produzindo em série novos “Lucianos de Rubempré” — personagem do romance *Ilusões perdidas* de Balzac. Em outras palavras, esses cursos apresentam aos estudantes uma narrativa (que mais se parece a um conto de fadas) protagonizada por “empreendedores” e “CEOs”, repleta de “cases de sucesso” e “projetos inovadores” — todos eles, é claro, dentro dos limites da “ética” e da “responsabilidade social e ambiental das empresas”. No entanto, anos mais tarde, alguns ex-alunos percebem que a ética dessa narrativa nada mais é do que a ética desumanizadora do capital, que a responsabilidade social das empresas é apenas a responsabilidade em se garantir a maior lucratividade possível aos seus acionistas, e que, eles mesmos (os administradores) se tornaram meras personificações de interesses

alheios — os quais demandam total dedicação, total ausência de escrúpulos, total subserviência e hipocrisia —, enquanto puderem contribuir para a acumulação de capital.

Porém, com isso, não estamos afirmando que o conservadorismo que marca os nossos tempos, a ignorância ante o real, bem como o amesquinamento da vida individual são consequências produzidas exclusivamente pelos cursos de Administração, ou pelas universidades ou pela mídia burguesa. Como Marx e Engels afirmam, contundentemente, n'*A ideologia alemã*: “o mascaramento na linguagem só adquire um sentido quando é a expressão inconsciente ou consciente de um mascaramento real” (2007, p. 396). Portanto, também estaríamos nos afastando da realidade ao vermos na ideologia “tanto a força motriz como o objetivo de todas as relações sociais, enquanto ela é tão somente sua expressão e seu sintoma” (p. 405). Obviamente, que é um sintoma que agrava ainda mais o quadro clínico. Mas, ainda assim, como já indicamos anteriormente, os cursos de Administração (bem como as universidades em geral, e a mídia burguesa) só podem ser compreendidos diante das carências e dos temores da burguesia no quadro do capitalismo contemporâneo.

3.A miséria científica e a impotência prática dos teóricos brasileiros da Administração

Nesse cenário, e apesar do brilhantismo na produção e venda de ilusões, os cursos de Administração e, mais acentuadamente, os cursos brasileiros de Administração, têm demonstrado, cada vez mais, a sua incompetência em até mesmo formar guardiões da ordem do capital. Uma vez que, definitivamente, abandonaram o contato com o real e se debruçaram sobre ilusões e “abstrações irrazoáveis” (Chasin, 2009), tais cursos renunciam à possibilidade de formarem profissionais capazes de, ao compreenderem a dinâmica da economia e da sociedade contemporânea, encontrarem formas eficazes de driblarem as barreiras que obstruem a reprodução da própria ordem do capital.

Dessa forma, enquanto em períodos de prosperidade econômica, tais profissionais tornam-se porta-vozes da prosperidade permitida pela dinâmica capitalista, em momentos de crise eles se veem tão preparados para explicá-la quanto homens pré-históricos diante de um eclipse solar. Portanto, de porta-vozes da prosperidade econômica, num momento de crise,

eles se rebaixam à condição de porta-vozes da ignorância, da incapacidade de explicarem e intervirem na real dinâmica da sociedade capitalista contemporânea.

Uma boa medida deste problema nos é indicada por Harvey (2011). Após apresentar os vários problemáticos diagnósticos produzidos pelos economistas, após a crise de 2007, bem como as suas respectivas incapacidades em a preverem, Harvey relata como sua atenção foi atraída para este problema: “fui realmente direcionado para isso, por uma coisa que aconteceu na Escola de Economia de Londres há cerca de um ano e meio, quando Sua Majestade, a rainha, perguntou aos economistas: «Como é que não viram que isto ia acontecer?»”. Para responder ao questionamento da rainha, a Academia Britânica escreveu uma “carta fabulosa”. Nela, eles relatavam que “muitas pessoas dedicadas, inteligentes e espertas dedicaram as suas vidas a trabalhar nos aspectos deste assunto muito seriamente, mas a única coisa que nos passou ao lado foi o risco sistêmico”. Em outras palavras, apesar de todos os seus modelos e categorias de análise, eles ignoravam a dinâmica e as contradições próprias da sociabilidade capitalista, ou, na perspectiva dos economistas britânicos, a realidade insistiu em não se dobrar à vontade da burguesia e de seus porta-vozes.

Nesse cenário, parece até um elogio desmesurado dizer que os cursos de Administração formam “guardiões da ordem vigente”, uma vez que o mínimo que se espera de guardiões é a capacidade de lutarem bravamente pela defesa de seus protegidos. Enquanto isso, o que vemos na prática, notadamente aqui no Brasil, é a reprodução acrítica das teorias econômicas (entre elas, as que “passaram ao lado do risco sistêmico”) e dos manuais produzidos no exterior — tais como “a bíblia do *marketing*”, como se autodenomina o calhamaço *Administração do marketing* de Philip Kotler & Kevin Keller.

A obra de Kotler & Keller (2006) é, inclusive, um bom exemplo da miséria científica que inspira o campo da Administração. O livro é recheado com “cases de sucesso”, selecionados para ilustrar a eficácia científica das práticas aí contidas. Obviamente que, em nenhum momento, é feita uma análise cuidadosa das particularidades que permitiram o sucesso de cada *case*, mas sim reduzem o seu sucesso a um único fator: aplicação das técnicas apresentadas ao longo do livro. O caráter anticientífico (antiontológico) desse procedimento fica nítido quando o contrastamos à formulação chasiniana.

Por decorrência, ignorar a diferença essencial é perder de vista os objetos reais e com isso o horizonte do pensamento de rigor, tal como os economistas que naturalizam e perenizam a sociedade capitalista, ondo de lado exatamente o que nela é específico. [. . .] A eliminação da *diferença essencial*, em suma, mutila a reprodução ideal do *ser-precisamente-assim*, indeterminando o objeto pelo cancelamento de sua processualidade formativa e especificação histórica (Chasin, 2009, pp. 125-6).

O que vemos, portanto, ora de forma mal-intencionada, ora por pura ignorância, é a redução de toda a complexidade da realidade contemporânea a uma questão volitiva, ou a uma mera questão de competência ou incompetência dos gestores em aplicar as técnicas apresentadas nos manuais. Em outras palavras, nos cursos de Administração difunde-se a ideia de que o sucesso ou fracasso de um empreendimento deve-se exclusivamente a uma questão de competência, disciplina e capacidade de inovar; ignorando todas as determinações que dão concreção para a realidade. Nas palavras de Marx (2008, p. 258), “o concreto é concreto porque é uma síntese de múltiplas determinações, isto é, é unidade do diverso”.

No entanto, a hipótese que aqui apresentamos é de que esse quadro é ainda mais grave na particularidade brasileira. Como mencionamos anteriormente, a burguesia brasileira apresenta vocação para a covardia e para o conservadorismo. O resultado disso é um constante temor em relação às contradições próprias da dinâmica capitalista, a partir do qual podemos iluminar o ímpeto em obscurecer a própria realidade que marca os cursos de Administração no Brasil.

Assim sendo, num quadro de grave crise — em que a necessidade de apreender a dinâmica da realidade se torna imprescindível para a gestão eficaz dos negócios —, enquanto universidades estrangeiras (como o MIT, Massachusetts Institute of Technology) recorrem à analítica marxiana e à economia política clássica (Galindo, 2016; *Open Syllabus*, 2016; *The Guardian*, 2012), as universidades brasileiras seguem encobrendo o conceito de classes sociais por meio de conceitos como o de “custo agente principal” — o qual reduz conflitos sociais a meros conflitos individuais —, quando ensinam que os trabalhadores devem ser chamados de “colaboradores”, etc.

Em outras palavras, ao invés de buscarem as legalidades e causalidades que constituem a dinâmica capitalista contemporânea, os intelectuais brasileiros da Administração seguem fabricando novas categorias de análi-

se, a partir das quais esperam modelar a realidade aos seus interesses ou necessidades de pesquisas. Enquanto Lukács (2013) afirma que o conhecimento só é possível por meio de um processo de “desantropomorfização” da realidade estudada — ou seja, que a realidade só pode ser conhecida a partir das suas próprias legalidades —; entre os teóricos da Administração, a prática corrente é um processo de modelamento da realidade — dando a ela uma forma menos contraditória, livrando-a de seus antagonismos, ou seja, tornando-a palatável para um público que clama por harmonia (contudo, correndo o alto risco de ignorarem, tal como os economistas ingleses, o inconveniente “risco sistêmico”).

Dessa forma, ignorando completamente a via por meio da qual ocorre a objetivação do capitalismo na América Latina — além da própria natureza competitiva da dinâmica capitalista —, o consenso intelectual hegemônico retira o processo histórico de suas análises ou partem de uma noção completamente fictícia, como Ouriques (2014) identifica entre os teóricos da Cepal (Comissão Econômica para a América Latina). Basicamente, para eles, o subdesenvolvimento brasileiro é fruto de uma trajetória natural de desenvolvimento, que deve percorrer algumas etapas até atingir o patamar dos países centrais. Portanto, eles transformam aquilo que é uma relação de dependência (subordinação) — que Chasin (1989) identificava como a natureza “incompleta e incompletável” do capitalismo nacional —, numa mera relação de colaboração, eliminando quaisquer formas de antagonismos e, mais acintosamente, ignorando completamente o grave problema da “superexploração da força de trabalho” (Caranholo, 2014). O resultado disso, no plano da administração, é a impossibilidade prática de enfrentarem a crise que vivemos e outras que certamente virão — enquanto, por outro lado, nos bombardeiam com diagnósticos e resoluções dignas dos “clássicos” da literatura de autoajuda. Mas, por enquanto, não falemos em mistificações; trabalhemos a questão metodológica.

4. Breves considerações metodológicas

Como a proposta deste artigo, em forma de ensaio, é fazer a crítica da miséria intelectual hegemônica nos cursos de Administração, esta seção será apenas um breve parêntese por meio do qual indicaremos um rumo metodológico que consideramos muito mais frutífero do que a metodologia hegemônica.

Costa (2010), dialogando com as obras de maturidade de Lukács, apresenta-nos a ideia de que a vida cotidiana deve ser tanto o ponto de partida quanto o ponto de chegada da ciência. “Os problemas que se colocam à ciência nascem direta e imediatamente da vida cotidiana, e esta se enriquece constantemente com a aplicação dos resultados e os métodos elaborados pela ciência” (Lukács, 1970, apud Costa, 2010, p. 294).

Contudo, não é possível compreendermos cientificamente o mundo de forma imediata no nosso dia a dia: “para pensar a vida cotidiana é preciso, antes de mais nada, distanciar-se dela” (Costa, 2010, p. 291). Vale a pena pelo menos mencionar como tal ideia colide diretamente com uma das concepções vigentes nos cursos de Administração, a qual defende o ensino prioritariamente por meio de estudos de casos, uma vez que, apoiados no senso comum, afirmam que “na prática, a teoria é outra”.

Em suma, os problemas científicos partem de necessidades do cotidiano; porém, o fazer científico, como forma superior de captação e reprodução da realidade, pressupõe um afastamento em relação ao cotidiano — mas que deve, posteriormente, retornar a ele, permitindo o seu enriquecimento.

Nessa linha, Lukács (2013) afirma que o pensar e o agir estão colados um ao outro — Marx (2013, p. 327) exemplifica essa questão por meio da famosa comparação entre “pior arquiteto” e a abelha, a qual não “tem a colmeia em sua mente antes de construí-la com a cera”. Em outras palavras, para manipularmos a natureza (por teleológico primário) e para atuarmos sobre a consciência de outros homens (por teleológico secundário), com sucesso, precisamos primeiramente apreender as legalidades do objeto — por meio da ideação. Nas palavras do filósofo húngaro,

o homem que age de modo prático na sociedade encontra diante de si uma segunda natureza, em relação à qual, se quiser manejá-la com sucesso, deve comportar-se da mesma forma que com relação à primeira natureza, ou seja, deve procurar transformar o curso das coisas, que é independente de sua consciência, num fato posto por ele, deve, depois de ter-lhe conhecido a essência, imprimir-lhe a marca da sua vontade (Lukács, 2013, p. 110).

Contudo, esse processo de “conhecer a essência” não ocorre de forma imediata, mas também não é algo para além das capacidades humanas. Por isso,

Colado ao pensamento marxiano, ou melhor dizendo, ao estatuto ontológico desse complexo categorial, Chasin demole os castelos da “abstração irrazoável”, próprios ao reino do irracionalismo, segundo o qual não é possível reproduzir a efetividade por meio de um concreto de pensamentos, cabendo ao homem somente criar *infinitas interpretações* por meio da autonomia de sua subjetividade. Em suma, se o conhecimento é pensado como inexistente, esta abstração sem objetividade é um absurdo e tem uma determinação social ineliminável: o indivíduo egoísta (Rago Filho, 2004, pp. 3-4).

Chasin (2009, p. 90) — colado a Marx e reconhecendo a importância do legado lukacsiano — afirma que a sua concepção metodológica se apoia em quatro tópicos fundamentais: “1) a fundamentação ontoprática do conhecimento, 2) a determinação social do pensamento e a presença histórica do objeto, 3) a teoria das abstrações e 4) a lógica da concreção”. Para ele, “ciência é objetividade”. Ela deve “dizer o que é, cumprir o primado ontológico”. Mas a “objetividade não é uma faculdade exclusiva deste ou daquele indivíduo”, uma vez que “a tematização marxiana da questão do conhecimento, do saber, desloca-se da subjetividade para a objetividade” (1988, p. 71).

No entanto, isto não quer dizer que menosprezamos o problema (gnosiológico) da possibilidade de conhecermos determinado objeto. Chasin (1988) afirma que o conhecimento só é possível quando o objeto do estudo alcança determinado nível de maturidade, ou seja, somente a forma complexificada do objeto permite a compreensão das suas formas mais simples. Em Marx, tal questão aparece de forma clara na famosa *Introdução de 1857*:

A sociedade burguesa é a mais desenvolvida e diversificada organização histórica da produção. Por essa razão, as categorias que expressam suas relações e a compreensão de sua estrutura permitem simultaneamente compreender a organização e as relações de produção de todas as formas de sociedade desaparecidas, com cujos escombros e elementos edificou-se, parte dos quais ainda carrega consigo como resíduos não superados, parte [que] nela se desenvolvem de meros indícios em significações plenas, etc. A anatomia do ser humano é uma chave para a anatomia do macaco. Por outro lado, os indícios

de formas superiores nas espécies animais inferiores só podem ser compreendidos quando a própria forma superior já é conhecida. Do mesmo modo, a economia burguesa fornece a chave da economia antiga, etc. (Marx, 2011, p. 84).

Todavia, “tanto a chamada sociologia compreensiva, quanto aquelas de raiz positivista constroem suas referências metodológicas buscando criar um *campo neutro* para análise da sociedade, seja através dos *tipos ideais* no primeiro caso, ou da formulação de *leis gerais* análogas às das ciências naturais, no segundo” (Costa, 2010, p. 308). Essa crítica abarca também a chamada “visão sistêmica”, a qual ganha cada vez mais espaço entre teóricos da Administração — como poderemos ver em Bauer (2009) —; uma vez que, “no ser social, a busca da gênese se impõe pelo *inacabamento* do produto, sempre provisório, sempre ponto de partida para novos *pores*. Daí o contrassenso em se conceber a análise da realidade social a partir de um sistema” (Costa, 2010, p. 308). Além disso, enquanto a visão sistêmica hierarquiza as categorias constituintes da realidade, Lukács fala em “momento preponderante”. Nas suas palavras,

É claro que em cada sistema de inter-relações dentro de um complexo de ser, como também em cada interação, há um momento predominante. Esse caráter surge em uma relação puramente ontológica, independente de qualquer hierarquia de valor. Em tais inter-relações os momentos singulares podem condicionar-se mutuamente [. . .] em que nenhum dos dois pode estar presente sem o outro ou então se pode ter um condicionamento no qual um momento é o pressuposto para a existência do outro, sem que a relação possa ser invertida (Lukács, 2013, p. 64).

“É assim que Marx evidencia, na *Introdução de 1857*, que a produção é o momento preponderante na relação com o consumo, a distribuição e a troca (circulação) justamente porque é prioritária em relação aos demais momento” (Costa, 2010, p. 309).

Portanto, até aqui, afirmamos que o objetivo da ciência é apreender a lógica do seu objeto de estudo. Contudo, como tal apreensão pode ser feita?

Infelizmente, não poderemos entrar em maiores detalhes para responder a esse fundamental questionamento, dado os limites da proposta

deste artigo — para isso indicamos um dos grandes trabalhos de Chasin: *Marx: estatuto ontológico e resolução metodológica*. Entretanto, sinteticamente, o filósofo brasileiro responde tal questionamento aludindo à “força das abstrações”. “Força da abstração é, dentre outras, uma qualidade individual ou força essencial de apropriação peculiar dos objetos, que se realiza de modo específico de acordo com a sua própria natureza e em consonância com a natureza do objeto apropriado” (Chasin, 2009, p. 123). Ou seja, “a prioridade do concreto real é expressa pela subordinação da abstração a ele, já que ela (a abstração) é que tem de se elevar ao concreto, buscar alcançá-lo para «reproduzi-lo como concreto pensado»” (Costa, 2010, pp. 310-1).

Rago Filho (2004, p. 6) complementa tal ideia com a seguinte afirmação: “segundo Chasin, a força da abstração retém algo comum de realidades complexas, comparando entes concretos”. Essa retenção mental, de propriedades comuns, é o que Chasin (2009) chama de “abstração razoável”. “Uma das funções das *abstrações razoáveis* é pôr em evidência as diferenças por meio da comparação”; e “a perda da diferença essencial leva à constituição das abstrações irrazoáveis” (Rago Filho, 2004, p. 7). Todavia, “essas abstrações se presas a si, sem determinação concreta, são vazias, não dizem nada: por exemplo, a classe, sem os elementos concretos sobre os quais se baseia, é uma palavra vazia” (Lukács, 1990, apud Costa, 2010, p. 316).

Portanto, o processo deve encerrar-se com a viagem de retorno, no qual são “*depuradas* as abstrações em sua razoabilidade”. Dessa forma, “a fim de deperecer em sua abstratividade, a fim de ganhar encarnação histórica”, as abstrações razoáveis “devem perder generalidade por especificação, adquirindo os perfis da particularidade e da singularização, ou seja, a fisio-nomia de abstrações razoáveis *delimitadas*” (Rago Filho, 2004, pp. 8-9).

O resultado do processo é “um concreto de pensamentos” que nada mais é do que “um modulado de abstrações trabalhadas, cuja matéria-prima única são as próprias abstrações, sobre as quais incide a atividade propriamente dita da elaboração, constituída pelos atos de depuração, intensificação, delimitação, articulação e quaisquer outros do gênero compreendidos pela teoria das abstrações” (Chasin, 1995, apud Rago Filho, 2004, p. 10).

Portanto, nas palavras de Chasin (recorrendo a uma pequena analogia de Marx no prefácio da edição francesa d’*O capital*),

“Não há estrada principal para a ciência, e só aqueles que não temem a fadiga de galgar suas escarpas abruptas é que têm chance de chegar a seus cimos luminosos”. De modo que o conhecimento é possível, a ciência pode alcançar seus objetivos, mas não há um caminho pré-configurado, uma chave de ouro ou uma determinada metodologia de acesso ao verdadeiro [. . .] Não há guias, mapas ou expedientes que pavimentem a caminhada, ou pontos de partida ideais previamente estabelecidos. O rumo só está inscrito na própria *coisa* e o roteiro da viagem só é visível, olhando para trás, do cimo luminoso, quando, a rigor, já não tem serventia (Chasin, 2009, p. 231).

5. Crítica à falsa harmonia em *Gestão da mudança* de Ruben Bauer

Já mencionamos, algumas vezes, como os teóricos da Administração se afastam da realidade capitalista e produzem uma concepção falsa de mundo — que vê harmonia onde, na realidade, encontramos conflitos e contradições. Contudo, para encerrarmos tal discussão, analisaremos como essa questão se manifesta na obra *Gestão da mudança: caos e complexidade nas organizações*, de Ruben Bauer. Escolhemos tal obra, pois ela nos parece bastante representativa de uma tendência que se torna cada vez mais hegemônica nos cursos brasileiros de Administração, além de ser uma obra qualitativamente superior aos manuais de autoajuda transformados em teoria administrativa, que se alastram nas prateleiras das livrarias, e aos manuais de *marketing* e finanças propriamente ditos.

Nesta obra, Bauer defende que o problema das teorias administrativas tradicionais deriva do fato de elas se inspirarem num paradigma ultrapassado, que é o “paradigma cartesiano-newtoniano”. Para ele, esse paradigma extrapolou o campo da ciência, tornando-se o centro das principais discussões filosóficas do século XVII, culminando no movimento Iluminista do século XVIII e, posteriormente, sendo a base para o surgimento da sociologia. Não obstante, tornou-se a base que permitiu à sociedade ocidental passar por um período de grandes progressos tecnológicos.

Todavia, a partir do final do século XIX, as ciências naturais passaram por uma verdadeira revolução. A Física Quântica, por exemplo, findou, entre outras coisas, a noção de espaço e tempo absolutos, a noção de partículas sólidas elementares, a capacidade de análises reducionistas retra-

tarem a realidade dos fenômenos, e a ideia de que todos os fenômenos físicos podem ser previstos (Bauer, 2009). Em suma, Bauer afirma que a metodologia da Física Clássica era incapaz de explicar os fenômenos estudados pela Física Quântica. Assim, “a partir de agora [. . .] a Física não tem como propor às demais ciências qualquer visão única, visto que ela própria se depara com uma realidade múltipla” (Bauer, 2009, p. 120). Ou seja, diante do “caos” e da “complexidade” surge “um novo desafio de redefinir, quase que por completo, o que seja de fato «fazer ciência»” (Bauer, 2009, p. 144).

Portanto, “com os conceitos de *scienza nuova* em gestação no domínio físico e biológico das questões da organização”, podemos reconhecer que a sociedade não é composta apenas por “processos, regularidades, aleatoriedades, mas também seres, entes, indivíduos”. A partir desses conceitos, a *scienza nuova* “permitiria reconhecer e ajudar as aspirações individuais, coletivas e étnicas de autoridade e liberdade” (Morin, 1996, apud Bauer, 2009, p. 74).

Inspirado nessas ideias, Bauer apresenta a chamada “Teoria dos Sistemas”. Em tal concepção teórica “o indivíduo, a sociedade e a natureza formam um conjunto indissociável, interdependente e em constante movimento. É uma visão na qual, paradoxalmente, não só as partes de cada sistema se encontram no todo, mas em que os princípios e leis que regem o todo se encontram em todas as partes” (Weil, 1985, apud Bauer, 2009, p. 137). Ou seja, “os sistemas biológicos e sociais não funcionam apesar da desordem, eles necessariamente só funcionam pela desordem” (Bauer, 2009, p. 78).

A partir disso, Bauer (2009) defende que as empresas contemporâneas deveriam adotar uma nova estrutura. Atualmente, elas concentram seus esforços em realizar previsões de longo prazo, juntamente com altos gastos com formalização e organização dos processos de trabalho, visando manter a ordem e a estabilidade. O autor afirma que esses esforços são inúteis, uma vez que as mudanças são inevitáveis, e, portanto, as empresas deveriam adotar estruturas mais desordenadas, as quais favoreceriam a auto-organização e, conseqüentemente, a criatividade. Essa estrutura tornaria natural para a empresa os processos de mudança.

No entanto, para isso, a noção de hierarquia deveria ser rompida. Conseqüentemente, a ação dos supervisores perderia o sentido e, portanto, seriam substituídos por times autogerenciáveis. Enquanto isso, os diretores

deveriam estar preparados para receberem ordens de subordinados; e ainda seriam criados canais de comunicação entre as pessoas da organização que redundariam no desaparecimento da média gerência.

Bauer (2009) exemplifica o poder desse tipo de organização através de um experimento conduzido pelo especialista em computação gráfica, L. Carpenter. Este reuniu cinco mil pessoas em um auditório, e lhes concedeu uma série de tarefas, que comprovariam o poder da auto-organização. Entre outras tarefas, essas pessoas receberam, individualmente, uma placa com um lado verde e outro vermelho e lhes foi pedido que fizessem o número cinco verde com as placas no centro do auditório. O resultado foi que, após uma confusão inicial, esses indivíduos se organizaram eficientemente e conseguiram, rapidamente, realizar a tarefa.

Finalmente, após essa síntese do trabalho de Bauer, mas antes de entrar na crítica propriamente dita, devemos reconhecer alguns méritos. O maior deles, certamente, é a superação do pragmatismo e a busca por inspirações fora do terreno das “ciências sociais aplicadas”. Com isso, Bauer (2009) efetivamente enriquece o pensamento administrativo.

Além disso, por uma via extremamente tortuosa, acidentada e incompleta, Bauer flerta com uma das principais bandeiras dos teóricos da revolução: a necessidade da organização associada e autodeterminação do trabalho. Contudo, o autor nada fala sobre as iniquidades de uma produção necessariamente orientada para a troca. Como nos lembra Mészáros (2002, p. 884), “o problema mais grave advém da produção orientada para, e determinada pela, troca de produtos — seja sob o capitalismo, seja sob as sociedades pós-capitalistas —, radicalmente incompatível com um verdadeiro planejamento”.

Por fim, mas também de forma bastante acertada, recorrendo a Bernard Shaw, Bauer critica a especialização do saber: “o especialista é alguém que conhece cada vez mais sobre cada vez menos, e termina por saber tudo sobre nada”. Em suma, para ele a ultraspecialização científica é geradora de cientistas empobrecidos, que se sentem “donos de suas especialidades”, mas que perdem a compreensão mais global do que ocorre a seu redor (Bauer, 2009).

Entretanto, chega a impressionar a imensa ingenuidade presente em cada uma das ideias de Bauer. Como veremos a seguir, apesar de todo o seu distanciamento e de suas críticas em relação ao pensamento administrativo tradicional, o autor ainda reside no reino do idealismo — que é tão caro à teoria tradicional.

Em vez de analisar o desenvolvimento dos paradigmas científicos em relação ao desenvolvimento socioeconômico — identificando, tal como Lukács (1968), o impacto dos eventos da década de 1840 sobre o pensamento científico —, Bauer (2009) trai o seu próprio discurso sobre o “caos”, a “complexidade” e “redução mecanicista” e apresenta uma narrativa, da ciência, bastante simplificada — vista de forma autônoma aos demais complexos sociais. Portanto, ele, tal como as teorias administrativas hegemônicas, ainda enxerga harmonia onde, na realidade, encontramos conflitos e contradições. Ou melhor, ele vê os conflitos e contradições como um elemento natural à vida — da vida inorgânica à vida social. Isso se manifesta em ideias extremamente ingênuas como a proposição de que simplesmente precisamos substituir a lógica da competitividade por uma lógica da cooperação — sem, é claro, tocar nos fundamentos da ordem do capital, tais como a produção voltada para a troca no mercado.

Uma vez que, para ele, os conflitos e contradições são vistos como elementos constituintes da natureza, os conflitos e contradições presentes no interior das organizações não se diferenciam, por exemplo, das relações “conflitivas” e “contraditórias” entre os órgãos do corpo humano. Dessa forma, na prática, Bauer os elimina de sua sistematização organizacional.

Coerentemente, Bauer não percebe as diferenças entre o experimento de L. Carpenter — mencionado acima — e o ambiente organizacional. Enquanto naquele, todos os indivíduos compartilhavam o mesmo objetivo, dentro de uma organização capitalista a situação é radicalmente distinta. A dinâmica mais simples do capitalismo já colocava os detentores dos meios de produção (que acumulam capital por meio da extração de mais-valor) necessariamente contra o proletariado (quem efetivamente produz valor, mas recebe apenas dele na forma de salário). Contudo, esse conflito, em vez de ser superado com o passar dos anos — como a literatura apologética costuma afirmar —, tornou-se ainda maior e de maior complexidade.

Após a implantação da organização toyotista do trabalho e da remuneração por desempenho, mesmo no interior do proletariado, encontramos grandes conflitos de interesses. Nesse cenário, a remuneração individual depende da superação individual do tempo de trabalho médio do grupo — ou de outras células de trabalho. Por exemplo, um operário toyotista recebe tanto mais quanto mais eficiente for o seu trabalho; porém, quanto mais eficiente ele for, menos receberão os demais operários.

Ou seja, em vez de caminharmos em direção à superação dos antagonismos, nós os vemos sendo multiplicados.

Entretanto, a passagem a seguir é ainda mais clara quanto às limitações e a ingenuidade do pensamento de Bauer (que, novamente, ignora a complexidade do real e trai o seu próprio discurso):

[. . .] empresas presas a uma identidade que privilegia o imediatismo do lucro de curto prazo estão, no longo prazo, inviabilizando a si próprias, na medida em que estão construindo um ambiente externo no qual não conseguirão sobreviver. [. . .] Essas empresas mais preocupadas em usar o ambiente que moldá-lo, em auferir o presente que construir o futuro, perderam o entendimento do contexto maior em no qual estão inseridas, ou seja, perderam a “congruência com suas circunstâncias”. Seu entendimento do ambiente é distorcido e assim elas não têm como atuar de forma proativa. Daqui para frente, e contra a sua vontade, é bastante provável que seu futuro dependa muito mais de como os governos, consumidores e cidadãos irão reagir, punindo-as e restringindo suas atividades, do que de seus esforços individuais em transformar-se (Bauer, 2009, pp. 204-5).

Como podemos ver, Bauer — ignorando os movimentos próprios da economia capitalista, o desenrolar do processo histórico, a relação desigual às quais as diversas organizações estão submetidas no mercado internacional, a peculiaridade de cada setor, os antagonismos de interesse entre acionistas, gestores, operários, funcionários administrativos e terceirizados dentro das próprias organizações — reduziu toda a questão à ganância e ansiedade dos gestores e acionistas, que se manifestam na busca imediatista pelo lucro.

Portanto, dentro de uma ordem societária capitalista, que enfrenta uma crise de lucratividade desde a década de 1970, é uma mera volição (ou grande ingenuidade) imaginar a possibilidade de uma organização empresarial harmônica tanto internamente (na relação entre acionistas, gestores e trabalhadores em geral), quanto externamente (na relação entre as diversas empresas, entre elas e os Estados nacionais e o meio ambiente). Dessa forma, Bauer (2009), tal como a teoria administrativa tradicional, se manteve a quilômetros de distância do real e reforça, na prática, aquilo que já tinha sido identificado por Tragtenberg (2005, p. 43): “cabe à «formação» profissional a transformação da empresa numa entidade homogê-

nea”. Obviamente que isso pode ser feito tanto de forma mal-intencionada, como de forma ingênua — o que nos parece o caso de Bauer.

6. Considerações finais

Ao longo do artigo, pudemos demonstrar alguns traços marcantes da miséria intelectual que movimenta o pensamento administrativo no Brasil. Todavia, também demonstramos que tal miséria, por mais que se manifeste por meio de problemas científicos, não se explica somente por meio do próprio pensamento científico. Chamamos a atenção para a particularidade do capitalismo brasileiro e, principalmente, para o conservadorismo que historicamente marca a burguesia nacional; os quais, por sua vez, impactam, de forma determinante, as possibilidades de produção intelectual entre os teóricos da administração no Brasil.

Contudo, ainda que seja um contrassenso imaginar que esse quadro possa ser alterado sem profundas alterações nas macroestruturas da sociedade brasileira, a discussão metodológica não perde importância. Sabemos que, dentro dos departamentos de Administração, encontramos alunos, docentes e teóricos extremamente interessados e dispostos a enfrentar a miséria intelectual hegemônica, e, para isso, a clareza epistemológica é um elemento fundamental para que esse enfrentamento possa avançar.

Não obstante, a própria particularidade da sociedade brasileira acentua ainda mais a importância de pensarmos a Administração para além da produção do “falso socialmente necessário” (como diria Chasin). Nessa linha, o compromisso com a verdade (com o primado ontológico do real) é condição imprescindível para que possamos agir no mundo de forma mais acertada. Como foi mencionado ao longo do artigo, isso é válido até mesmo para os interesses mesquinhos das organizações singulares; mas, indubitavelmente, é ainda mais importante para os que têm como compromisso a luta pela emancipação humana, que têm compromisso com o enfrentamento das grandes iniquidades e estranhamentos que marcam a vida sob o capital e, mais precisamente, a vida sob o capitalismo brasileiro.

Referências bibliográficas e audiovisuais

BAUER, Ruben. *Gestão da mudança: caos e complexidade nas organizações*. São Paulo: Atlas, 2009.

- CARCANHOLO, Marcelo. Teoria marxista da dependência. 2014. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=FnXSfxPq1OY&list=PLbm2UvtG8cRvGKitQguRgcAkE-2U3NfOV>>. Acesso em 3-6-2016.
- CHASIN, José. A sucessão na crise e a crise na esquerda. Revista *Ensaio*. São Paulo: Ensaio, n.ºs 17/18, 1989.
- CHASIN, José. *Marx: estatuto ontológico e resolução metodológica*. São Paulo: Boitempo, 2009.
- CHASIN, José. *A superação do liberalismo*. Aulas ministradas durante o curso de pós-graduação em Filosofia Política, promovido pelo Departamento de Filosofia e História da Universidade Federal de Alagoas (de 25-1 a 6-02). Maceió, 1988, transcrição literal.
- CHASIN, José. *Método dialético*. 1988?: Disponível em <<http://orientacao-marxista.blogspot.com.br/2010/10/metodo-dialetico-jose-chasin.html>>. Acesso em 8-6-2016.
- COSTA, Mônica Hallak Martins da. *Das categorias de O capital à vida cotidiana*. Doutorado. Rio de Janeiro: UFRJ/Curso de Serviço Social, Escola de Serviço Social, 2010.
- FEA-RP. Conselho Consultivo Externo opina sobre temas que a FEA-RP deve debater e pesquisar nos próximos anos. 2015. Disponível em <<https://www.fearp.usp.br/pt-br/item/3873-conselho-consultivo-externo-opina-sobre-temas-que-a-fea-rp-deve-debater-e-pesquisar-nos-proximos-anos.html>>. Acesso em 2-6-2016.
- GALINDO, Rogerio Waldrigues. Quais são os livros mais pedidos pelas melhores universidades dos EUA?. *Gazeta do Povo*, blogs. Disponível em <<http://www.gazetadopovo.com.br/blogs/dia-de-classico/quais-sao-os-livros-mais-pedidos-pelas-melhores-universidades-dos-eua-veja-a-lista/>> Acesso em 8-6-2016.
- GURGEL, Claudio. *A gerência do pensamento: gestão contemporânea e consciência neoliberal*. São Paulo: Cortez, 2003.
- KOTLER, Philip & KELLER, Kevin Lane. *Administração de marketing*. 12.ª ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2006.
- HARVEY, David. Crises do capitalismo (David Harvey) RSanimate – legendado. 2011. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=OJ6xlbApAM>>. Acesso em 15-6-2016.
- LUKÁCS, Georg. Marx e o problema da decadência ideológica. In: *Marxismo e teoria da literatura*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.
- LUKÁCS, Georg. *Para uma ontologia do ser social*, vol. II. São Paulo: Boitempo, 2013.

- MARX, Karl. *Contribuição à crítica da economia política*. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2008.
- MARX, Karl. *Grundrisse*. São Paulo: Boitempo, 2011.
- MARX, Karl. *O capital*, Livro I. São Paulo: Boitempo, 2013.
- MARX, Karl & ENGELS, Friedrich. *A ideologia alemã*. São Paulo: Boitempo, 2007.
- MÉSZÁROS, István. *Para além do capital*. São Paulo: Boitempo, 2002.
- NOGUEIRA, Arnaldo Mazzei. *Teoria geral da administração para o século XXI*. São Paulo: Ática, 2007.
- OPEN SYLLABUS. Mapping the college curriculum across 1M+ syllabi. 2016. Disponível em <<http://explorer.opensyllabusproject.org>> Acesso em 15-6-2016.
- OURIQUES, Nildo. Vigência e perspectivas da Teoria da Dependência. 2014. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=3w0r5a870xI>>. Acesso em 15-6-2016.
- PIZZA JUNIOR, Wilson. Guerreiro Ramos, administração e ciências sociais. *Organizações e sociedade*: Especial Alberto Guerreiro Ramos, Salvador, vol. 17, pp. 201-8, mar. 2010. Trimestral.
- RAGO FILHO, Antonio. A teoria da via colonial de objetivação do capital no Brasil: J. Chasin e a crítica ontológica do capital atrofico. *Verinotio – Revista on-line de Educação e Ciências Humanas*, vol. 11, abr. 2010. Semestral. Disponível em <<http://www.verinotio.org/conteudo/0.44345918339068.pdf>>.
- RAGO FILHO, Antonio. J. Chasin: redescobrimo Marx – a teoria das abstrações. *Verinotio – Revista On-line de Educação e Ciências Humanas*, vol. 1, out. 2004. Semestral. Disponível em <<http://www.verinotio.org/conteudo/0.73258350298981.pdf>>.
- SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. Direitos demais aos trabalhadores no Brasil? In: PADILHA, Valquíria (org.). *Antimanual de gestão: Desconstruindo os discursos do management*. Aparecida: Ideias & Letras, 2015.
- THE GUARDIAN. Why marxism is on the rise again. 2012. Disponível em <<https://www.theguardian.com/world/2012/jul/04/the-return-of-marxism>> Acesso em 16-6-2016.
- TRAGTENBERG, Maurício. *Administração, poder e ideologia*. 3.^a ed. São Paulo: Unesp, 2005.

A TRANSVERSALIDADE E OS PLANOS PLURIANUAIS: A HISTÓRIA CONTADA POR TRÊS CICLOS DE ELABORAÇÃO E GESTÃO DO PLANO FEDERAL¹

JÚLIA MARINHO RODRIGUES*

ELAINE DE MELO XAVIER**

Resumo

Este artigo busca compreender como os últimos três Planos Plurianuais — PPA 2004-2007, 2008-2011 e 2012-2015, lidaram com a questão da transversalidade. Trata-se de um tema atual e fundamental pelas múltiplas possibilidades de uso que este termo permite. Primeiramente procurar-se-á entender as origens da ideia de transversalidade. Em seguida, será feita uma discussão teórica sobre sua apropriação pelo campo da gestão pública, buscando responder à seguinte questão: há um conceito de transversalidade? A partir desse referencial teórico, são analisados os documentos que embasaram a formulação, o encaminhamento e a gestão dos PPA, com destaque para os Manuais de Elaboração dos Planos, as Mensagens Presidenciais de encaminhamento dos Planos ao Congresso Nacional, os Decretos e Planos de Gestão dos Planos, os Manuais para a Avaliação dos Planos, bem como os Relatórios Anuais de Avaliação dos Planos e de seus Programas. Finalmente são apresentadas algumas considerações sobre o percurso trilhado pela transversalidade ao longo dessa última década no âmbito do governo federal.

Palavras-chave: Planejamento; Planos Plurianuais (PPA); Transversalidade; Gestão Pública.

Abstract

This article aims to understand how the last three Pluriannual Plans — PPA 2004-2007, 2008-2011 and 2012-2015, dealt with the issue of transversality. This is a current and important topic for the multiple uses that this term allows. First, it will be understood the origins of the idea of transversality. Then, will be a theoretical discussion of its appropriation by the field of public management, seeking to answer the question: is there a concept of transversality? From this theoretical framework, the documents that supported the formulation, routing and managing the PPAs are reviewed, especially the Development Manuals of Plans, the Presidential Messages that routing Plans to Congress, the Decrees and Management Plans of the Plan, the Manuals for the Evaluation of Plans and the Annual Reports Assessment of

1 Esta versão incorpora as sugestões e críticas que o texto recebeu durante as apresentações no VII Encontro de Administração Política, realizado em Juiz de Fora e também no grupo de pesquisa Trabalho, Educação e Discriminação — TEDis/UnB.

* Consultora de Orçamento da Câmara dos Deputados, mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília e pesquisadora do Centro de Formação da Câmara dos Deputados. E-mail: <jurodrigues.apo@gmail.com>

** Analista de Planejamento e Orçamento, especialista em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília e mestranda em Política Social também pela Universidade de Brasília. E-mail: <naninhaxavier24@gmail.com>.

Plans and its programs. Finally, some notes are presented on the route trodden by transversality throughout this past decade within the federal government.

Key words: Planning; Pluriannual Plans (PPA); Transversality; Public Management.

Introdução

As nossas sociedades são estruturadas em desigualdades. Tais desigualdades possuem tanto origens distintas quanto se manifestam de maneiras diferentes, a depender do lugar e do contexto histórico considerado (Santos; Garcia-Filice & Rodrigues, 2016). Essa complexidade expressa nas desigualdades sociais demandam do Estado o aperfeiçoamento das políticas públicas, de forma que elas sejam capazes de atender às necessidades dos diversos grupos sociais e concretizar direitos (Santos; Garcia-Filice & Rodrigues, 2016).

Para o aperfeiçoamento das práticas governamentais um dos caminhos escolhidos costuma ser a adoção de abordagens inovadoras em gestão pública, como é o caso da estratégia conceitual e operacional da transversalidade.

Segundo o Ipea (2009), o conceito de transversalidade origina-se dos estudos sobre educação, tendo avançado também para campos da sociologia, da filosofia e da psicologia. Papa (2012) esclarece que, na área de educação, o conceito da transversalidade é utilizado associado a uma nova forma de abordagem do processo pedagógico, à interdisciplinaridade e, na área de psicologia, como uma dimensão contrária e complementar às estruturas de hierarquização piramidal. Como estratégia de ação, tanto Papa (2012) quanto Bandeira (2005b) situam o aparecimento da transversalidade na Europa Ocidental, no final dos anos de 1980, a partir das demandas e reivindicações apresentadas pelas mulheres para que os Estados nacionais agissem sobre as desigualdades de gênero (Papa, 2012; Bandeira, 2005b).

Visando, portanto, garantir maior eficácia às políticas públicas no enfrentamento das desigualdades de gênero é que, na Conferência de Beijing de 1995, surge a estratégia do *gender mainstreaming* (Bandeira, 2005b). A estratégia do *gender mainstreaming* tinha por objetivo alcançar a equidade entre homens e mulheres e, para isso, defendia que o objetivo da promoção da igualdade de gênero fosse incorporado ao curso principal da definição das demais políticas públicas (Bandeira, 2005b; Papa, 2012). Nesse contexto, a IV Conferência Mundial da ONU sobre a Mulher (a Conferência de Beijing/1995) é frequentemente apresentada como marco, já que é a partir da divulgação de sua Plataforma de Ação que o conceito e a estratégia da transversalidade ganham visibilidade (Papa, 2012).

No Brasil, segundo Papa (2012), o conceito de transversalidade foi primeiramente debatido pelas agências ligadas à Organização das Nações Unidas (ONU) e por outras organizações de cooperação internacional para o desenvolvimento, bem como por movimentos sociais e organizações não governamentais (ONG) relacionados aos movimentos feministas. A partir de 2003, com a criação das Secretarias Especiais de Políticas para as Mulheres, de Igualdade Racial e de Direitos Humanos, bem como da Secretaria Nacional da Juventude (ligadas à Presidência da República), o termo *transversalidade* populariza-se no âmbito do governo federal.

Todavia, em comparação com a crescente referência à transversalidade na literatura sobre políticas públicas e, especialmente, no discurso dos gestores públicos federais, é limitado o número de estudos que avançam para além do diagnóstico de sua necessidade ou aprofundem o debate conceitual. Menor ainda é o número de trabalhos que analisam como a proposta da transversalidade tem sido incorporada no âmbito da administração pública federal.

Este artigo visa, portanto, a um duplo propósito: contribuir para suprir as ausências mencionadas na área de pesquisa de administração pública e colaborar para o aprimoramento desse instrumento de gestão pública, ao analisar a forma como a transversalidade foi tratada pelo plano plurianual federal nos últimos anos.

I. Transversalidade e políticas públicas

Os estudos de gênero são considerados percussores na utilização da transversalidade como estratégia de articulação de políticas públicas. A partir IV Conferência Mundial das Mulheres em Beijing (1995) o *gender mainstreaming* ganha destaque nos compromissos internacionais e nas agendas governamentais. Segundo Silva,

Definia-se que a perspectiva de gênero deveria ser uma “corrente principal”, a perpassar, impregnar e atravessar as demais políticas e ações a fim de garantir efetivamente igualdade entre homens e mulheres em todos os campos da vida social (Silva, 2011, p. 3).

O principal objetivo era garantir que as políticas de gênero não ficassem restritas a um órgão específico, mas que se “espraiassem” por todos os ramos de atuação do Estado. O termo *gender mainstreaming*, ao abordar

a incorporação da perspectiva de gênero nos temas prioritários da agenda de políticas públicas, tem também a expectativa de transformar e reorientar os paradigmas já existentes, participando de processos de tomada de decisão e priorizando a igualdade de gênero, de maneira que repense o processo de definição de políticas em todas as suas etapas: da formulação à avaliação (Ferreira, 2004; Papa, 2012).

De acordo com Bandeira (2005a; 2005b), as ações políticas com especificidade de gênero devem vincular-se e relacionar-se com todas as áreas das ações governamentais e devem questionar a ideia de que existem áreas nas políticas públicas as quais estariam desvinculadas — ou se consideram neutras — em relação à condição de gênero. Afinal, como afirma Kergoat (2010), as relações sociais (incluindo as relações sociais de sexo/gênero) são “consustanciais”, configuram uma “unidade de substância”. Assim, é preciso compreendê-las de maneira não mecânica e em suas diversas dimensões (Kergoat, 2010). Nesse sentido, Bandeira (2005a; 2005b) aborda a transversalidade a partir do desenvolvimento de uma nova visão de competências e da responsabilização dos agentes públicos:

Por transversalidade de gênero nas políticas públicas entende-se a ideia de elaborar uma matriz que permita orientar uma nova visão de competências (políticas, institucionais e administrativas) e uma responsabilização dos agentes públicos em relação à superação das assimetrias de gênero, nas e entre as distintas esferas do governo. Esta transversalidade garantiria uma ação integrada e sustentável entre as diversas instâncias governamentais e, conseqüentemente, o aumento da eficácia das políticas públicas, assegurando uma governabilidade mais democrática e inclusiva em relação às mulheres (Bandeira, 2005, p. 5).

Dos estudos de gênero, o conceito de transversalidade chega, a partir da década de 1990, aos estudos de administração pública, se desenvolvendo especialmente no campo dos estudos organizacionais (Papa, 2012).

Contudo, como o termo *transversalidade* na literatura da área de administração pública parece com alguma frequência associado e até confundido com conceitos como intersetorialidade, matricialidade e *cross-cutting*, pelo fato de todos eles pressuporem em alguma medida o encontro ou entrecruzamento de diferentes áreas de políticas ou da gestão em torno de problemas comuns, sua delimitação conceitual não é trivial (Papa, 2012).

Bronzo (2007) entende a transversalidade como uma remodelagem de velhas estruturas organizacionais em virtude do surgimento de novas demandas sociais e políticas, trazidas por certos segmentos populacionais, como as mulheres, as quais não podem ser adequadamente encaminhadas por estruturas burocráticas fortemente hierarquizadas.

Para Ariznabarreta (2001, p. 5), “la transversalidad expresa un intento de ruptura [de el] círculo vicioso en la coordinación de estructuras organizativas a través de mecanismos burocráticos”. Na visão do autor (Ariznabarreta, 2001), a transversalidade representa um reforço da coordenação horizontal ou lateral entre unidades (que podem pertencer ou não a uma mesma organização) que se dedicam ao alcance de um mesmo objetivo, ante a percepção da interdependência existente entre elas e das limitações da coordenação vertical. Para esse autor, a transversalidade permitiria, ainda, a convivência entre a especialização, que favorece o aprofundamento do conhecimento ao aplicá-lo aos problemas, e à interdisciplinariedade no tratamento destes problemas.

Há, ainda, autores, como Serra (2004), para quem a transversalidade está relacionada a uma forma de gestão de políticas públicas para problemas ou demandas sociais que não fazem parte da missão ou das competências de uma só parte da administração pública, mas que implicam todo o seu conjunto ou, ao menos, uma parte significativa dela. Sendo assim, esses problemas e demandas não podem ser efetivamente tratados a partir das estruturas e organizações tradicionais de gestão. Aponta, assim, uma dupla caracterização da transversalidade:

La transversalidad es, al mismo tiempo, un concepto y un instrumento organizativo cuya función es aportar capacidad de actuación a las organizaciones en relación con algunos temas para los que la organización clásica resulta inadecuada. En este sentido, responde tanto a necesidades de diseño de la organización como a necesidades de gestión (Serra, 2004, p. 3).

Do ponto de vista da gestão, Serra (2004) aponta uma diferença importante entre a transversalidade e outras formas de coordenação e integração horizontal e vertical: a introdução de novos pontos de vista, valores, objetivos e linhas de trabalho para as organizações da administração pública.

Assim, a transversalidade representa um instrumento de organização interna, diferente, mas não mais importante do que os destinados à cooperação interadministrativa, à cooperação público-privada, à participação social, às alianças estratégicas, às gestões de redes, etc. (Serra, 2004).

Silva (2011) segue pelo mesmo caminho e entende a transversalidade como um instrumento de intervenção social que visa incorporar à gestão aspectos selecionados da realidade que são determinantes para o atendimento de um problema ou situação específica e que necessitam de abordagem multidimensional e integrada para enfrentamento eficaz. De acordo com Silva (2011), enquanto a coordenação intersetorial envolve a atuação conjunta para atingir um objetivo já dado, a transversalidade introduz linhas de trabalho não atendidas anteriormente ou que não poderiam ser atendidas de forma vertical.

Ao fazer essa incorporação, Serra (2004) e Silva (2011) chamam atenção para o fato de que a política pública setorial será, necessariamente, modificada de forma permanente ou ressignificada. Nesse sentido, convém ressaltar que, sendo a transversalidade um instrumento para a gestão de problemas ou situações que demandam abordagem multidimensional e integrada para enfrentamento eficaz, sua adoção não está restrita apenas a temas sociais e/ou ao encaminhamento de demandas relacionadas a grupos populacionais específicos, conforme tendência atual prevalente no âmbito da administração pública federal brasileira.

Embora apresentem nuances, as definições de transversalidade apresentadas pelos autores citados possuem um núcleo-duro, representado pelas ideias-chave de estratégia de gestão; necessidade de coordenação entre diferentes áreas e atores; ressignificação de políticas públicas e atribuições das organizações; aparecimento de novas demandas e perspectivas; e complexidade dos problemas envolvidos.

A incorporação da transversalidade à administração pública, contudo, não deve ser vista como algo banal. Silva (2011) pondera que a adoção do enfoque da transversalidade apresenta desafios, tais como:

- > Lidar com estruturas setoriais complexas, que encerram debates em torno de políticas, coalizões, limites legais, marcos regulatórios, participações sociais, e que são permeadas pelo desenho altamente departamentalizado da administração pública;

- > Enfrentar a resistência e as dificuldades dos gestores públicos em compreender a relevância dos problemas e demandas sociais complexos e

multifacetados trabalhados pela abordagem transversal e incorporá-los em suas práticas cotidianas;

> Lidar com a ampliação de custos de diferentes naturezas relacionados à necessidade de coordenação, de promoção da transparência, de pactuação e articulação, o que demanda não apenas tempo, novos recursos e competências por parte dos órgãos setoriais como também acarreta nova configuração nas estruturas de poder.

Essas dificuldades estão em linha com a pesquisa realizada por Brandão (2012) no que diz respeito à inovação na administração pública federal, a qual aponta como principais barreiras à inovação: (1) a falta de apoio político à inovação; (2) a baixa capacidade de gestão intergovernamental e intersetorial; (3) a falta de capacitação da equipe e dos dirigentes; (4) as limitações legais e orçamentárias; (5) a dificuldade de coordenação de atores; (6) a diversidade social, cultural e econômica do país; (6) a aversão ao risco de inovar; (7) a rotatividade de dirigentes; e (8) a estrutura organizacional verticalizada.

Estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (Ipea, 2009) também aborda alguns dos desafios enfrentados em âmbito federal para que gestão transversal possa realizar-se:

[. . .] faz-se necessário, primeiramente, que haja percepção compartilhada da interdependência. Isto é, enquanto agentes relevantes não se reconhecerem como mutuamente dependentes, tornam-se infrutíferos esforços de gestão coordenada. [. . .] Igualmente, é necessário que a relação entre gestores e órgãos não seja marcada por desconfiança e competição, que podem sinalizar visões de mundo diversas, concepções distintas de como encaminhar a política na área ou disputas de poder pela coordenação da política sobre determinado tema. Tais características impedem antes de tudo o diálogo, favorecendo o estabelecimento de relações conflitivas ou puramente instrumentais. [. . .] é fundamental que seja evitada a tendência burocrática típica de centralização das decisões, pois esta tendência resulta, frequentemente, em sobrecarga de normatizações conflitantes com aquelas específicas de cada órgão — o que impele atores a ignorar ou a flexibilizar novas normas, diluindo também responsabilidades — e em maior lentidão do proceso decisório (Ipea, 2009, pp. 780-1).

Para Serra (2004), contudo, os problemas relacionados à gestão transversal na administração pública surgem, geralmente, de uma frágil definição do próprio instrumento e de sua deficiente implementação. O autor aponta ainda certo exagero nas expectativas alimentadas por parte dos que utilizam o instrumento, como se ele pudesse resolver todos os problemas organizativos e políticos do governo.

O estudo realizado pelo Ipea (2009), citado anteriormente, parece confirmar essa percepção ao mencionar o uso indiscriminado do termo no governo, possibilitando a diluição de responsabilidades ao imputar o sucesso ou o fracasso de determinada política à formação da rede social ou do arranjo gerencial que permitiria atacar as diversas causas do problema, de forma contemplar a sua complexidade. Haveria, ainda, o “jogo de empurra-empurra” em torno do financiamento das políticas implementadas de forma transversal (Santos; Garcia-Filice & Rodrigues, 2016).

O estudo feito pelo Ipea (2009) também chama atenção para o fato de os gestores federais terem adotado uma leitura específica da transversalidade, associando tanto o conceito como o instrumento gerencial apenas ao tratamento das questões e demandas associadas a determinados grupos sociais, como negros, mulheres, crianças, adolescentes, jovens e pessoas com deficiência, por meio de políticas públicas.

Essa vinculação entre transversalidade e determinados grupos sociais decorreria da conjugação de dois fatores: (1) o fato de esses grupos sociais, devido a características peculiares de sua inserção na sociedade nacional, marcada pela discriminação e pela negação de sua condição de sujeitos de direitos, enfrentarem dificuldades para verem suas demandas legitimamente incorporadas à agenda pública;² (2) o fato de as demandas associadas a esses grupos encontrarem dificuldades para serem encaminhadas a partir do modelo departamental pelo qual o governo se organiza (Ipea, 2009).

Assim, como a partir de 2003 o governo federal cria, atendendo às reivindicações feitas pelos movimentos sociais, as Secretarias Especiais de Políticas para as Mulheres, de Igualdade Racial e de Direitos Humanos,

2 Mais do que “as características peculiares de sua inserção na sociedade nacional” (Ipea, 2009, p. 781), pode-se pensar que a inserção subordinada desses grupos — especialmente de negros e mulheres — seja resultado da vigência dos sistemas de dominação/exploração/opressão de classe, sexo/gênero e raça/etnia que estruturam a sociedade brasileira. Nesse sentido, a discriminação é consequência e não causa da forma com que estes grupos são incorporados à sociedade.

bem como a Secretaria Nacional da Juventude (ligadas à Presidência da República) com o objetivo declarado de coordenar ações voltadas para esses grupos (negros, mulheres, crianças, adolescentes, jovens e pessoas com deficiência) e estas secretarias adotam a estratégia da transversalidade como forma de atuação, fixa-se, entre os gestores federais, a percepção de que transversalidade é sinônimo de políticas públicas voltadas ao atendimento das necessidades de “populações vulneráveis” ou “grupos minoritários” (Ipea, 2009, p. 782). Como estratégia de ação ou instrumento de gestão, o Ipea (2009) enfatiza que não há temas transversais *a priori* e, sim, práticas de transversalidade, as quais podem ser aplicadas a qualquer recorte de política pública.

Neste artigo, buscaremos compreender a transversalidade como estratégia de ação estatal e instrumento da gestão pública, entendendo que sua adoção ampliaria a capacidade de atuação dos órgãos da administração pública em relação a problemas complexos e multifacetados e cujo enfrentamento ultrapassa as competências de um órgão isoladamente. Avalia-se que a transversalidade, preservando a especialização técnica com que a administração pública se organiza, procura avançar na coordenação e integração entre os diferentes setores governamentais de forma que a atuação deles incorpore novas linhas de trabalho, construídas a partir da filiação a novas perspectivas, valores e objetivos. Dessa forma, entende-se que a transversalidade abre espaço para que a pretensa neutralidade das políticas públicas seja questionada.

Nesse sentido, a transversalidade difere da multisetorialidade, já que vai além da mera justaposição de *expertises* setoriais, agregando um novo olhar sobre a diversidade e a complexidade.

Tendo em vista que os planos plurianuais (PPA) expressam as prioridades estabelecidas pelo governo federal para o conjunto das políticas públicas para um período de quatro anos, a próxima seção analisará a forma como a transversalidade foi, conceitualmente, tratada pelos instrumentos que orientaram a elaboração e a gestão do PPA federal ao longo dos últimos doze anos, ou seja, a partir do PPA 2004-2007. A adoção do “Plano Um Brasil de Todos: Participação e Inclusão” como marco inicial de análise se explica pelo fato de nele, pela primeira vez, a transversalidade aparecer definida como diretriz política do processo de elaboração e gestão do plano plurianual federal (Bandeira, 2005b; Ipea, 2009).

2 A Transversalidade nos Planos Plurianuais de 2004 a 2015

A Constituição Federal de 1988 estabelece que o orçamento público brasileiro compreende a elaboração e a execução de três leis básicas: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), que em conjunto deveriam ser capazes de materializar o planejamento e a execução das políticas públicas. Tais instrumentos são instituídos no âmbito de cada ente da Federação.

O § 1.º do artigo 165 da Constituição Federal preceitua que: “a lei que institui o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal”. O PPA estabelece objetivos, recursos e metas a serem seguidos pela administração pública e balizaria a cada ano a elaboração e a implementação da LDO e da LOA. O Plano é aprovado por lei quadrienal, com vigência do segundo ano do mandato do chefe do Poder Executivo até o final do primeiro ano do mandato seguinte.

A adoção da transversalidade como orientação para o PPA federal está ligada à mobilização política de determinados grupos sociais — atuando por meio de movimentos sociais ou através de Organizações Não Governamentais (ONG) junto ao Poder Executivo Federal —, os quais fizeram que questões relacionadas a meio ambiente, gênero, raça/etnia, pessoa com deficiência, Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (LGBT), além de assuntos de enfoque geracional fossem tratados a partir de uma perspectiva transversal.

Segundo Bandeira (2005a; 2005b), a demanda das ONG surge após a avaliação do PPA 2000-2003 e da execução orçamentária dos programas ambientais do governo federal para 2002, em que se constatou que esses temas tratados de forma setorial, em projetos específicos, não conseguiram alcançar os resultados almejados.³ Na visão desses atores, era preciso reorientar a atuação do Governo, de maneira que as demandas dos grupos socialmente discriminados fossem consideradas em todas as políticas públicas em que eles participassem.

3 Ver <http://cfemea.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=763:a-reforma-que-precisa-ser-anunciada&catid=102:numero-118-novembro-de-2002&Itemid=129; http://www.cfemea.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=914:questoes-de-genero-no-plano-plurianual&catid=112:numero-128-setembro-de-2003&Itemid=129; http://www.cfemea.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1234:entre-os-avancos-no-orcamento-e-a-luta-pela-execucao-dos-recursos&catid=138:numero-154-novembrodezembro-de-2007&Itemid=129>.

A pressão exercida pela sociedade civil⁴ foi fundamental para que o Poder Executivo Federal enfrentasse o desafio de aprimorar as políticas públicas setoriais de forma que incorporasse as múltiplas facetas da realidade social e econômica do País e, assim, oferecer uma resposta governamental adequada a questões de natureza complexa, que não têm uma solução definitiva e que não podem ser encaminhadas por um único órgão da administração pública federal, os chamados “problemas malditos” (Reinach, 2013).

Nesse contexto, é que a *Mensagem Presidencial* que encaminhou o PPA 2004-2007 ao Congresso Nacional, bem como o *Plano de Gestão* falam em “temas transversais”. Vale observar, contudo, que a definição e os exemplos apresentados sobre “tema transversal” variam nos dois documentos. Na *Mensagem Presidencial* (MP, 2003, p. 36), os “temas transversais” são definidos como sendo os que “revelam noções de justiça e cidadania e devem ser encarados pela ótica da heterogeneidade dos grupos sociais e das diferenças regionais e culturais”, tais como: ciência e tecnologia, meio ambiente, emprego e gênero. No *Plano de Gestão*, os “temas transversais” são apresentados como os que “envolvem valores e conceitos que devem ser considerados na ação de governo, tais como direitos humanos, meio ambiente, gênero, raça e etnias” (Brasil, 2004, p. 48). Cabe, ainda, mencionar que ao longo do texto do *Plano de Gestão* também são citados os “temas” de informação e conhecimento, segurança em saúde, segurança pública e idosos como sendo transversais (Brasil, 2004).

Para esse conjunto de temas, o *Plano de Gestão do PPA 2004-2007* previa também um arranjo particular que almejava introduzir “uma cultura de gestão pública transversal”, a qual requeriria ao mesmo tempo a construção de uma institucionalização para estes temas e um permanente processo de conscientização e capacitação dos funcionários e gestores públicos (Brasil, 2004).

A proposta apresentada pelo *Plano de Gestão do PPA 2004-2007* era que cada um dos temas transversais fosse gerido por meio de uma Câmara do Conselho de Governo e seu Comitê Executivo, bem como por Grupo(s) de Trabalho para este fim constituído(s) (Brasil, 2004). Conforme lembra Bronzo (2007, p. 15), o arranjo de natureza intersetorial em âmbito institucional é importante porque favorece a “coordenação política

4 Segundo Bandeira (2005b), a mobilização da sociedade civil iniciada, ainda, em 2002 deu origem ao Inter-Redes, organização que aglutinou em torno de 35 fóruns e articulações nacionais, e que se organizou para apresentar propostas de programas e ações para o PPA 2004-2007 que estava sendo elaborado.

e tecnicamente legitimada, capaz de estabelecer marcos e pautas comuns de ação, negociar interesses e neutralizar resistências às mudanças”. Não à toa, a proliferação e o fortalecimento de espaços de debate e deliberação, como conselhos, conferências e comitês interministeriais, durante este período na administração pública federal são apontadas pelos responsáveis pela transversalidade na administração pública federal como evidências dos avanços obtidos com a gestão transversal (Ipea, 2009).

Embora o *Plano de Gestão do PPA 2004-2007* não adentrasse em minúcias, é possível pensar em uma certa complementaridade entre o arranjo de natureza intersetorial ali proposto com as estruturas transversais criadas no Governo Lula, as já mencionadas Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, Secretaria Nacional da Juventude e Secretaria Especial de Direitos Humanos. Isso porque essas secretarias exerceriam o papel de catalisadores do novo enfoque proposto para as políticas públicas setoriais, alimentando os órgãos setoriais de visões específicas e objetivos estratégicos de mudança social (Bronzo, 2007; Papa, 2012).

Ainda segundo a lógica trabalhada pelo *Plano de Gestão do PPA 2004-2007*, esses espaços de gestão no Governo Federal definiriam as metas a serem alcançadas no âmbito dos programas do PPA relacionados a cada um dos temas, estas metas seriam inseridas no Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (Sisplan) e também apresentadas nos *sites* dos respectivos ministérios responsáveis pela programação a fim de possibilitar o monitoramento de seu andamento e a conferir transparência à atuação governamental (Brasil, 2004).

Vale mencionar, ainda, que, segundo o *Plano de Gestão do PPA 2004-2007*, haveria identificado, no âmbito de cada ministério envolvido com o tema transversal, um responsável pela condução dos programas setoriais com vistas ao atingimento das metas de transversalidade esperadas (Brasil, 2004). Adicionalmente, esperava-se que as Câmaras de Conselho desempenhassem as seguintes funções (Brasil, 2004):

- > Constituir-se no fórum de discussão e negociação para incorporação da dimensão temática nos programas dos órgãos setoriais e suas vinculadas;
- > Incorporar conceitos e práticas comuns no tratamento de temas transversais às políticas governamentais;

- > Melhorar a integração entre os órgãos setoriais na definição e tratamento do tema transversal;
- > Aumentar o grau de articulação entre instituições e demais atores envolvidos na gestão temática;
- > Identificar oportunidades setoriais de investimentos em atividades específicas relativas ao tema;
- > Divulgar e disseminar o conhecimento relativo ao tema nas diversas instâncias e fóruns governamentais e não governamentais.

Neste período, o termo *transversalidade* ganhou enorme popularidade entre os gestores públicos federais, e diversos órgãos públicos federais demonstravam interesse em participar das discussões associadas a essa estratégia gerencial.

Todavia, o estudo realizado pelo Ipea em 2009, a partir dos *Relatórios Anuais de Avaliação dos Programas do PPA 2004-2007*, indicou que a despeito do crescimento observado naquele período no número de órgãos que afirmavam contemplar, de alguma forma, a transversalidade em sua programação, havia muito desconhecimento e, conseqüentemente, a leitura equivocada por parte de alguns dos gestores públicos quanto ao que fosse transversalidade e como ela poderia ser incorporada às práticas cotidianas dos órgãos setoriais.

Neste estudo do Ipea (2009) fica clara a variedade de interpretações e práticas quanto à transversalidade. Muitos gestores afirmavam haver transversalidade nos programas sob sua responsabilidade ainda que não fosse possível encontrar qualquer indício disto na programação ou que não houvesse uma prática de gestão lateral ou articulação intersetorial para a implementação da política pública a qual os programas estavam associados.

Como se viu, o *PPA 2004-2007* adotou, formalmente, a transversalidade como estratégia de ação do Estado brasileiro para problemas complexos, de manifestações multidimensionais. Essa estratégia previa a gestão transversal de determinados “temas” do momento da elaboração até o momento da implementação das políticas públicas. Ainda assim, a transversalidade acabou sendo vista, entre os gestores públicos, como algo restrito à área social e identificada com “grupos populacionais minoritários ou vulneráveis” (Ipea2009; Bandeira, 2005b).

Nesse sentido, é importante observar que os próprios *Manuais de Avaliação do Plano* e, por conseguinte, os *Relatórios Anuais de Avaliação*

*dos Programas do PPA 2004-2007*⁵ entregues ao Congresso Nacional contribuíram para a fixação da transversalidade como estratégia específica de atendimento das demandas apresentadas por grupos sociais específicos e não para a ressignificação das políticas públicas a partir da incorporação de novos objetivos. Nesses documentos, a avaliação do grau de inserção da transversalidade nas políticas públicas federais se limitou tão somente ao levantamento das ações que priorizavam os grupos populacionais trabalhados pelas Secretarias Especiais (Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Secretária de Políticas para as Mulheres, Secretaria Geral, e Secretaria de Direitos Humanos). O objetivo do levantamento era instrumentalizar esses órgãos em suas atividades.

O estudo do Ipea (2009), já aqui mencionado, também chamava atenção para a falta de clareza quanto a ideia de transversalidade entre os gestores federais e alguns dos problemas decorrentes disso, tais como: (i) a crença, compartilhada por alguns dos gestores de programas vinculados a políticas públicas setoriais universais, de que as demandas e necessidades dos grupos sociais enfocados estariam automaticamente consideradas por seus programas, tendo em vista que esses programas atendiam a população como um todo; e (ii) a convicção, por parte de alguns dos gestores de programas destinados especificamente ao atendimento dos grupos sociais considerados, de que só porque atuavam junto a este público seus programas estariam necessariamente realizando uma gestão transversal.

O primeiro ponto está calcado no aparente paradoxo entre os princípios do universalismo e da seletividade na constituição das políticas sociais (Santos; Garcia-Filice & Rodrigues, 2016). Fala-se em “aparente” paradoxo porque o desenvolvimento de políticas públicas voltadas ao atendimento das necessidades de grupos sociais específicos, histórica, material e politicamente excluídos, não é contrário ao princípio do universalismo, de que “[. . .] os serviços sociais devem ser acessíveis a toda a comunidade, com qualidade, e que os serviços públicos devem envidar esforços para abarcar ou abranger o número máximo de situações possíveis” (Santos; Garcia-Filice & Rodrigues, 2016, p. 48). Trata-se, na verdade, de reconhecer que as desigualdades sociais impedem alguns grupos sociais (mulheres, negros, indígenas, etc.) de efetivarem os direitos conferidos pela cidadania a todos brasileiros e brasileiras. Assim, desenvolver políticas sociais seletivas

⁵ Ver *Manuais de Avaliação e Relatórios de Avaliação do PPA 2004-2007* citados nas referências bibliográficas deste artigo.

(e não, focalizadas) é atuar no sentido de efetivar o princípio da universalidade nas políticas sociais (Santos; Garcia-Filice & Rodrigues, 2016).

Mas é preciso compreender também que as desigualdades não agem da mesma forma sobre mulheres, negros, indígenas, etc., e as políticas públicas devem dar conta de tais diferenças. Daí, o estudo realizado pelo Ipea (2009) alertar para o fato de que a homogeneização da “questão das minorias” na ideia de “temas transversais” causava prejuízos, uma vez que a indistinção na forma com que os grupos sociais eram considerados, tornava o debate a respeito de suas especificidades superficial.

No PPA 2008-2011: *Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade*, a transversalidade deixa de constar, explicitamente, como diretriz política para a elaboração e gestão dos programas, tendo o próprio Plano perdido muito do seu protagonismo em virtude do lançamento de outros dois planos, que, embora menos abrangentes, contavam à época com muito mais capital político: o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), principalmente, e o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

Assim, embora as Secretarias Especiais tenham continuado a trabalhar na ampliação de suas agendas há, em certa medida, um retrocesso. Nessa lógica, é importante perceber que conquanto a incorporação da transversalidade no modelo de elaboração e no plano gestão do PPA não sejam suficientes para garantir que as ações e parcerias se efetivem, ela permite a responsabilização formal dos órgãos setoriais pela realização do que foi pactuado. Os Planos, como instrumentos de organização da atuação governamental, sinalizam os temas prioritários e a estratégia governamental. Segundo Reinach,

Os Planos como instrumentos de governo e não apenas das Secretarias permitem que os temas trazidos por esses órgãos passem a se fazer presentes no plano de governo. [...] Dessa forma, as Secretarias conseguem interferir de forma estratégica no governo. Ou seja, o Plano tem a incumbência de “dizer ao governo” como lidar com as questões de gênero, raça e direitos humanos. [...] Dessa forma, o Plano teria esse papel simbólico de tratar das estratégias e linhas de atuação governamental (Reinach, 2012, p. 110).

A questão sobre como tratar a transversalidade no âmbito do PPA é retomada apenas nos debates acerca do “novo modelo do Plano” e aparece

nas *Orientações para a Elaboração do Plano Plurianual 2012-2015* (MP, 2011b) como um parâmetro a ser utilizado na definição do Programa Temático. Assim, de acordo com o documento, a abrangência do Programa Temático deveria ser a necessária para representar “os desafios e organizar a gestão, o monitoramento, a avaliação, as transversalidades, as multissetorialidades e a territorialidade” do tema de política pública (MP, 2011b, p. 11).

Por sua vez, a *Mensagem Presidencial* que encaminhava o PPA 2012-2015, também chamado de *Plano Mais Brasil: Mais Desenvolvimento, Mais Igualdade, Mais Participação*, ao Legislativo Federal afirmava, ao explicar as alterações realizadas na estrutura do Plano, bem como no seu relacionamento com Orçamento Geral da União (OGU), que as novas categorias criadas (objetivos e iniciativas) seriam capazes de expressar relações que, antes, eram restritas pela contabilidade pública. Nesses termos, a integração entre as políticas, em especial o tratamento da transversalidade, não mais estaria limitada pelo desenho das ações orçamentárias com seus respectivos produtos, de forma que a combinação entre objetivos, metas e iniciativas criariam as condições para uma abordagem mais adequada da relação entre as políticas. Ainda de acordo com o documento, aquelas alterações tinham sido fundamentais para revelar no âmbito do PPA 2012-2015 as políticas para as mulheres, raça, criança e adolescente, idoso, LGBT, quilombola, povos e comunidades tradicionais, juventude e pessoa com deficiência que eram implementadas pelo governo federal (MP, 2011c).

Além disso, a *Mensagem Presidencial* esclarecia que a dimensão estratégica do PPA 2012-2015, o novo modelo do Plano e a visão preliminar da estrutura programática haviam sido discutidos no âmbito do Fórum Interconselhos⁶ à luz da multissetorialidade e transversalidade. Naquela oportunidade, os participantes do Fórum apresentaram sugestões de aperfeiçoamento à versão preliminar do Plano e demandaram que aquele espaço institucional fosse utilizado para o monitoramento contínuo do *Plano Mais Brasil* (MP, 2011c).

De fato, em 2012, o Fórum Interconselhos — ele próprio um mecanismo voltado à superação da fragmentação setorial dos espaços de parti-

6 O Fórum Interconselhos corresponde a uma instância de caráter consultivo criada por ocasião do processo de elaboração do PPA 2012-2015 e integrada por representantes da sociedade civil vinculados aos conselhos setoriais e às comissões nacionais de políticas públicas, bem como por pessoas vinculadas a movimentos e entidades da sociedade civil de caráter nacional.

ciação social na administração pública federal (Avelino & Santos, 2015) — e o Governo Federal firmaram um pacto para o “Monitoramento Participativo do PPA”, a partir do conjunto de compromissos relativos a temas de natureza transversal e multissetorial assumidos pelo Governo da presidenta Dilma Rousseff, as chamadas *Agendas Transversais*.

As *Agendas Transversais* se constituem, portanto, em forma alternativa de organização das informações contidas no Plano, ou melhor, no *Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012-2015*, ano base 2012, para nove assuntos: (1) Igualdade racial, comunidades quilombolas e povos e comunidades tradicionais; (2) Povos indígenas; (3) Políticas para mulheres; (4) Criança e adolescente; (5) Juventude; (6) Pessoa idosa; (7) Pessoa com deficiência; (8) População em situação de rua; e (9) População LGBT.

A intenção por parte do governo federal era que as *Agendas Transversais* dessem “[. . .] visibilidade aos compromissos do Governo Federal relativos a públicos socialmente mais vulneráveis, que estão dispersos ao longo de toda a programação do PPA 2012-2015 [. . .]” (MP, 2013a, p. 13). Nesse documento (MP, 2013a) também se dizia que

as “*Agendas Transversais*” são compostas de compromissos expressos tanto em programas de caráter setorial (saúde, educação, desenvolvimento urbano, assistência, previdência, cultura, etc.), como em programas/políticas de caráter transversal, que buscam garantia de direitos públicos específicos por meio da ação direta e por meio da coordenação das políticas setoriais mais relevantes para atendimento dos públicos (MP, 2013a, p. 13).

Percebe-se nesse último trecho a identificação feita nas *Agendas Transversais* (MP, 2013a) entre políticas universais e “políticas setoriais” e entre políticas seletivas e “políticas de caráter transversal”.

Deve-se, ainda, considerar que, embora importantes, as “*Agendas Transversais*” (MP, 2013a) apenas minimizam a dificuldade relatada por ONGs de acompanhar programas e ações do PPA federal de seu interesse no PPA e LOA a partir das modificações feitas em suas estruturas de 2008 em diante. No caso do PPA, as modificações feitas ao invés conferir maior transparência à atuação do Estado, parece ter ampliado as dificuldades em realizar o controle social. Ademais, pelos temas eleitos para acompanhamento e prestação de contas junto à sociedade civil, as *Agendas Transversais*

(MP, 2013a) revelam que a tendência de restrição da transversalidade à área social, já percebida durante o ciclo de gestão do PPA 2004-2007, continuava a prevalecer.

Considerações finais

Neste artigo, buscou-se discutir a forma pela qual a transversalidade foi conceitualmente compreendida e tratada pelos instrumentos que orientam a elaboração e a gestão do PPA federal.

Analisando o PPA 2004-2007 ficou clara a opção por tratar a transversalidade como estratégia de ação do Estado, como instrumento de gestão. Ainda que com diferenças, as definições e os exemplos de “temas transversais” adotados nos instrumentos de elaboração e gestão do PPA 2004-2007 demonstravam que “temas transversais” eram todos os problemas complexos e multifacetados, para os quais eram exigidos do governo a atuação articulada dos diversos órgãos da administração pública federal. Sintomático, nesse sentido, é a retirada de temas como meio ambiente — o qual, pelo que aponta Bandeira (2005a; 2005b), foi o responsável por iniciar o debate sobre transversalidade na administração pública federal —, ciência e tecnologia e segurança pública, dentre outros, do rol de “temas transversais” entre os PPA 2004-2007 e PPA 2012-2015.

Viu-se, ainda, que a falta de clareza quanto ao que seja gestão transversal, bem como a incompreensão quanto à forma com que as desigualdades em nossa sociedade se produzem e reproduzem, inclusive a partir da atuação do Estado e suas políticas públicas, levou à restrição do uso da transversalidade, enquanto instrumento de gestão, às políticas sociais.

Além da restrição do uso do instrumento apenas à área social, o artigo procurou mostrar o processo de identificação da transversalidade como algo relacionado apenas ao atendimento das demandas de grupos sociais específicos, considerados “vulneráveis”. Essa identificação tem, ainda, o problema de apresentar tais demandas de forma indistinta, como se as necessidades e as demandas dos diferentes grupos sociais fossem as mesmas e pudessem ser encaminhadas da mesma maneira. Como se viu no artigo, as desigualdades não agem da mesma forma sobre mulheres, negros, indígenas, etc., e as políticas públicas devem dar conta de tais diferenças.

A despeito das dificuldades apontadas para a incorporação da transversalidade na administração pública federal, notadamente no âmbito do

PPA federal, acredita-se que a gestão transversal deva ser aprimorada nos próximos anos dadas as possibilidades que carrega para enfrentar as desigualdades estruturais da sociedade brasileira.

Referências

- ARIZNABARRETA, Koldo Echebarria. *Capital social, cultura organizativa y transversalidad en la gestión pública*. In: VI CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 2001, Buenos Aires. Disponível em <<http://siare.clad.org/fulltext/0042372.pdf>>. Acesso em 30-5-2016.
- AVELINO; Daniel Pitangueira de & SANTOS, José Carlos dos. Controle social e transversalidades: sinais de participação no planejamento governamental brasileiro. In: CARDOSO JR., José Celso & SANTOS, Eugênio A. Vilela dos (orgs.). *PPA 2012-2015: Experimentalismo institucional e resistência burocrática*. Brasília: Ipea, 2015, pp. 207-31.
- BANDEIRA, Lourdes. Fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres: Avançar na Transversalidade da Perspectiva de Gênero nas Políticas Públicas, 2005a. Disponível em <http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812BAFFE3B012BCB0932095E3A/integra_public_lourdes_bandeira.pdf>. Acesso em 4-5-2015.
- BANDEIRA, Lourdes. Brasil: Fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres para Avançar na Transversalização da Perspectiva de Gênero nas Políticas Públicas. In: *A pobreza e as políticas de gênero no Brasil*. Santiago do Chile: Cepal, 2005b, pp. 43-77. Disponível em <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5943/S055322_pt.pdf;jsessionid=4EA4D9F1682340BDAF51354230661A8E?sequence=1>. Acesso em 22-11-2017.
- BRANDÃO, Soraya Monteiro. *Indutores e barreiras à inovação da gestão em organizações públicas do Governo Federal Brasileiro: análise da percepção dos dirigentes*. Mestrado em Administração. Brasília: Universidade de Brasília, 2012.
- BRASIL. Decreto n.º 5.233 de 6 de outubro de 2004. Estabelece normas para a gestão do Plano Plurianual 2004-2007 e de seus Programas e dá outras providências (Plano de Gestão do PPA 2004-2007).
- BRASIL. Decreto n.º 6.601 de 10 de outubro de 2008. Dispõe sobre a

gestão do Plano Plurianual 2008-2011 e de seus programas (Plano de Gestão do PPA 2008-2011).

BRASIL. Decreto n.º 7.866 de 19 de dezembro de 2012. Regulamenta a Lei n.º 12.593, de 18 de janeiro de 2012, que institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015 (Plano de Gestão 2012-2015).

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA – IPEA. Avanços e desafios da transversalidade nas políticas públicas federais voltadas para minorias. In: IPEA. *Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*, vol. 3. Brasília: Ipea, 2009, pp. 779-95.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO – MP. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Manual de Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007, Ano Base 2004*. Brasília: MP, 2005. Disponível em <http://www.sigplan.gov.br/arquivos/Download/SIGPLAN/Manual_de_Avaliacao_Final_22-12.pdf>. Acesso em 5-5-2015.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO – MP. *Manual de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011, Ano Base 2010*. Brasília: MP, 2011a. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/avaliacao_PPA/manual_avaliacao_AB2010.pdf>. Acesso em 5-5-2015.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO – MP. *Manual de Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007, Ano Base 2006*. Brasília: MP, 2007a. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/avaliacao_PPA/06_PPA_Aval_manual.pdf>. Acesso em 5-5-2015.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO – MP. *Manual de Elaboração de Programas: PPA 2004-2007*. Brasília: MP, [s.d.]. Disponível em: <<http://www.sigplan.gov.br/arquivos/Download/ppa2004-2007/annualdeElaboracaodeProgramasPPA20042007.pdf>>. Acesso em 5-5-2015.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO – MP. *Manual de Elaboração de Programas: PPA 2008-2011*. Brasília: MP, 2007b. Disponível em <<http://siare.clad.org/siare/innotend/evaluacion/brasil1/g9.pdf>>. Acesso em 5-5-2015.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO – MP.

- Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015*. Brasília: MP, 2011b. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/Orientacoes_para_Elaboracao_do_PPA_2012-2015.pdf>. Acesso em 5-5-2015.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO – MP. *Plano de Gestão do PPA 2004-2007*. Brasília: MP, 2004. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/modelo_gestao/081009_PPA_MG_planoGes.pdf>. Acesso em 5-5-2015.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO – MP. *Plano Mais Brasil – Plurianual 2012-2015: Agendas Transversais – Monitoramento Participativo*. Brasília: MP, 2013a. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/130924_Ag_Transversais-Monit_Participativo_vol1.pdf>. Acesso em 5-5-2015.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO – MP. *Plano Plurianual 2004-2007: Mensagem Presidencial*. Brasília: MP, 2003. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/ppa/ppa2004_7.html/ppa-2004-2007/mensagem-presidencial.PDF>. Acesso em 5-5-2015.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO – MP. *Plano Plurianual 2008-2011: Mensagem Presidencial*. Brasília: MP, 2007c. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/PPA/081015_PPA_2008_mesPres.pdf>. Acesso em 5-5-2015.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO – MP. *Plano Plurianual 2012-2015: Mensagem Presidencial*. Brasília: MP, 2011c. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/mensagem_presidencial_ppa.pdf>. Acesso em 5-5-2015.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO – MP. *Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007 – exercício 2006 – ano base 2005*. Brasília: MP, 2006. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=3_2FCD3F10E06B8B5FC2410BF55056E1F.proposicoesWeb1?codteor=1317529&filename=MCN+107/2006+CN>. Acesso em 5-5-2015.

- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO – MP.
Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007 – exercício 2007 – ano base 2006. Brasília: MP, 2007d. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/avaliacao_PPA/relatorio_2007/07_PPA_Aval_cad01.pdf>. Acesso em 5-5-2015.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO – MP.
Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007 – exercício 2008 – ano base 2007. Brasília: MP, 2008. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1317554&filename=MCN+112/2008+CN>. Acesso em 5-5-2015.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO – MP.
Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011 – exercício 2009 – ano base 2008. Brasília: MP, 2009. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=346856680D44C4CDE64E4064DFC88C24.proposicoesWeb2?codteor=1315459&filename=MCN+115/2009+CN>. Acesso em 5-5-2015.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO – MP.
Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011 – exercício 2010 – ano base 2009. Brasília: MP, 2010. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/avaliacao_PPA/relatorio_2010/10_volume1_parte1.pdf>. Acesso em 5-5-2015.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO – MP.
Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011 – exercício 2011 – ano base 2010. Brasília: MP, 2011d. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/avaliacao_PPA/relatorio_2011/11_volumeI_parte1.pdf>. Acesso em 5-5-2015.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO – MP.
Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011 – exercício 2012 – ano base 2011. Brasília: MP, 2012. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/avaliacao_PPA/relatorio_2012/2012_volume_I_parte_I.pdf>. Acesso em 5-5-2015.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO – MP.
Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual 2012-2015 – ano

- base 2012*. Brasília: MP, 2013b. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1334135&filename=MCN+42/2013+CN>. Acesso em 5-5-2015.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO – MP. *Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual 2012-2015 – ano base 2013*. Brasília: MP, 2014. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1334135&filename=MCN+42/2013+CN>. Acesso em 5-5-2015.
- FERREIRA, V. A globalização das políticas de igualdade entre os sexos. Do reformismo social ao reformismo estatal. In: GODINHO, T. & SILVEIRA, M. L. da (orgs.). *Políticas públicas e igualdade de gênero*. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, Coordenadoria Especial da Mulher, 2004, pp. 77-102.
- KERGOAT, Danièle. O cuidado e a imbricação das relações sociais. In: ABREU, Alice Rangel de Paiva; HIRATA, Helene & LOMBARDI, Maria Rosa (orgs.). *Gênero e trabalho no Brasil e na França – perspectivas interseccionais*. São Paulo: Boitempo, 2016.
- PAPA, Fernanda de Carvalho. *Transversalidade e políticas públicas para mulheres no Brasil – percursos de uma pré-política*. Mestrado em Administração Pública e Governo. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2012.
- REINACH, Sofia. *Gestão transversal das políticas públicas no âmbito federal brasileiro: uma leitura inicial*. Mestrado em Administração. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2013.
- SANTOS, Deborah Silva; GARCIA-FILICE, Renísia Cristina & RODRIGUES, Ruth Meyre Mota (orgs.). *A transversalidade de gênero e raça nas políticas públicas: limites e possibilidades*. Brasília: Universidade de Brasília, 2016.
- SERRA, A. La gestión transversal: expectativas y resultados. IX Congreso Internacional do Clad Sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública, 2004, Madri, *Anais*. Disponível em <<http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reformademocracia/articulos/032-junio-2005/0049633>>. Acesso em 5-5-2015.
- SILVA, Tatiana Dias. Gestão da transversalidade em políticas públicas. XXXV Encontro da Anpad, 2011, Rio de Janeiro. *Anais*. . . Disponível em <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APB2041.pdf>>. Acesso em 5-5-2015.

A IDEIA DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO QUE EMERGE DA TEORIA GERAL DE KEYNES

NIEMEYER ALMEIDA FILHO*
TIAGO CAMARINHA LOPES**

Resumo

Este artigo coloca a *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda* em relação com o conceito de planejamento econômico ao apresentar as leituras teóricas e práticas da obra de Keynes. É argumentado que a ideia de intervenção estatal sistemática precede a proposição política de Keynes, porque ela surge das condições históricas do fim do *laissez-faire* na virada para o século XX, e que a política fiscal estrutural de manutenção de certo nível da demanda efetiva é um tipo de planejamento que difere do planejamento econômico na sociedade socialista.

Palavras-chave: Keynes; Keynesianismo; Liberalismo; Planejamento econômico.
Códigos JEL: N40, P00.

Abstract

This paper relates the *General theory of employment, interest and money* with the concept of economic planning by presenting the theoretical and practical perspectives of Keynes's work. It is argued that the systematic state intervention is prior to the political proposal of Keynes, because they are the result of the historical conditions of the end of *laissez-faire*, and that the structural fiscal policy of maintenance of a certain level of the effective demand is a type of planning that differs from the economic planning in the socialist society.

Key-words: Keynes; Keynesianism; Liberalism; Economic planning.
JEL codes: N40, P00.

Introdução

A retomada do pensamento keynesiano, nos meios acadêmicos e em fóruns de discussão de políticas, que vem ocorrendo desde 2007 com a crise do *subprime*, é flagrantemente seletiva, concentrando-se em elementos teóricos e interpretações que guardam funcionalidades com as necessidades

* Professor titular do Ieri/UFU (Universidade Federal de Uberlândia), Uberlândia, MG, Brasil. E-mail: <nafilho@ufu.br>.

** Professor Face/UFG (Universidade Federal de Goiás), Goiânia, GO, Brasil. E-mail: <tiagocamarinhalopes@gmail.com>.

contingentes do capitalismo nos últimos três anos. Desses elementos, a intervenção do Estado e dos governos nacionais nas economias está especialmente ressaltada. Emblema desses fenômenos são os extraordinários montantes de recursos transferidos das contas públicas dos Estados Unidos para o setor privado — financeiro e não financeiro —, que alcançaram níveis recordes e até então inimagináveis. Não por outra razão essa crise foi comparada, em termos de repercussão sobre a economia global, à Crise de 1929. Para compreender por que eventos similares se repetem em torno da temática “liberalização *versus* coordenação econômica” é preciso fazer uma análise histórica da evolução do sistema econômico global, assim como das ideias que captam a contradição entre mercado e plano no século XX. Uma das maneiras de iniciar tal estudo é descrever o pensamento econômico de Keynes.

A possibilidade e legitimidade da intervenção estatal sobre o mercado em Keynes, assim como no contexto histórico de origem, sempre gerou polêmica. Em Hannsgen & Papadimitriou (2009) há uma avaliação dos termos atuais das discussões sobre a pertinência e repercussão das políticas econômicas de resposta à crise de 2007. Em parte, retoma-se uma discussão que nunca foi superada de avaliação do efeito econômico das políticas do New Deal, sobretudo da ideia de que a expansão dos gastos públicos (mas também privados) pode efetivamente ter efeitos sobre o crescimento da economia. Os autores citam os principais críticos, realçando os argumentos de Barro (2009), Ohanian (2009) e Reynolds (2009).¹

O artigo sustenta teoricamente que as proposições da *Teoria geral*, especialmente as que finalizam a obra no Capítulo 24, apontam para uma ação estrutural do Estado de intervenção no espaço dos mercados, tanto pela via da taxaço quanto pela via do gasto. É argumentado que daí decorre a exigência de planejamento para que essa ação pública ocorra na direção e sentido determinados pelo campo da política (os parlamentos).

Com base nessa descrição das políticas econômicas que seriam retiradas da principal obra de Keynes, são apresentadas duas conclusões: primeiro, o planejamento em oposição ao Estado liberal é um evento que brota das circunstâncias objetivas dadas pela história e não de propostas filosó-

¹ Este artigo contempla em parte um posicionamento neste debate, embora alcance ainda um aspecto não discutido, que é o da importância do planejamento econômico estatal no contexto do pensamento keynesiano. Esse tema aparece secundariamente em alguns dos trabalhos de estudiosos e seguidores de Keynes, tais como Moggridge (1976), Milgate (1989), Chick (2010), Beaud & Dostaler (1995), Kicioof (2007), e como um dos elementos centrais em Carvalho (1997).

ficas ou morais de “homens de visão” e, segundo, a proposição intervencionista de Keynes difere da proposição do planejamento econômico da sociedade socialista.

A primeira seção relaciona as políticas keynesianas com o conteúdo da *Teoria geral*, enfatizando que a exposição teórica de Keynes respalda o Estado ativo em oposição ao Estado liberal, embora o caráter exato dessa atividade seja campo de acirrado debate. A segunda seção indica que as condições de intervenção sistemática na economia emergiram de desenlaces históricos que resultaram do fim do *laissez-faire*, e que Keynes, portanto, monta um arcabouço teórico que já nasce alinhado com a realidade de seu mundo. Finalmente, como forma de aproximar o conceito das políticas que se originam da *Teoria geral* da ideia de planejamento, a terceira seção busca posicionar Keynes no debate sobre o cálculo econômico socialista. Uma breve conclusão fecha o artigo.

Teoria Geral: conflitos teóricos, concordância prática

A principal obra de Keynes, a *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda*, publicada originalmente em inglês, em 1936, é uma obra de repercussão mais ampla do que os limites impostos pela Academia. O contexto histórico da época de sua publicação era do New Deal de Roosevelt, no qual houve ampliação do campo de ação da política pública americana de modo que expandisse os gastos sem lastro para aumentar o nível da atividade econômica e do emprego. A obra de Keynes, de algum modo, respaldava essa ação, entendendo-a como intrínseca às funções do Estado no campo da economia daquela primeira metade do século XX. Não obstante, o argumento geral do livro é bem mais amplo, dirigindo-se também aos economistas em geral para contestar os termos do pensamento liberal clássico.

A *Teoria geral* pode ser interpretada em pelo menos duas perspectivas: a teórica e a prática. Enquanto a primeira se restringe aos aspectos de crítica ao modelo clássico, em especial, à lei de Say, a segunda diz respeito às repercussões que a obra apresentava para a política econômica de Estado. O problema é que essas perspectivas muitas vezes não apresentam compatibilidade.

As polêmicas que permeiam os debates dos economistas que trabalham dentro do arcabouço erguido por Keynes se devem à relação contraditória entre os aspectos teóricos da *Teoria geral* e as proposições da “filosofia

social” que dela derivam. Essa particularidade na obra de Keynes é reflexo da sua hercúlea tarefa de buscar a combinação de padrões de organização tão distintos quanto os da economia de mercado e os da economia planificada. Por isso, mesmo que haja concordância sobre o fato de a obra respaldar a ação estatal, o caráter exato dessa manobra torna-se um ponto fértil de discussões e controvérsias entre os economistas. Em outras palavras, se pelo lado teórico há acirrados debates sobre a determinação do “modelo”, por outro, há unanimidade na aceitação de que a teoria de Keynes evoca um Estado ativo, cuja definição mais precisa reintroduz, de outro ponto de vista, novas discórdias teóricas.

Em relação à teoria pura em economia, sabe-se que Keynes buscou apontar para uma falha da escola tradicional, ao mesmo tempo que se esforçou para corrigi-la. Assim, no capítulo 1 ele aponta que o livro procura “contrastar a natureza dos [seus] argumentos e conclusões com os da teoria *clássica*”, na qual ele havia sido formado. Isto porque ele estava convencido de que grande parte dos problemas que o capitalismo vinha enfrentando desde os anos 1920 relacionavam-se a uma inadequação da visão dominante sobre o funcionamento da economia do primeiro quartel do século XX. Conseqüentemente, as políticas que vinham sendo adotadas em situações críticas não eram adequadas. Keynes reconhece assim que as condições reais estavam em desacordo com a teoria econômica prevalecente. Em outras palavras: enquanto os economistas afirmavam que a crise e o desemprego eram uma impossibilidade, a situação real depois da quebra de 1929 mostrava que havia algo de muito errado com o modelo econômico dominante.

Por outro lado, os aspectos teóricos da *Teoria geral* parecem desaparecer no ar quando se trata de dominar um embate essencialmente político. Neste sentido se compreende porque Keynes, por conta da sua determinação de fazer valer a essência dos seus argumentos e buscando uma influência decisiva na forma de pensar da sua época, não se preocupou em polemizar a respeito dos diversos elementos teóricos da sua obra. Ao contrário, como mostra a sua reação passiva ao receber o artigo de John Hicks ([1937] 1988), onde se estabelecem as bases para a Síntese Neoclássica, uma interpretação das proposições de Keynes como um caso particular da leitura neoclássica.² Em troca de cartas com Joan Robinson, que lhe cobrava

2 Em Franco (1988) há uma nota (10, p. 130) que sintetiza essa postura de Keynes: “A defesa de Hicks, durante as duas décadas que se seguiram à publicação do artigo, baseava-se no

um esclarecimento de seus pontos de vista, Keynes disse que preferia esperar para consolidar as suas ideias e, mesmo, esperar que ele próprio se fixasse numa determinada posição, mostrando que não estava preocupado em firmar uma leitura única da sua obra. Isso fortalece o argumento, contrário ao de Chick (2010), de que a *Teoria geral* seria uma obra essencialmente política e não técnica-teórica.

Portanto, as interpretações e polêmicas a respeito do conteúdo e significado da *Teoria geral* parecem ter sido estimuladas pelo próprio autor. Elas são em parte responsáveis pela notável repercussão do trabalho e pela sua aparente insuperável relevância; assim como pelas discussões a respeito da intencionalidade de Keynes em pontos específicos, ou mesmo especificações que caberiam à sua obra. Aí se enquadram, muito bem, os elementos postos no capítulo 24. O próprio título do capítulo (Notas finais sobre a filosofia social a que poderia levar a *Teoria geral*) já dá margem a especulações. É nesse sentido que podemos afirmar que as controvérsias entre os economistas no contexto da Revolução Keynesiana são um produto da relação ambígua entre os aspectos teóricos e filosóficos (social) da *Teoria geral*.

Uma síntese esquemática do capítulo 24 pode ser a seguinte. Para Keynes a sociedade capitalista apresenta dois defeitos principais: *a*) uma incapacidade para proporcionar o pleno emprego; e *b*) uma arbitrária e desigual distribuição da riqueza e das rendas. Desses dois defeitos, Keynes propõe-se a tratar diretamente do primeiro, embora afirme que o núcleo da Teoria pode ser também relevante para o segundo.

A base empírica, como não poderia deixar de ser, são os dados da tributação direta realizada na Grã-Bretanha até os anos 1930, que vinha conseguindo realizar considerável progresso (*sic*) na diminuição das grandes desigualdades de riqueza e de renda. Desta constatação, vem a indagação ordenadora do argumento do capítulo: por que não aumentar (intensificar) o uso deste instrumento? Keynes aponta duas restrições que eram então comumente apresentadas: *i*) o receio de que a taxação elevada pudesse

argumento de que ele “propunha naquele trabalho a nada mais que um arranjo do que parecia ser a parte central dos ensinamentos de Keynes para fins de exposição” (apresentado em Hicks (1979), p. 73) e também na opinião do próprio Keynes a respeito. Em relação ao artigo, este afirmou, em carta a Hicks, de 31-3-1937, reproduzida em Hicks (1973), p. 157 e em Moggridge (1973), pp. 79-81: “Achei muito interessante e realmente tenho muito pouco a dizer em termos de crítica. Embora a autoridade de Keynes não pareça suficiente, por si só, para «reabilitar» o artigo, serve para afugentar alguma crítica pouco fundamentada a respeito”.

estimular a evasão fiscal; e a opinião de que o aumento do capital dependia da poupança dos ricos, que seria diminuída pelo aumento dos impostos.

O foco da análise fica nesta segunda restrição. A base teórica para o argumento vem da própria formulação do esquema da demanda efetiva, particularmente da explicação de como o investimento é determinado. Para ele, dentro dos limites da existência do pleno emprego, o crescimento do capital não depende absolutamente de uma baixa propensão a consumir; ao contrário, o crescimento do capital é reprimido por ela. Em outras palavras, o aumento da poupança individual provocaria queda no investimento.

Seguindo a sua avaliação das condições históricas dos anos 1930, a poupança institucionalizada — através de bancos e fundos de amortização — seria mais adequada do que a poupança individual, e as medidas destinadas a distribuir renda, no sentido de aumentar a propensão a consumir, muito mais favoráveis ao crescimento do capital. Então, a melhor política seria reduzir a taxa de juros até um nível que, em relação com a curva da eficiência marginal do capital, o pleno emprego fosse atingido. A curva da eficiência marginal do capital corresponde às taxas de retorno para diferentes tipos e quantidades de ativo, enquanto a taxa de juros funciona como medição da oportunidade de custo do dinheiro.

Portanto, o objetivo da política econômica deveria ser aumentar o volume de capital até que ele deixe de ser escasso, de modo que o investidor, sem função, deixe de receber qualquer benefício; e depois criar um sistema de tributação direta que favoreça a atuação do empresário, em todas as suas vertentes de atividade, a dedicar-se ativamente à produção de riqueza em condições razoáveis de remuneração. Dessa forma, de acordo com Keynes, seria possível manter “certo grau de individualismo” ao mesmo tempo que haveria a “eutanasia do rentier”.

Agora, esta forma de argumentar a respeito do significado que poderia ter o aumento dos impostos sobre a demanda efetiva e sobre a atividade econômica veio dar margem a apropriações diversas³ das vantagens que via Keynes na ampliação da ação do Estado. É preciso ressaltar que, mais do que apenas medidas sobre o campo das ações privadas, como são

3 As apropriações diversas são interpretações a respeito do papel do Estado numa economia capitalista. O interesse de Keynes relacionava-se, claramente, ao efeito que a ação do Estado poderia apresentar para a demanda efetiva, isto é, o efeito que os gastos públicos poderiam ter para o investimento social. No entanto, as Políticas Keynesianas denotam uma ação estrutural sobre o campo das ações privadas, que ocorrem no espaço do mercado. Talvez por isso as Políticas Keynesianas tenham sido desde os anos 1970 objeto de contestação dos adeptos do Neoliberalismo.

pensadas em geral as políticas keynesianas, o argumento de Keynes sugere que o ideal seria que o Estado e o Governo atuassem ativamente para melhorar as condições econômicas internas, centrando-se nos elementos que pudessem elevar o nível do investimento interno.

De toda maneira, em relação à perspectiva prática da *Teoria geral*, parece não haver discórdias quanto ao fato de o Estado ter uma certa função. Em outras palavras, quando se trata de contrapor o Estado do *laissez-faire* com a proposição política de Keynes, todos concordam que a *Teoria geral* respalda o Estado como agente ativo. Mas como deve ser essa atividade em específico? E quais são os limites que não devem ser ultrapassados, para que não se debande para uma economia centralmente coordenada? Afinal, como ressalta Oreiro & de Paula (2003), “trata-se de buscar um meio-termo entre liberalismo econômico e o intervencionismo soviético”, ou seja, de forjar não só uma economia dirigida, mas uma economia “capitalista adequadamente dirigida”. Evidentemente, esses são aspectos que desencadeiam uma série de debates que expressam as complicações graves que emergiram com o fim do *laissez-faire*.

Keynes parece estar ciente da amplitude do problema, como se pode constatar no próprio capítulo 24, no qual ele se esforça ao máximo para indicar que suas propostas não vão contra a liberdade individual:

[. . .] enquanto a ampliação das funções do governo, que supõe a tarefa de ajustar a propensão a consumir com o incentivo para investir, poderia parecer a um publicista do século XIX ou a um financista americano contemporâneo uma terrível transgressão do individualismo, eu a defendo, ao contrário, como o único meio exequível de evitar a destruição total das instituições econômicas atuais e como condição de um bem-sucedido exercício da iniciativa individual (Keynes ([1936] 1982)).

Assim, o Estado teria funções específicas de criar um ambiente favorável ao investimento privado, em um procedimento que poderíamos denominar de “política de incentivo estrutural” ou “política fiscal estrutural de manutenção de certo nível da demanda efetiva”. Ou seja, trata-se de uma atividade de contínuo suporte às instituições que fundamentam o funcionamento do mercado para que as decisões de investimento ocorram de forma continuada. Dessa forma, os ciclos econômicos seriam reduzidos

a um mínimo, o que garantiria uma expansão similar à vivida pela Inglaterra durante a época liberal.

Ocorre que o envolvimento do Estado com o investimento exigia algum tipo de cálculo que fosse correspondente ao do cálculo econômico efetuado pelo detentor de dinheiro na economia capitalista, que segue o princípio de maximização do lucro. Tal cálculo, como se sabe, consiste na comparação da Eficiência Marginal do Capital (EMK)⁴ com a taxa de juros. Caso a expectativa seja de que a primeira seja maior que a segunda, o empresário efetua o investimento. E o Estado? Como funciona o direcionamento dos recursos para investimento em uma sociedade que pretende coordenar sua atividade econômica de acordo com seus objetivos?⁵ Mesmo considerando que os governos reunissem condições de autonomia suficientes para operar os recursos públicos, a regulação da atividade pública já existente na primeira metade do século XX impunha restrições e responsabilidades aos governantes que precisariam ser observadas.

A proposta de Keynes, como se viu, estava em consonância com um Estado ativo que influenciasse a decisão de investir. Neste sentido prático-político, existe unanimidade em apontar para a teoria apresentada por Keynes como justificadora do aumento do Estado sobre o mercado. De maneira semelhante, Fonseca (2010) ressalta a função de Keynes como voz-síntese contra o liberalismo clássico. Porém, se o argumento de Victoria Chick é correto, o foco da *Teoria geral* é na explicação, ou seja, nos elementos teóricos. Então, a forma como o Estado agiria abrangia ainda outros aspectos teóricos que precisariam ser descritos.

Era preciso, por isso, demonstrar que as condições de realização dos investimentos decididos por uma lógica distinta da de mercado eram viáveis e que teriam as repercussões esperadas. Não que a incerteza, como mágica, deixasse de existir no campo das decisões públicas. Mas o indispensável crivo de avaliações coletivas, por corpos técnicos, e a avaliação

4 A eficiência marginal do capital é um termo utilizado na escola keynesiana para se referir à taxa de retorno de aplicação em um ativo em específico. A liquidez desse ativo pode ser a mais variada, indo de total, caso em que o retorno é igual à taxa de juros, até o investimento mais pesado e cujo retorno pode ser muito difícil de calcular previamente.

5 Carvalho (1999) formula a mesma questão fundamental ao contrapor Estado e mercado da seguinte maneira: “A firma tem por objetivo maximizar lucros. Por quê? Porque isso contribui para maximizar a satisfação dos consumidores que possuem esta firma. A firma, portanto, não é um agente. Ela se reduz a consumidores. E o Estado? Como estabelecer sua função objetivo?” (Carvalho, 1999, p. 19).

política final, acabariam trazendo um componente maior de estabilidade.⁶ Além disso, talvez o principal, era que as proposições precisavam passar por avaliações políticas de Estado, dando um conteúdo distinto às decisões de investimento.

Este é o ponto de partida, da perspectiva teórica keynesiana, para analisar a contradição fundamental entre mercado e plano. Na prática, tal contradição já era notada por observação histórica no início do século XX e ela se consolidou teoricamente mais tarde no assim chamado debate sobre o cálculo econômico socialista.

Intervenção e planejamento: as condições concretas

Mas antes de prosseguir no âmbito da teoria econômica, é preciso destacar que o processo de substituição do cálculo econômico capitalista por uma lógica distinta é um resultado empírico da história. Neste sentido, Tony Judt (2005), no seu livro de investigação das condições de desenvolvimento da Europa no pós-Segunda Guerra Mundial, mostra que as “políticas keynesianas” são produto de condições históricas do pós-guerra. Essas políticas foram resultado da ampliação do leque das funções sociais do Estado, se comparadas com as do século XIX. E a ampliação não se deu propriamente pelas razões apontadas por Keynes nas passagens acima, ou mesmo por sua contribuição específica na *Teoria geral*,⁷ mas por exigências das condições sociais do imediato pós-guerra. Neste sentido, seguindo ainda Tony Judt, a ideia de intervenção do Estado e mesmo do planejamento no âmbito do capitalismo, nasce das circunstâncias históricas de guerra, e da confluência de diferentes visões políticas, à esquerda e à direita, que tinham postura crítica ao *laissez-faire* desde antes da Primeira Guerra Mundial.

6 Os esquemas atuais de elaboração de orçamentos e planos de governo podem servir de analogia para mostrar que a atividade pública é muito mais complexa, porém acrescenta um componente institucional às definições do investimento estatal que podem traduzir, para o âmbito público, aquilo que a Eficiência Marginal do Capital representa para o âmbito privado.

7 A repercussão da *Teoria geral* foi realmente ampla. Szmrecsányi (1984, p. 33), na introdução que faz à coletânea Keynes, publicada em português e da qual é organizador, a propósito da repercussão do livro, diz o seguinte: “[. . .] a repercussão dessa obra [a TG] foi imediata e muito intensa, gerando a publicação de um grande número de comentários pró e contra as ideias de Keynes, bem como de vários trabalhos correlatos ou derivados da temática da *Teoria geral*. Embora não caiba nesta Introdução apresentar uma relação mesmo que aproximada de tais trabalhos, deve-se, pelo menos, mencionar alguns dos mais importantes. Entre estes, ocupam, sem dúvida, um lugar de destaque os dois artigos que deram origem ao chamado «modelo Harrod-Domar» de crescimento econômico, e os vários livros do principal discípulo norte-americano de Keynes, Alvin H. Hansen”.

Tony Judt (2005) sustenta que a ideia do planejamento público já vinha inscrita em diferentes visões da política, e que estas vão convergir por conta das condições de escassez impostas pela guerra. Assim, da mesma forma que a *Teoria geral* legitimou as intervenções do Estado que garantiam condições mínimas sociais a partir da Crise de 1929, ela fez o mesmo para tornar essas intervenções estruturais no pós-Segunda Guerra Mundial.⁸ E, evidentemente, o mesmo ocorreu com a ideia de que o planejamento público social fosse indispensável.

Por outro lado, como a formação da União Soviética adentrara a economia regulada por outra via, diferente da dos países capitalistas, seria possível imaginar que o intervencionismo no Ocidente pudesse ser influenciado pela experiência do governo bolchevique. No entanto, Judt (2005) argumenta que tal raciocínio não corresponde à emergência do planejamento de natureza capitalista como se deu na prática, ou seja, a crença no plano em contraposição ao Estado liberal não foi derivada do exemplo da União Soviética:

It is sometimes suggested that this faith in planning, the political religion of post-war Europe, derived from the example of the Soviet Union: a planned economy that had ostensibly escaped the traumas of capitalist Europe, withstood the Nazi assault and won the Second World War thanks to a series of detailed Five Years Plans. This is entirely mistaken. In post-war western and central Europe only Communists put their faith in Soviet-style Plans (about which they knew very little), and even they had no notion of how such Plans might be applied to their local circumstances. The Soviet obsession with numerical targets, production quotas and centralized direction was alien to all but a few of the contemporary western advocates of planning. The latter — and they came in many varieties — were drawing on a very different set of sources (Judt (2005)).

De acordo com Judt, o planejamento do tipo soviético só era desejado no Ocidente por comunistas, e ainda assim, estes sabiam muito pouco sobre o planejamento na URSS. Em geral, o conhecimento sobre a economia de comando era muito escasso nos países capitalistas, o que corrobora

⁸ Em Campos (1980) há toda uma argumentação neste mesmo sentido para interpretar Keynes como um ideólogo do capitalismo.

a interpretação de que os defensores de planejamento no Ocidente estavam tirando inspiração para o planejamento de outras fontes.

Com efeito, a ideia de planejamento já em moda bem antes de 1945 remonta à tradição socialista reformista da Áustria e Grã-Bretanha, mas ela não foi a única a forjar o novo Estado capitalista no século XX. Outras correntes que determinaram o formato do planejamento no capitalismo eram ligadas ao reformismo pré-Primeira Guerra. É nesse sentido que podemos dizer que “planejamento” é um tópico de complexidade, que abarca todo um leque de posições políticas conflitantes.

O economista polonês Oskar Lange ([1961] 1967) aborda a história de forma semelhante a Judt (2005), ressaltando que o planejamento de que se trata surge da prática da Guerra e do fim do *laissez-faire*, ou seja, ele não provém do abstrato vinculado ao ideal socialista de coordenação. Miglioli (1982), por outro lado, enfatiza que o planejamento econômico já era existente nos anos 1920 na URSS, e que a partir daí se espalhou para a Europa Ocidental e demais países capitalistas.

De toda forma, qualquer que seja a origem da substituição ideológica do Estado liberal clássico pelo Estado capitalista no século XX, a posição liberal-pragmática de Keynes consubstanciada na *Teoria geral* era perfeita como base de legitimação de um processo que já acontecia de fato. Foi desse modo que as funções do Estado passaram a se desenvolver na direção daquilo que viria a se tornar o *welfare-state*.⁹

Então, em síntese, como uma derivação do argumento de Tony Judt, pode-se dizer que a intervenção maior do Estado na economia, e mesmo a ideia de planejamento, é produto de condições sociais de determinada época. O desenvolvimento do capitalismo global e das formações sociais capitalistas, ao superar o período histórico das transformações elementares que configuram um novo modo de produção, ingressa numa nova etapa em que as funções do Estado se ampliam. Nela as relações estruturais entre mercado e Estado ajustam-se de modo que este último tenha funções ampliadas.

Essa não é propriamente a interpretação que predomina no âmbito dos economistas. De um modo geral, as diferentes escolas que se inspiram

⁹ A racionalidade da formação do *welfare-state* é um tópico aberto de discussão. Judt (2005), ressaltando que o termo *planejamento* não é acurado, devido às especificidades de intervenção em cada país, parece dar um sentido político de “socialmente justo” ao *welfare-state*, rejeitando a hipótese de que o Estado do bem-estar social é uma reação de proteção do capitalismo em relação à revolução socialista, posição dos marxistas ortodoxos. As duas interpretações derivam da discussão de estratégia política que diferencia a Social Democracia como uma opção reformista em relação à via revolucionária clássica.

nas proposições da *Teoria geral* a veem como um elemento central da mudança no papel do Estado, que se consolida nos anos 1930 e particularmente nos anos 1940. Em outras palavras, não conseguem diferenciar as proposições teóricas, a filosofia social de Keynes, do seu resultado concreto. Esses dois elementos seriam idênticos. Apenas leitores mais cuidadosos da *Teoria geral* são capazes de apontar as diferenças entre o conteúdo das chamadas “políticas keynesianas” e a natureza das proposições de Keynes, sobretudo as do capítulo 24.¹⁰

Contudo, o entendimento de que o planejamento é uma decorrência lógica da *Teoria geral* parece bem aceito. Assim, neste caso particular, parece haver convergência entre as propostas de Keynes com a evolução histórica do planejamento no âmbito das economias capitalistas. Por outro lado, deixamos claro, seguindo a recuperação dos fatos feita por Tony Judt e Oskar Lange, que não houve, diretamente, uma disseminação ideológica e consciente de *planning*. Ou seja, o planejamento não brotou das “ideias dos economistas e dos filósofos políticos”, como o próprio Keynes poderia argumentar, mas da evolução histórica como ela mesma se deu com a passagem da era dos impérios para o século XX.¹¹

Ainda assim, esta conclusão não exclui uma possível influência interestatal no que diz respeito às técnicas de operação do planejamento. Aparentemente, as técnicas de planejamento podem ser aplicadas em diferentes amplitudes, de modo que alcance não apenas as economias de planejamento centralizado, como também as outras que poderiam ser consideradas mistas, no espectro que se completa com uma economia regulada plenamente pelo mercado.

Neste contexto, para explicitar como a teoria de Keynes está inscrita num plano mais amplo das circunstâncias concretas da transição da economia de mercado para uma economia coordenada, é preciso recuperar os elementos centrais do debate sobre o cálculo econômico socialista, que contrapôs, num determinado nível de abstração, as duas propostas alternativas de sociedade que se estabeleceram com o fim do liberalismo clássico e com a crise estrutural do sistema capitalista.

10 Sobre a diferenciação entre teoria, filosofia social e resultado da *Teoria geral*, ver Carvalho (1997), pp. 40-1.

11 Um exemplo do argumento tradicional que enfatiza a influência intelectual sobre o desenvolvimento histórico concreto é Skidelsky (2008). Assim, ele escreve que a transição das economias centralmente coordenadas da Rússia e China para economias mistas deveria ser balizada pelos ensinamentos de Keynes, sem perceber que a terceira via se impôs como um resultado histórico necessário que é *refletido a posteriori* no que Keynes escreve.

O debate sobre o cálculo econômico socialista

De acordo com o historiador do pensamento Cláudio Napoleoni (1979, cap. IX), a origem da reflexão teórica sobre planificação pode ser registrada numa posição teórica tomada pelo economista austríaco Ludwig von Mises, que num artigo publicado em inglês em 1935,¹² contestou que uma economia planificada pudesse funcionar de maneira racional. Esse é considerado o início do “problema do cálculo econômico”, que segundo Boettke (2000) constitui uma das maiores contribuições à ciência econômica no século XX.¹³

De forma semelhante, Lange (1936) louva o desafio lançado por Mises ([1920] 1935) como de grande importância para os socialistas, que até então estavam pouco cientes da problemática de alocação na sociedade planificada.¹⁴ Ludwig von Mises foi levado a colocar este desafio teórico como reação à crescente influência dos socialistas, que ainda não haviam se deparado com o problema prático do cálculo econômico em uma sociedade coletivista. O argumento de Mises pode ser resumido assim: na ausência do mecanismo de preços de mercado, é impossível estabelecer a relação da demanda com a produção. O argumento parte da ideia de que a finalidade de qualquer economia, em qualquer contexto institucional, é de tornar mais eficiente a utilização dos recursos escassos na obtenção de determinados fins. Daí a exigência de evidenciar essa escassez por um índice, que na opinião dele não podia ser outro que não preços de mercado, que permitiriam uma medida relativa de escassez (preços relativos).

12 Von Mises (1920). “Economic calculation in the socialist commonwealth”, in: Hayek, F. A. (1935) *Collectivist economic planning*, Londres, 1920. Original: *Die Wirtschaftsrechnung im sozialistischen Gemeinwesen* [Cálculo econômico na comunidade socialista]. Artigo apresentado na *Nationalökonomische Gesellschaft*, depois publicado no *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik* (1920).

13 Os principais textos do debate sobre o cálculo econômico foram editados por Boettke (2000), que tem por objetivo organizar as contribuições direcionadas à construção da teoria do planejamento socialista. Para uma apresentação do debate com enfoque no lado teórico, ver Barbieri (2004). Para uma resenha que relaciona a discussão teórica com eventos concretos do século XX e subdivide o tópico em quatro rodadas específicas, ver Albuquerque (2008).

14 À primeira vista pode parecer contraditório que uma figura tão politicamente oposta ao comunismo possa ter dado uma contribuição genuína à causa dos trabalhadores. Lange (1936) sugere até que se erga uma estátua a Mises em um eventual Ministério de Planejamento do Estado Socialista, como forma de demonstração de que até os economistas burgueses mais convictos são impelidos a contribuir quando lidam com os problemas econômicos cientificamente. É nesse sentido que Lange (1936) salienta que “o socialista e o economista vão enxergar a realização do professor Mises diferentemente: um estado estranho de divergência de suas opiniões, que, para Mises, precisa ser a regra”.

Como numa economia centralmente planejada não há mercado, por definição, haveria espaço apenas para a desordem alocativa.

Napoleoni destaca duas respostas a esta afirmação, uma de Lange e outra de Dobb. A de Lange, que segundo ele foi um dos principais pontos de partida da discussão moderna de planificação, é de rejeição completa do argumento de Mises.¹⁵

A questão que vai então surgir é que Lange não consegue imaginar uma forma de determinação dos preços relativos numa economia planejada, senão como algo muito parecido com o mecanismo de mercado na estrutura concorrencial, evidentemente construído a partir de instituições próprias ao socialismo. Mesmo assim, ele vai sustentar a tese de que num nível de abstração elevado as questões teóricas seriam as mesmas postas pelo modelo convencional de Equilíbrio Geral. Isso não significa que os sistemas de mercado e de planificação são iguais, apenas que sua formalização matemática é equivalente, já que os princípios de economia devem ser universais, ou seja, abranger todas as formas de organização social da produção e distribuição.¹⁶ Assim, a analogia existente entre a economia de mercado competitivo e a socialista é puramente formal, de tal forma que a distribuição real dos valores de uso seja efetivamente diferente nos dois casos.

A força da resposta de Lange consiste na reafirmação e refinamento do argumento de que, logicamente, não existe impossibilidade para a obtenção da informação relacionando a demanda com a produção na economia de propriedade coletiva. É a partir de então que não se contesta mais a viabilidade teórica da economia planejada, mas sua praticidade. De acordo com Boettke (2000), depois de Mises ter dominado o debate desde 1920, a posição de Lange predomina de 1937 em diante, perdendo força somente a partir de 1985. De acordo com Napoleoni (1979),

A posição de Lange exige um julgamento complexo, visto que contém elementos positivos e negativos. O principal elemento positivo

15 Dobb contesta que o problema da valoração seja decisivo para uma economia planejada. Sobre a reação de Dobb, ver Napoleoni (1979, p. 152).

16 Este é um ponto de controvérsia entre os que pensam que as leis econômicas sempre são historicamente determinadas (marxistas e historiadores de outras correntes teóricas) e os que acreditam que existem princípios gerais que delimitam toda formação econômica possível (toda escola de pensamento que tende a naturalizar as relações sociais de produção do capital). Oskar Lange, reconhecendo que Karl Marx não pôde desenvolver esta questão com mais rigor à época em que o materialismo histórico estava se formando, se encontra isolado justamente entre estes dois grupos.

consiste no fato de que, com Lange, pela primeira vez, um defensor da planificação reconhece a seriedade da crítica de von Mises. Antes de Lange, de fato, a literatura socialista caracteriza-se pela incapacidade de se dar conta de quais fossem os problemas efetivos de uma economia planificada. Com efeito, o problema colocado por von Mises, isto é, o problema da racionalidade, não é de fato, como esta literatura procurava então sustentar, um problema típico de uma economia burguesa, mas sim um problema geral, visto que qualquer economia tem de resolver o problema da utilização eficiente dos recursos escassos. O grande mérito de Lange foi portanto o de ter esclarecido este ponto e além disso o de ter trazido à luz a importância de toda a teoria econômica de origem walrasiana, para a solução racional dos problemas da planificação (Napoleoni, 1979, p. 151).

Por isso, provavelmente antevendo já a reação de Lange (1936), Hayek ([1935] 2009) e Robbins ([1934] 2009), seguidores de Mises, alteram o argumento original da seguinte forma: eles admitem que do ponto de vista teórico os preços possam ser calculados numa economia planificada, porém contestavam que isto pudesse realizar-se concretamente, por dois motivos. O primeiro era porque o sistema de equações no qual se exprime o equilíbrio econômico geral é tão vasto e complexo que foge à possibilidade de cálculo, sobretudo no contexto histórico em que o debate ocorreu. O segundo era porque, também no terreno da viabilidade prática, mesmo que o cálculo pudesse ser feito, ele sempre teria uma defasagem em relação ao contexto real em que as relações aconteciam concretamente. Portanto, uma posição menos rígida que a de Mises.

De nosso ponto de vista, essa discussão específica sobre o cálculo da escassez, a expressão universal de um elemento central da economia, que Lange considerava universal, está na origem dos desenvolvimentos da técnica de planejamento. Note que o problema no debate sobre o cálculo econômico socialista consiste em determinar como se dá o cálculo econômico em uma sociedade cuja alocação dos recursos não se dá exclusivamente pelo mercado, ou seja, pela maximização do lucro. Este é justamente o problema que emerge da *Teoria geral*: o que substituir como critério de decisão de investimento pela comparação entre Eficiência Marginal do Capital e taxa de juros?

Entendemos que neste ponto específico houve influência mútua das formas pelas quais o planejamento se apresentou no âmbito do capitalismo

e do socialismo, ou seja, apontamos que este debate abstrato coloca os sistemas antagônicos reais do século XX em contato, mesmo que muitas questões teórico-práticas tenham se estabelecido no período do pós-guerra. Mas de que maneira capitalismo e socialismo entram em contato por meio do debate sobre planejamento *versus* liberalismo?

Segundo Lange (1937), a discussão sobre o cálculo econômico socialista e a oposição entre capitalismo e socialismo se resume à possibilidade de o modo de produção do capital conseguir manter o desenvolvimento das forças produtivas. Durante a era do “capitalismo competitivo”, o avanço técnico da produção ocorreu indubitavelmente, como os próprios socialistas admitem e, por esta razão, as forças produtivas estavam em consonância com as relações sociais de produção. Contudo, a partir da crise deflagrada em 1930 e da constituição do capital monopolista, há barreiras efetivas à disseminação dos avanços técnicos.

Diante dessas condições, o foco da política de desenvolvimento passa a ser a manutenção da demanda efetiva, que se expressa para Lange (1937) no intervencionismo que ascende com o fim do *laissez-faire*. Este seria o planejamento de natureza intrinsecamente capitalista. Então, ao continuar entravando o avanço técnico, o capitalismo gera desemprego ao exaurir as oportunidades de investimentos lucrativos. É por isso que, ainda de acordo com Lange (1937), a *Teoria geral* de Keynes (1936) é uma “análise brilhante” na medida em que certamente aponta para os investimentos públicos como forma de manter a população trabalhando. Por outro lado, o problema permanece porque essa manobra não evoca necessariamente o progresso tecnológico na produção, mas apenas coordena a economia com o objetivo de atingir o pleno emprego.

Como argumenta Carr (1947), a coordenação econômica do Ocidente admirava o planejamento do tipo soviético porque este empregava de fato toda força de trabalho disponível, que era justamente a meta do plano de natureza capitalista. O sentido do argumento de Oskar Lange é que os conflitos entre liberalismo e intervencionismo do século XX seriam reflexos da dificuldade do capitalismo em continuar a revolucionar as forças produtivas, o que abre a possibilidade para uma eventual organização socialista da produção. Essa é a base sobre a qual o conflito ideológico característico da Guerra Fria deve ser entendido. Por essa razão, o debate sobre planejamento, um procedimento técnico científico para coordenar a combinação dos insumos para obter produtos, sempre tem como pano de

fundo o conflito político entre os modos de produção capitalista e socialista. Este seria, em suma, o núcleo de todo debate. Há basicamente três propostas de saída desse problema do entrave do avanço técnico:

(a) o retorno ao sistema de competição livre, que para Lange (1937) é impossível devido ao tamanho das unidades produtivas do século XX. Este é o caminho adotado pelos liberais que acreditam ser possível recriar as condições que prevaleceram durante a expansão do Império Britânico;

(b) a segunda proposta é aquela em que o planejamento da produção e do investimento seja implementado sem a abolição da propriedade privada, ou seja, uma coordenação onde o Estado teria uma função destacada. Aqui se encontram os que buscam conciliar as condições práticas impostas pela história com os princípios burgueses, como parece ser o caso de Keynes. Lange (1937) opina que esta solução encontra dificuldades na medida em que haveria um conflito constante entre as corporações e os ditames do plano, porque nem sempre se poderia seguir a lógica de máxima valorização, o que acarretaria retornos negativos aos proprietários dos grandes capitais. Por isso, o resultado seria de instabilidade política;

(c) a terceira solução, à qual Lange (1937) adere, é o socialismo, onde a propriedade sobre os meios de produção é abolida. Esta seria, segundo ele, a única forma de dar continuidade ao progresso econômico que deriva do avanço técnico na produção. Assim, apesar de ser uma solução alcançada logicamente, ou seja, um resultado científico, Lange (1937) ressalta que este caminho é negado por aquelas classes que têm interesse em manter o *statu quo*. Por esta razão, ele escreve que “a solução socialista só pode ser completada com a quebra do poder político destas classes” (Lange (1937), p. 133).¹⁷

E como Keynes se posicionou em relação a este debate? Ao que parece, ele se envolveu limitadamente com o problema do cálculo econômico, discutindo de forma direta apenas com Hayek. Conforme a apresentação de Sheamur (1997), Keynes e Hayek parecem ter argumentos muito próximos, sobretudo no aspecto político, e que circundam a periculosidade do aumento do poder do Estado sobre a sociedade. De forma similar, Lambert (1963) destaca que Keynes estava moral e filosoficamente de acordo com o *Caminho da servidão* de Hayek. No entanto, Keynes argumentava que o

17 O debate sobre o cálculo econômico teve a participação de vários outros economistas que não podem ser abordados aqui, como Pierson, Barone, Cassel, Dickinson, Durbin, Hoff entre outros. Para uma análise das contribuições, ver a história do debate apresentada por Barbieri (2004).

“caminho do meio” parecia ser muito mais praticável do que Hayek supunha.

Por outro lado, a intercomunicação entre os dois autores parece que não lida com o cálculo econômico na sociedade socialista propriamente dita, de tal forma que a teoria de Keynes deve ser relacionada com a controvérsia sobre a alocação na economia planificada com o suporte de outras referências, que não teriam compromisso científico com a questão do cálculo. De toda forma, o que se pode concluir é que, politicamente, Keynes se encontra na vertente da terceira via, como apontado por Lange (1937). Por isso, a proposta de planejamento que emerge da *Teoria geral* difere da proposta de planejamento da sociedade socialista. Infelizmente, diferente de Mises e da escola austríaca, o posicionamento teórico de Keynes em relação ao cálculo econômico é difícil de estabelecer, e por isso, quando se tenta posicioná-lo no debate, a análise fica restrita ao campo de embate ideológico-político.¹⁸

Conclusão

Entendemos que a natureza da retomada recente da Teoria Keynesiana ocorre de forma muito semelhante à do pós-Segunda Guerra Mundial: como uma forma de legitimação de decisões políticas de governos tomadas em razão das condições críticas do desenvolvimento das economias nacionais, não obstante as evidências, desde os anos 1990, da existência uma economia mundial, nos termos de Theotônio dos Santos (1993).

Essa constatação ajuda a retomada da discussão do significado da *Teoria geral* no período do entreguerras e, particularmente, no período do pós-guerra. Neste contexto, engendra-se a mudança no papel do Estado capitalista, que passa a incorporar novas funções. Nascem ali as “políticas keynesianas” e o planejamento estatal como uma característica também das economias capitalistas. São dois resultados a que se chega a partir da análise das repercussões teóricas e práticas da obra *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*.

18 Uma busca mais detalhada é necessária para averiguar se não existem realmente textos que possam posicionar Keynes no debate sobre o cálculo econômico socialista. A detalhada apresentação do debate feita por Barbieri (2004) mostra que no centro da discussão estavam apenas as escolas austríaca, neoclássica e marxista. Além disso, Keynes não está relacionado de forma direta com nenhum debatedor, o que reforça a hipótese aqui apresentada de que ele só conseguiu participar do conflito em seu nível político e ideológico, não científico.

Primeiro, a ideia de que o Estado coordenador teria se espalhado a partir das propostas abstratas postas no livro precisa dar espaço à interpretação mais aceita entre os historiadores, de que o aumento de intervenção é um resultado histórico imposto por condições que escapam aos poderes de pessoas isoladas, por mais influentes que sejam.

Segundo, o tipo de intervenção consonante com as proposições de Keynes difere da proposta de planejamento da sociedade socialista. Esta diferença, ainda que não tenha sido explorada no artigo, indica que Keynes estava posicionado, mesmo que de forma não explícita no debate sobre o cálculo econômico socialista. Afinal, como ficou exposto no final da primeira seção, o desenvolvimento lógico da *Teoria geral* implica a comparação entre os cálculos de critérios distintos: de um lado, a comparação entre a Eficiência Marginal do Capital e taxa de juros, do outro, uma lógica diferente, onde o Estado parece ter papel central e o socialismo se esboça como forma social conforme.

Nesse sentido, parte da crítica às políticas econômicas de cunho keynesiano, sobretudo a crítica liberal, deve-se à crença de que o aumento do campo de ação do Estado levaria tendencialmente ao socialismo. De acordo com o presente estudo, não se pode estabelecer de forma definitiva se esta tendência existe, tanto teoricamente quanto em relação ao processo de desenvolvimento histórico do capitalismo. Por outro lado, é preciso considerar os argumentos de Lange de que, visto de outra ótica, a da centralidade do progresso técnico, o processo de coordenação pode ser mais adequado às instituições sociais do socialismo do que do capitalismo.

Finalmente, dada a natureza muito semelhante dos problemas práticos de realização do planejamento em economias capitalistas e socialistas, conclui-se que, se não houve influências mútuas no que tange ao desenvolvimento da técnica de planejamento, pelo menos existiu um diálogo entre economistas de diferentes correntes acerca da inevitabilidade da intervenção com o fim do *laissez-faire*. Sintomático disso é o fato de economistas teóricos de escolas de pensamento tão distintas estarem discutindo exatamente as mesmas questões, quais sejam, sobre como o cálculo econômico socialista funciona, o que equivalente à indagação sobre o que deve substituir, enquanto critério de investimento, a comparação entre a Eficiência Marginal do Capital e a taxa de juros.

Referências

- ALBUQUERQUE, E. M. Plano X mercado na história do pensamento econômico: quatro rodadas de um grande debate. *Estudos Econômicos*, São Paulo, vol. 38, n.º 2, pp. 373-95, 2008.
- BARBIERI, F. *História do debate do cálculo econômico socialista*. Doutorado. São Paulo: FEA, USP, 2004.
- BARRO, R. J. Government spending is no free lunch. *Wall Street Journal*, January 22, 2009.
- BEAUD, M. & DOSTALER, G. *Economic thought since Keynes – a history and dictionary of major economists*. Londres: Routledge, 1995.
- BOETTKE, P. J. (org.). *Socialism and the market: the socialist calculation debate revisited*. Londres e Nova York: Routledge, 2000.
- BOETTKE, P. J. Towards a history of socialist planning. In: BOETTKE, P. J. (org.). *Socialism and the market: the socialist calculation debate revisited*. Londres e Nova York: Routledge, 2000.
- CAMPOS, L. *A crise da ideologia keynesiana*. Rio de Janeiro: Campus, 1980.
- CARR, E. H. *The soviet impact on the Western World*. Nova York: The Macmillan Company, 1947.
- CARVALHO, F. C. Economic policies for monetary economies – Keynes economic policies proposals for unenemployment-free economy. *Revista de Economia Política*, vol. 17, n.º 4 (68), out.-nov. 1997.
- CARVALHO, F. C. Mercado, Estado e teoria econômica: uma breve reflexão. *Revista Econômica*, UFF, vol. 1, n.º 1, pp. 9-25, 1999.
- CHICK, V. *Sobre moeda e método e Keynes*. Campinas: Ed. Unicamp, 2010.
- FONSECA, P. C. D. Keynes: o liberalismo como mito econômico. *Economia e Sociedade*, Campinas, vol. 19, n.º 3 (40), pp. 425-47, 2010.
- FRANCO, G. H. B. Uma introdução ao artigo ‘Sr. Keynes e os Clássicos: uma sugestão de interpretação’. In: *Clássicos de literatura econômica*, Rio de Janeiro: Ipea, 1988.
- HANNSGEN, G. & PAPADIMITRIOU, D. B. Lessons from the New Deal: did the New Deal prolong or worsen the Great Depression? In: *Working Paper*, n.º 581, The Levy Economics Institute of Bard College, 1989. Disponível em <http://www.levyinstitute.org/pubs/wp_581.pdf>. Acesso em 1.º-2-2011.

- HAYEK, F. A. [1935]. The present state of the debate. In: HAYEK, F. A. (org.). *Collectivist economic planning: critical studies on the possibilities of socialism*. Auburn, Alabama: The Ludwig von Mises Institute, 2009.
- HAYEK, F. A. [1944]. *The road to serfdom*. The University of Chicago Press, 2007.
- HICKS, J. R. Recollections and documents. *Economica*, fev. 1973.
- HICKS, J. R. *Casualty in economics*. Nova York: Basic Books, 1979.
- HICKS, J. R. [1937]. Sr. Keynes e os clássicos: uma sugestão de interpretação. In: *Clássicos de literatura econômica*, Rio de Janeiro: Ipea, 1988.
- JUDT, T. *Pós-guerra – uma história da Europa desde 1945*. São Paulo: Objetiva, 2007.
- JUDT, T. *Postwar: a history of Europe since 1945*. Penguin Books, 2005.
- KEYNES, J. M. [1936]. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Atlas, 1982.
- KICILLOF, A. *Fundamentos de la Teoría General – las consecuencias teóricas de Lord Keynes*. Buenos Aires: Eudeba, 2007.
- LAMBERT, P. The social philosophy of John Maynard Keynes. *Annals of Public and Co-operative Economy*, vol. 34, pp. 483-515, 1963.
- LANGE, O. [1961]. *Introdução à econometria*. São Paulo e Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.
- LANGE, O. On the economic theory of socialism: part one. *The Review of Economic Studies*, vol. 4, n.º 1, pp. 53-71, 1936.
- LANGE, O. On the economic theory of socialism: part two. *The Review of Economic Studies*, vol. 4, n.º 2, pp. 123-42, 1937.
- MIGLIOLI, J. *Introdução ao planejamento econômico*. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- MILGATE, M. Schumpeter e Keynes: sobre as possibilidades econômicas do capitalismo. In: AMADEO SWALEN, E. J. *John M. Keynes: cinquenta anos da Teoria Geral*, pp. 63-82, 1989.
- MISES, L. von [1920]. Economic calculation in the socialist Commonwealth. In: HAYEK, F. A. *Collectivist economic planning*, Londres, 1935.
- MISES, L. von [1922]. *Socialism: an economic and sociological analysis*. Ludwig von Mises Institute, 2009. <<http://mises.org/store/Socialism-P55.aspx>>. Acesso em 11-2-2011.
- MOGGRIDGE, D. E. *As ideias de Keynes*. São Paulo: Cultrix, 1976.

- NAPOLEONI, C. *O pensamento econômico do século XX*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- OHANIAN, L. E. The depression divide. *Forbes*, July, 15, 2009. <www.forbes.com/2009/07/14/great-depression-economists-work-share-nira-productivity-opinions-contributors-lee-e-ohanian.html>.
- OREIRO, J. L. & DE PAULA, L. F. Pós-keynesianos e o intervencionismo estatal. *Valor Econômico*, 6-11-2003.
- REYNOLDS, A. Big government, big recession. *Wall Street Journal*, August, 21, 2009.
- ROBBINS, L. [1934]. *The great depression*. New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers, 2009.
- SANTOS, T. *Economia mundial, integração regional e desenvolvimento sustentável*. Petrópolis: Vozes, 1993.
- SHEAMUR, J. Hayek, Keynes and the State. *History of Economics Review*, vol. 26, summer 1997.
- SKIDELSKY, R. The origin of Keynesian economics and some applications to restructuring and globalization. In: FORSTATER, M. & WRAY, R. (orgs.). *Keynes for the twenty-first century*. Macmillan, 2008.
- SZMRECSÁNYI, T. (org.). *Keynes*. 2.^a edição. São Paulo: Ática, 1984.

POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS E O PARQUE TECNOLÓGICO NA UNIVERSIDADE

ADRIANO BARREIRA DE ANDRADE*

Resumo

Este texto representa o fruto das discussões que aconteceram na disciplina “Políticas Públicas Educacionais”, do curso de Mestrado em Ensino na Univates, Lajeado, RS. Inicialmente foi realizada uma reflexão acerca do posicionamento da Unesco sobre a educação no mundo. Um exemplo da educação em Cingapura nos fez refletir como as políticas públicas são importantes para melhoria da educação de um país. Finaliza-se apontando como o Parque Tecnológico na Universidade, pode ser apontado como uma política pública a ser aplicada, com objetivo de melhorar não só a educação de determinada região, bem como da sociedade localizada próxima desses empreendimentos.

Palavras-chave: Políticas públicas educacionais; Parque tecnológico; Universidade.

I. Introdução

Uma região chamou a atenção do mundo durante o século XX nos Estados Unidos. A tecnologia desenvolvida no Vale do Silício concebeu empresas que mudariam a forma como as pessoas lidam com a tecnologia. Apple e Microsoft são as mais antigas referências desse movimento. Esse exemplo foi suficiente para que Inglaterra e França acompanhassem esse movimento. Mais tarde o Japão deu continuidade na implantação de Parques Tecnológicos (Felizardo, 2013).

No Brasil, as experiências pioneiras datam da década de 1980 e 1990 (Zouain & Plonski, 2006). Alguns desses empreendimentos não avançaram, e foram descontinuados, pois o relacionamento da universidade com o setor produtivo estava carente de políticas públicas que dessem suporte a esse modelo. Algumas tentativas tiveram êxito como incubadoras de empresas.

* Graduado em Ciências Contábeis e mestrando em Ensino pela Univates. Professor no Ceulp/Ulbra. E-mail: <adriano131188@gmail.com>.

Conforme dados publicados pela Anprotec (Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos Inovadores, 2017), após um estudo realizado em 2011 em conjunto com o Ministério da Ciência Tecnologia e Inovação, o Brasil tem 384 incubadoras em operação, que abrigam 2.640 empresas, que geram 16.394 empregos. Essas incubadoras já graduaram 2.509 empreendimentos que faturam R\$ 4,1 bilhões e empregam 29.505 trabalhadores.

Este texto representa o fruto das discussões que aconteceram na disciplina “Políticas Públicas Educacionais”, do curso de Mestrado em Ensino na Univates, Lajeado, RS. Inicialmente será apresentado um breve relato sobre os horizontes, princípios e orientações para a educação no século XXI, do relatório da Unesco; posteriormente será exposto um exemplo da educação em Cingapura; em seguida serão explanadas sinteticamente algumas informações dos Parques Tecnológicos e suas políticas públicas.

2. Referencial teórico

2.1. Relatório da Unesco

A Unesco (Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura) publicou um relatório em 2010 contendo Horizontes, Princípios e Orientações acerca da educação para o século XXI. Seus membros eram educadores, economistas, sociólogos, cientistas políticos e demais profissionais e pesquisadores de quinze países desenvolvidos e emergentes.

O *Relatório Unesco* (2010, p. 5) inicia colocando o papel da educação na sociedade, “perante os múltiplos desafios suscitados pelo futuro, a educação surge como um trunfo indispensável para que a humanidade tenha a possibilidade de progredir na consolidação dos ideais da paz, da liberdade e da justiça social”. Percebe-se que a educação é essencial para promoção do equilíbrio social de que o mundo precisa.

As políticas públicas são mencionadas como integrante da educação na humanidade, “esse dever elementar deve ser constantemente evocado para que seja levado em consideração, inclusive, nas tomadas de decisão de ordem política, econômica e financeira: parafraseando o poeta, a criança é o futuro do homem” (Unesco, 2010, p. 5).

O relatório cita que a educação deve proporcionar à humanidade recursos suficientes para minimizar os conflitos existentes, promover a paz

e o crescimento econômico. “A combinação do ensino clássico com as abordagens exteriores à escola permite que a criança tenha acesso às três dimensões da educação: ética e cultural, científica e tecnológica, além de econômica e social” (Unesco, 2010, p. 15).

O documento subdivide-se em três partes:

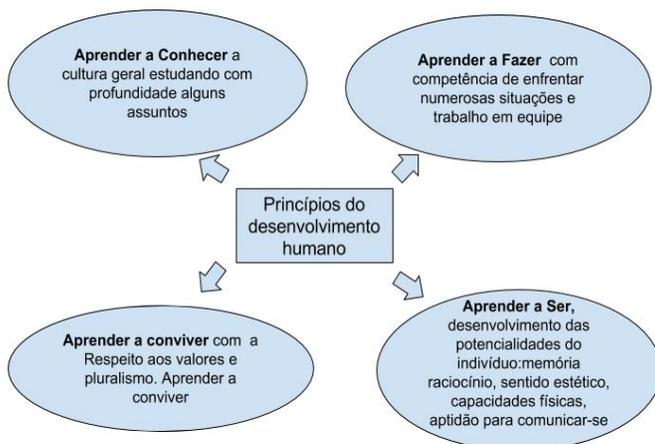
- > Primeira parte: Horizontes;
- > Segunda Parte: Princípios;
- > Terceira parte: Orientações.

O Capítulo 3 pertence à Primeira parte: Horizontes, e traz a afirmação:

Estabelecimento de novas relações entre política educacional e política de desenvolvimento a fim de fortalecer as bases do saber e dos *savoir-faire*¹ nos países em tela: incentivo à iniciativa, ao trabalho em equipe, às sinergias realistas, a partir dos recursos locais, assim como ao trabalho por conta própria e ao empreendedorismo (Unesco, 2010, p. 29).

Percebe-se a preocupação da Unesco por estabelecer relações entre as políticas públicas, no sentido de estreitar os laços das instituições de ensino e dos locais de trabalho, bem como promover o empreendedorismo.

Figura 1. Princípios do Desenvolvimento Humano



Fonte: Unesco (2010) adaptado.

2 Termo que vem da língua francesa que significa *saber fazer* (Michaelis, 2017).

Na Segunda Parte, Capítulo 4, ele apresenta os quatro pilares da educação. A Figura 1 retrata a síntese do que esses princípios representam. O aluno precisa aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a conviver e aprender a ser.

Indo ao encontro das reflexões trazidas pelo relatório, aponta-se a reportagem que foi recentemente divulgada no jornal *Folha de S.Paulo* (2017), resultados da educação em Cingapura. Seus estudantes subiram ao topo do Pisa, a mais importante avaliação internacional de educação, elaborado pela OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico).

A reportagem traz informações de como esse resultado começou a ser tecido:

Em 2009, o Ministério da Educação de Cingapura determinou que as escolas precisavam formar estudantes “para serem relevantes no século 21” e remodelou todo o sistema com esse objetivo. Entre as habilidades que tinham que ser desenvolvidas estavam o forte pensamento crítico, a boa comunicação e o trabalho em grupo (*Folha de S.Paulo*, 2017).

Nota-se que a Educação em Cingapura preza pelo estabelecimento do senso crítico nos alunos e o trabalho em equipe, itens importantes pra fortalecer a economia, sejam com funcionários ou empreendedores.

É perceptível na reportagem que as políticas públicas estão alinhadas na construção desse resultado na educação, pois o líder das mudanças na formação de professores em Cingapura, Lee Sing Kong, afirma “não haver contradição entre o esforço para formar jovens com pensamento crítico e a situação política de Cingapura”, acrescenta-se que o país é “elogiado pela eficiência e incorruptibilidade” (*Folha de S.Paulo*, 2017).

2.2. Parques Tecnológicos

A partir do cenário apresentado, cabe ressaltar que uma boa alternativa de políticas publicas educacionais, no sentido de aliar governo, universidade e empresas e provocar o desenvolvimento regional associado à redução do desemprego, são os parques tecnológicos.

O Estado brasileiro, ao produzir políticas industriais vinculadas às políticas de ciência, tecnologia e inovação, a partir dos anos 2000, criou melhores condições para o surgimento de parques tecnológicos, que aumentaram em número e entraram na pauta do desenvolvimento pelo seu potencial orientado para atuar como plataformas baseadas em negócios de maior intensidade tecnológica. O apetite pelos parques — em nível federal ou estadual — cresceu juntamente com a disposição maior das empresas brasileiras abraçarem a pauta da inovação e tecnologia (Felizardo, 2013, p. 4).

Ainda segundo Felizardo (2013), a implantação de Parques Tecnológicos são empreendimentos que contribuem para o desenvolvimento de cidades, regiões e países, como pode ser observado em experiências internacionais, melhorando a competitividade do setor produtivo e sinergia entre os atores envolvidos na criação desse empreendimento. Alguns aspectos são importantes para o sucesso de um Parque Tecnológico, como universidades, centros de pesquisa, mão de obra qualificada, fontes de investimentos, área física disponível, entre outras benfeitorias.

Incubadoras de empresas, arranjos produtivos locais e redes de empresas têm sido denominados como Parque Tecnológico no país, conceito este desviado do que é consagrado em ambiente internacional. Este texto não pretende analisar todos os conceitos publicados sobre o tema, entretanto busca-se despertar para a possibilidade desse empreendimento como alternativa de políticas públicas educacionais aliadas ao ensino superior.

2.2.1. Aspectos conceituais sobre o Parque Tecnológico

Para a Anprotec, os parques tecnológicos são empreendimentos que “promovem a cultura da inovação, da competitividade e da capacidade empresarial, fundamentados na transferência do conhecimento e tecnologia e com o objetivo de incrementar a produção de riqueza”.

A partir dos estudos de Zouain & Plonski (2006), podem-se compreender algumas características vinculadas aos Parques Tecnológicos:

- > Parte das políticas públicas de fomento à inovação em empresas;
- > Impulsionam a criação de empresas inovadoras, competitivas e com novas tecnologias em aliança com a Universidade;

- > Promovem a interação entre: empresas, instituições de ensino e pesquisa, de desenvolvimento tecnológico e de informação;
- > Possuem uma entidade gestora que atua no entrosamento dos atores envolvidos, na busca de financiamentos e transferência de tecnologia.

Um ponto que podemos notar em praticamente todas as definições para parques tecnológicos é forte privilégio de relações formais entre os atores envolvidos com a entidade. Formas contratuais são enfatizadas quando uma definição é idealizada. Apesar de úteis para pensarmos no fenômeno dos parques, tais definições negligenciam relações informais desenvolvidas entre atores envolvidos em um parque tecnológico, como as redes informais formadas por trabalhadores de uma indústria, de universidades, ou qualquer outro ator presente no parque (Felizardo, 2013).

A Iasp (Associação Internacional de Parques Tecnológicos) define como Parque Tecnológico (*science park*) uma organização gerida por profissionais especializados, com finalidade de aumentar a riqueza da comunidade, promoção da cultura da inovação e da competitividade das empresas.

Outra instituição norte americana, Aurp (Association of University Research Parks) defende o parque tecnológico casado com a ideia da universidade. No Reino Unido, a Ukspa (United Kingdom Science Park Association) afirma que um parque tecnológico dá suporte a negócios que representem empresas inovadoras, de crescimento rápido e de base tecnológica (Felizardo, 2013)

Uma publicação da Unesco(2006) define o parque tecnológico como

todo desenvolvimento que é desenhado para auxiliar a criação de *clusters* de empresas com forte base de conhecimento, visando a comercialização da ciência e da tecnologia. Parques tecnológicos visam ajudar no desenvolvimento, frequentemente colocando em contato pesquisa científica, organizações governamentais e seus programas de suporte aos negócios e ao desenvolvimento em uma mesma localização física.

Castels (1985) traz o conceito de *tecnopóles*. São empreendimentos planejados, alguns puramente privados, outros no formato de cooperação

entre setor público e privado, além dos promovidos pelos governos local, regional ou nacional; geralmente associados com universidades e empresas privadas; os mais interessantes buscam renda a partir disso ou são públicos ou sem fins lucrativos; auxiliam na geração de novos negócios.

2.2.2. Desenvolvimento dos Parques Tecnológicos

O caso do Vale do Silício é uma inspiração para criação de políticas públicas que fomentam parques tecnológicos como estratégia de aumento da competitividade regional. Políticas emergiram no Japão, Inglaterra, França e nos Estados Unidos, tentando replicar o modelo do Vale do Silício.

Chan, Oerlemans & Pretorius (2011) afirmam que a maior parte dos parques tecnológicos foram criados nos anos 1990, enquanto dezoito por cento foram lançados nos anos 2000.

A razão para o rápido crescimento dos parques tecnológicos é a crença dos formuladores de política de países industrializados de que o estabelecimento dos parques promoveria crescimento econômico e competitividade entre cidades e regiões. Isso ocorre por meio da criação de novas empresas, pela agregação de valor a empresas já existentes, além da criação de novos postos de trabalho intensivos em conhecimento.

Os autores continuam apresentando, em seu trabalho, que o parque tecnológico é frequentemente usado como uma intervenção política (política pública) para estimular *startups* de alta tecnologia e atrair empresas já estabelecidas que desenvolvam produtos com alto valor tecnológico agregado. Os autores finalizam sua tese afirmando “este tipo de economia depende de três processos inter-relacionados: criação local de conhecimento, transferência de tecnologia de fontes externas e transformação do conhecimento em atividades produtivas e produtos valoráveis” (Chan, Oerlemans & Pretorius, 2011).

Saxeniam (2006) relata em sua pesquisa que nos anos 1990, a produção taiwanesa e israelense, em setores da tecnologia da informação era maior e mais rica que Alemanha e França.

Nações que investiram pesadamente em educação superior — particularmente em educação técnica — são as melhor posicionadas para

competir nessas indústrias. Acredita-se que a maior parte das economias em desenvolvimento na Ásia, África e América Latina falharam em não fazer tais investimentos.

Outras vantagens apontadas pelos pesquisadores Löfsten & Lindelöf (2002) de empresas localizadas em parques tecnológicos são:

- > Ter maior crescimento em vendas e na geração de empregos;
- > Atraem melhor, grupos de empreendedores motivados, do que locais fora do parque;
- > Maior probabilidade de trazer riquezas aos administradores, gestores, bem como outros benefícios à comunidade acadêmica, como publicações e patentes.

Yang, Motohashi & Chen (2009) realizaram uma análise do parque tecnológico de Taiwan, buscando compreender como as empresas instaladas no parque investem mais em P&D em relação às que estão em um ambiente externo. “Os autores chegam ao resultado de que a taxa de inovação das empresas presentes no parque, em termos de intensidade de P&D, é 2,77 vezes maior que as empresas que estão fora”.

Os casos estudados, principalmente por Saxenian podem ser considerados “tipos ideais” de parques tecnológicos. O Brasil, como já citamos, possui parques tecnológicos sendo desenvolvidos como agentes estruturantes, que colaboram na consolidação de infraestrutura para a instalação e a criação de empresas de base tecnológica, colocando-as em sinergia com outros atores essenciais em um sistema de inovação tecnológica, como universidade e governo (Felizardo, 2013).

2.2.3. Políticas Públicas relacionadas aos Parques Tecnológicos no Brasil

A formatação ou configuração dos parques tecnológicos no Brasil são experiências muito jovens, em implantação ou ainda em projeto. Caracteriza-se geralmente por empresas reunidas em um mesmo local, dentro do *campus* da universidade, ou nas proximidades. No Brasil, a concepção do parque tecnológico como a forma mais completa de cooperação entre universidades/centros de pesquisa e empresas (Zouain, 2003; ABDI, 2007).

Nos anos 2000, houve incremento no país de políticas industriais em um novo contexto, com ações de fomento a inovação e exportações. Dentre

tais ações, destacam-se a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (Pitce), de 2004, a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), de 2008, e o Plano Brasil Maior, de 2011, todas iniciativas do governo federal. Os recursos federais, estaduais e até mesmo municipais investidos em inovação, ciência e tecnologia têm sido aumentados, além de diversos instrumentos pró-inovação serem criados, como incentivos fiscais, linhas de financiamentos reembolsáveis e não reembolsáveis, financiamentos a juros subsidiados, etc., implantou-se o alicerce para que parques tecnológicos pudessem desenvolver-se no Brasil. O Estado passa a atuar como um dos grandes agentes que possibilita a existência de novos parques tecnológicos no Brasil.

Figlioli (2007, apud Felizardo 2013) afirma que “ao estudar perspectivas nacionais e internacionais no financiamento de parques tecnológicos, nota que o governo é um ator essencial no fomento aos parques tecnológicos”. Ainda segundo a autora “o financiamento público foi utilizado por boa parte dos parques tecnológicos, e os investimentos podem ter sido efetivados durante o planejamento, durante a implantação do parque ou mesmo financiamento de projetos ou a operacionalização dos parques”.

Em relação ao campo de atuação, as empresas dos parques tecnológicos brasileiros destacam-se nas áreas de tecnologias da informação e comunicação, energia, biotecnologia, eletrônica e instrumentação, serviços, meio ambiente e agronegócios (Felizardo, 2013).

Percebe-se que o Brasil tem dificuldades para implantar os parques tecnológicos, entretanto existem esforços geralmente nos três níveis de governo, sobretudo do governo federal, no sentido de potencializar o ambiente de CT&I por meio de inovações nas políticas públicas. No ano de 2011 o Ministério de Ciência e Tecnologia passou a se chamar Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação.

Arbix et al. (2012, apud Felizardo 2013) acreditam que as empresas brasileiras podem ter acesso a (i) incentivos em impostos para P&D similares aos dos países avançados; (ii) um sistema de subsídios para projetos que tenham como meta a inovação tecnológica; (iii) subsídios para que cientistas sejam empregados em empresas; (iv) programas de financiamento de venture capital com foco em inovação; (v) um quadro legal que fomenta a interação entre universidades e o setor produtivo, pontos que somados a diversos outros fazem que o Brasil viva uma conjuntura diferenciada em termos de incentivos à inovação tecnológica.

Outra política importante é o Programa Nacional de Apoio às Incubadoras e Parques Tecnológicos — Pró-Parques, criado pela Portaria MCT n.º 139 de 2009, com objetivo de fomentar a consolidação e o surgimento de parques tecnológicos e incubadoras de empresas com intensa atividade de inovação tecnológica. O programa apoia as fases iniciais de desenvolvimento, por meio de estudos de viabilidade técnica e econômica, com elementos conceituais, mercadológicos, financeiros, ambientais e jurídicos, bem como na infraestrutura para instalação do parque.

Felizardo (2013) sintetiza dizendo que

Além dos programas federais específicos para parques tecnológicos e para apoio à inovação em empresas em geral, diversos programas estaduais e municipais se destacam na busca pelo auxílio ao desenvolvimento de parques tecnológicos país afora. Uma análise simples pode ser feita para que possamos afirmar que há melhores condições para a criação de parques tecnológicos com a emergência das políticas públicas para esses empreendimentos: o Brasil sai de um cenário em que não havia financiamento ou mesmo leis que concedem benefícios diversos, principalmente fiscais às empresas presentes em tais empreendimentos, para outro em que o financiamento é possível, mesmo nas fases mais elementares de projeto de um parque. Há disponível um conjunto de políticas que buscam criar um ambiente favorável à inovação tecnológica e, também, ao desenvolvimento de parques tecnológicos enquanto plataformas para a inovação.

3. Conclusão

No início da disciplina, interrogavam-se sobre quais políticas públicas seriam as mais eficiente para promoção da educação no Brasil. Em meio às leituras e discussões em sala, percebe-se que existem excelentes políticas públicas já elaboradas, entretanto sua aplicação e gestão ocorrem de maneira deficitária, em alguns casos.

Ao observar os parques tecnológicos, como uma das alternativas de políticas públicas, é possível perceber como esses empreendimentos já melhoraram o desenvolvimento de vários países aliando: Universidade, Empresas, Governo e Sociedade.

Constata-se que no Brasil, percebe-se que sua implantação foi tardia, o que torna difícil sobressair-se em níveis internacionais, no contexto da implantação de inovação tecnológica, assim como as empresas do Vale do Silício: Apple e Microsoft, por exemplo, em escala global.

Na pesquisa ficou claro que o Governo Brasileiro, seja municipal, estadual ou federal, identificou que o parque tecnológico pode representar um excelente empreendimento em algumas regiões, visando o desenvolvimento local, redução do desemprego, promoção da inovação e da cooperação entre as instituições envolvidas.

Não foi possível citar os valores monetários encontrados nas pesquisas analisadas, entretanto é perceptível que há recursos disponíveis e excelentes projetos em andamento. A educação precisa acompanhar esse movimento, na perspectiva de inculcar nos alunos da graduação a possibilidade de elevar seus conhecimentos e aplicá-los na prática, no interior dessas empresas do parque tecnológico, por exemplo.

4. Referências

- ABDI; ANPROTEC. *Parques tecnológicos no Brasil – estudo, análise e proposições*. Brasília, DF, 2007.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE ENTIDADES PROMOTORAS DE TECNOLOGIAS AVANÇADAS <www.anprotec.org.br>. Acesso em janeiro de 2017.
- CASTELLS, M. *The rise of the network society*. Oxford: Blackwell, 1996.
- CIÊNCIA E CULTURA, vol. 57, pp. 41-45; jan.-mar. 2005. Cultural, 1985.
- CHAN, K. Y.; OERLEMANS, L. A. G.; PRETORIUS, T. Innovation outcomes of South African new technology-based firms: a contribution to the debate on the performance of science park firms. *South African Journal of Economic and Management Sciences*, vol. 14, n.º 4, pp. 361-78, 2011.
- FELIZARDO, Rafael Grilli. *Em busca de novos padrões de desenvolvimento: os parques tecnológicos no Brasil*. Mestrado em Sociologia. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2013. <[doi:10.11606/D.8.2013.tde-13032014-121708](https://doi.org/10.11606/D.8.2013.tde-13032014-121708)>. Acesso em 20-1-2017.

- FIGLIOLI, A. *Perspectivas de financiamento de parques tecnológicos: um estudo comparativo*. Mestrado. Ribeirão Preto: Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, 2007.
- FOLHA DE S.PAULO. Educação: Professores e currículo tem de estar alinhados, diz educador de Cingapura. 2017. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/educacao/2017/01/1850158professoresecurriculotemdeesteralinhados.shtml>>. Acesso em 18-1-2017.
- LÖFSTEN, H. & LINDELÖF, P. Science parks and the growth of new technology-based firms: academic-industry links, innovation and markets. *Research Policy*, vol. 31, n.º 6, pp. 859-76, 2002.
- MICHAELIS, Dicionário. Disponível em <<http://michaelis.uol.com.br>>. Acesso em 20-1-2017.
- SAXENIAN, A. *The new argonauts – regional advantages in a global economy*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2006.
- UNESCO. *Educação: um tesouro a descobrir. Relatório para a Unesco da Comissão Internacional sobre educação para o século XXI*. 2010.
- YANG, C.; MOTOHASHI, K. & CHEN, J. Are new technology-based firms located on science parks really more innovative? Evidence from Taiwan. *Research Policy*, vol. 38, n.º 1, pp. 169-96, 2009.
- ZOUAIN, D. M. & PLONSKI, G. A. Parques Tecnológicos: Planejamento e Gestão. *Anprotec/Sebrae*, vol. 1, Brasília-DF, 2006.

PLANO PRURIANUAL 2016-2019 DO GOVERNO FEDERAL: O PRIMEIRO ANO DE EXECUÇÃO E A MUDANÇA DE GESTÃO POLÍTICA QUE AFETOU A PRIORIDADE DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO NO BRASIL

NILCÉIA GIOVANELLI BIANCARDI DE MATTOS*
PRISCILA BUEKER SARMENTO**
FABIO LYRIO SANTOS***

Resumo

Este trabalho trata sinteticamente do Plano Plurianual 2016-2019 como instrumento orçamentário do Governo Federal do Brasil e suas implicações na área de educação. O objetivo é tentar expor, por meio de breve análise, a importância que o PPA tem no incremento (ou retrocesso) para o desenvolvimento social em diversas áreas, como a educação. A metodologia de análise de conteúdo é aplicada por meio dos conceitos teóricos e da pesquisa exploratória, documental, sempre com olhar crítico para a conjuntura político-socioeconômica do Brasil.

Palavras-chave: Gestão Política; Plano Nacional de Educação; Plano Plurianual.

Abstract

This paper deals briefly with the 2016-2019 Pluriannual Plan as a budgetary instrument of the Federal Government of Brazil and its implications in the area of education. The objective is to try to expose, through a brief analysis, the importance that the PPA has for the increase (or retrogression) for social development in several areas, such as education. The methodology of content analysis is applied through theoretical concepts and exploratory, documentary research, always with a critical eye to the socio-economic-political conjuncture of Brazil.

Key words: Political Management; National Education Plan; Plurianual Plan.

* Especialista em Administração Pública pelo Instituto Federal do Espírito Santo (Ifes), *campus* Colatina. E-mail: <nilceiagbm@hotmail.com>.

** Especialista em Administração Pública, pelo Instituto Federal do Espírito Santo (Ifes, *campus* Colatina), servidora pública estadual. Bacharel em Comunicação, com habilitação em Jornalismo pela Faculdade Estácio de Sá de Vitória (Fesv) e pós-graduada (MBA) em Jornalismo Empresarial e Assessoria de Imprensa, pela Universidade Estácio de Sá. E-mail: <pbueker21@yahoo.com.br>.

*** Orientador do trabalho. Graduado em Engenharia Civil (1996) pela Universidade Federal do Espírito Santo, tem mestrado (2007) e doutorado (2012) em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de São Carlos-SP. Atualmente é professor do Ensino Básico, Técnico, Tecnológico e Pós-Lato *Sensu* em Administração Pública do Instituto Federal do Espírito Santo (Ifes). E-mail: <fabio.santos@ifes.edu.br>.

I. Introdução

Ter um instrumento de planejamento governamental que define diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para viabilizar a implementação e a gestão das políticas públicas é necessário para o desenvolvimento socioeconômico de um país que se diz pluralista e democrático. O Plano Plurianual da União — conhecido como PPA — faz parte, segundo o artigo 165 da Constituição Federal de 1988, juntamente com as diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais, do modelo orçamentário para a gestão estratégica do dinheiro público no Brasil.

O artigo 174 da CF/88 ressalta que “como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”. No caso do instrumento PPA, a vigência de cada plano é de quatro anos, ou seja, tem começo no segundo ano do mandato presidencial e dura até o final do primeiro do mandato posterior. O parágrafo § 1.º do artigo 165 ressalta que “a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”.

Segundo texto do *site* da Câmara dos Deputados (2017), “o planejamento expresso no Plano Plurianual assume a forma de grande moldura legal e institucional para a ação nacional, bem como para a formulação dos planos regionais e setoriais”. A Lei n.º 13.249, de 13 de janeiro de 2016, que institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019 foi sancionada pela ex-presidenta eleita Dilma Rousseff (Partido dos Trabalhadores — PT). Apesar de o Plano Plurianual ser estabelecido por Lei de iniciativa do Poder Executivo (art. 165 CF/88), o Planejamento Orçamentário Brasileiro sofreu uma cisão com a aprovação do *impeachment* da presidenta, em 31 de agosto de 2016. Neste mesmo dia, tomou posse como presidente, o seu vice, Michel Temer (Partido do Movimento Democrático Brasileiro — PMDB) que já vinha assumindo interinamente a chefia do Executivo Nacional.

A Lei n.º 13.249/2016 especifica logo no artigo 3.º, as três prioridades do Governo Federal para o período: I — as metas inscritas no Plano

Nacional de Educação (Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014); II — o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e III — o Plano Brasil sem Miséria (PBSM), ambos identificados nas leis orçamentárias anuais por meio de atributo específico. Graças a esta mudança de gestão política e com o argumento de corte de gastos para conter a crise econômica, inclusive com a PEC 241,¹ com o então presidente interino, Michel Temer, as metas e diretrizes do Plano Plurianual 2016-2019 foram revistas. E, inclusive, o primeiro ano de execução do PPA 2016-2019 renuncia quase completamente a tais prioridades, principalmente o Plano Nacional de Educação (PNE), o qual analisaremos adiante.

2. O Plano Nacional de Educação no Governo Temer: o corte do Bolsa Família e seu impacto no ensino infantil, a suspensão do Mais Educação e extinção do Brasil Alfabetizado

“Ensinar não é transferir conhecimento, mas criar as possibilidades para sua própria produção ou a sua construção”. O pensamento do educador brasileiro e um dos mais notáveis na história da Pedagogia mundial, Paulo Freire, em sua obra *Pedagogia da Autonomia* (2003, p. 47) reflete a importância que a educação precisa assumir na construção de um Projeto de Nação independente e desenvolvida. Seguindo tal diretriz, em 2014 a então presidenta, Dilma Rousseff, sancionou o Plano Nacional de Educação (PNE) — Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014 — com vigência por dez anos e que orientou a elaboração do Plano Plurianual 2016-2019.

Dentre as diretrizes do PNE (art. 2 da Lei 13.005/2014) estão a erradicação do analfabetismo, a universalização do atendimento escolar, a melhoria da qualidade da educação, a superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação, a valorização dos profissionais de educação e a promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País. Tudo isso por meio de Metas, indicadores e estratégias necessárias para cumpri-las. A 1.ª meta seria “universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) e 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo,

¹ Proposta de Emenda à Constituição, apresentada pelo Governo Temer, que congela os gastos públicos, com saúde, educação e assistência social e Previdência para os próximos vinte anos, “institucionalizando um ajuste fiscal permanente” (*Carta Capital*, 2016).

50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE”, por exemplo, enquanto a Meta 2 “universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluem essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE”.

Em contrapartida, encontramos no anexo Plano Plurianual 2016-2019 metas para a educação cujo órgão responsável, o Ministério da Educação, nem sequer iniciou sua realização neste primeiro ano. Por exemplo, o objetivo 1007 “Ampliar o atendimento escolar de qualidade em todas as etapas e modalidades da educação básica, em colaboração com os sistemas de ensino, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa na perspectiva da educação ao longo da vida e à formação cidadã, contemplando as especificidades da diversidade e da inclusão, e considerando as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação 2014-2024”, tendo como uma de suas iniciativas “060R — Apoio à ampliação das condições de acesso e permanência na escola de crianças, adolescentes e jovens na faixa etária de 6 a 17 anos de idade beneficiários do Programa Bolsa Família”. O próprio Programa Bolsa Família, política de transferência de renda, foi afetado pelo corte de gastos do Governo Temer, que suspendeu 1,1 milhão de benefícios no final de 2016 devido à proposta de meta fiscal:

“Impacto social significativo, com agravamento da situação de uma população vulnerável, com baixa escolaridade, com história de exclusão social. Haverá aumento da pobreza, subnutrição, violência, com maior impacto sobre o sistema de saúde. E evasão escolar, já que a frequência à escola é condição para recebimento da bolsa”, critica o economista Marcio Pochmann, presidente da Fundação Perseu Abramo (Pragmatismo Político, 2016).

Os beneficiários do Bolsa Família também serão atingidos no acesso à educação integral, previsto na iniciativa “05UE — Fortalecimento dos mecanismos de acesso à educação integral das crianças e adolescentes beneficiários do Bolsa Família”, pois o Governo Temer suspendeu as inscrições do Mais Educação em 2016. Dessa forma, o principal programa de indução da educação integral ficará dois anos sem repassar verbas para as

escolas. A ampliação da jornada escolar tinha o intuito principal de resolver os problemas de alfabetização e combater o trabalho infantil na zona rural (Zinet, 2016). Suspensão que também vai de encontro à iniciativa proposta pelo Plano: “04KH — Apoiar a oferta de educação em tempo integral de forma a ampliar gradualmente o atendimento para 6,5 milhões de matrículas, em consonância com o disposto na Meta 6 do Plano Nacional de Educação”.

Quanto à iniciativa “04T5 — Promover ações com vistas a elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 95% e à redução para 25% da taxa de analfabetismo funcional, em consonância com o disposto na Meta 9 do Plano Nacional de Educação”, em agosto de 2016 o Governo Temer suspende o Brasil Alfabetizado — programa nacional de combate ao analfabetismo. “Com uma das piores taxas de analfabetismo da América do Sul e sem cumprir compromissos internacionais na área, o Brasil interrompeu o Programa Federal que ajuda jovens e adultos a ler e escrever” (UOL, 2016). Segundo reportagem do UOL, ao todo são 13 milhões que não sabem decifrar nem um bilhete simples, o equivalente a 8,3% da população com quinze anos ou mais. Contingente que era alvo do Brasil Alfabetizado, executado por estados e municípios com verbas do Governo Federal.

2.1. A Reforma do Ensino Médio, a desvalorização do professor e a luta dos estudantes contra a PEC 241

No Ensino Médio, na contramão das principais diretrizes, objetivos e iniciativas de melhoria na educação de forma ampla e democrática com a sociedade civil e com os demais entes da Federação expostos no PPA como a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), a proposta de Reforma do Ensino Médio (Medida Provisória 84), enviada por Temer ao Congresso Nacional em setembro de 2016, aponta para um modelo ultrapassado que fragmenta e empobrece a formação, que traz de volta uma concepção elitista da educação e que não contempla medidas necessárias para solucionar problemas estruturais.

A Proposta inicial da Reforma do Ensino Médio era, por exemplo, retirar matérias primordiais como educação física e artes, sociologia e filosofia da grade curricular, além de permitir contratar professores com “notório saber” nos cursos técnicos, sem graduação específica em licenciatura.

Este segundo ponto, inclusive, o oposto do objetivo 1008 — “Fortalecer a formação e a valorização dos profissionais da educação, em regime de colaboração com os sistemas de ensino, contemplando as especificidades da diversidade e da inclusão e da aprendizagem ao longo da vida e considerando as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação 2014-2024”.

Segundo Blanco (2016), Temer também propôs o Fim do Piso Nacional dos Professores, em maio, sugerindo modificar a Lei 11.738-2008, que institui o piso salarial para os professores do magistério da educação básica. “A ideia de Temer é criar um programa batizado de «Travessia Social», que daria «bônus» aos docentes que «melhorassem» o desempenho dos alunos e também «aperfeiçoassem» suas práticas pedagógicas. Ou seja, em vez de reajustes anuais lineares a partir do mês de janeiro de cada ano para todos os educadores da educação básica pública [. . .]”.

A Reforma do Ensino Médio e a PEC 241(do Teto dos Gastos Públicos) — que limita os gastos do Governo Federal para os próximos vinte anos — foram medidas duramente combatidas pelo movimento estudantil e profissionais de educação, em 2016. Segundo a União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (Ubes), até o final de outubro, foram cerca de 1.177 escolas ocupadas em protesto de norte a sul do país. E foi o próprio Ministério da Educação que ordenou a desocupação imediata dos alunos, sob risco de punição (Tokarnia, 2016).

A própria PEC 241 torna inviáveis metas como “04TO — Implementar, até 2016, o Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi), referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade (CAQ) [. . .]”, de responsabilidade do Ministério da Educação, dentre outras que gerem despesas que, para o Governo Temer, podem não ser essenciais.

Antes, a própria indicação do deputado federal Mendonça Filho (Partido dos Democratas — DEM) por Temer para o Ministério da Educação suscitou críticas na Câmara dos Deputados, como do deputado Ivan Valente (Partido Socialista e Liberdade — Psol), contra a tecnocracia e meritocracia no ensino:

Mendonça Filho e seu partido no comando da pasta da Educação significam um acirramento das políticas de privatização do ensino

(terceirizações, sucateamento, compra de sistemas privados, conveniamento). Tal visão elitista também coaduna com o momento econômico em que se intensificará o ajuste fiscal e os cortes de gastos sociais, e a Educação, como um dos maiores orçamentos do país, não sairá ilesa. O partido é um grande defensor da meritocracia e da tecnocracia no ensino: bônus para escolas e professores, testes e avaliações como centro da política, cursos de formação e um “enquadramento” nos currículos. [. . .] (Ivan Valente, Câmara dos Deputados).

2.2. Cortes no Pronatec, ProUni e Fies e extinção do Ciência sem Fronteiras: o sucateamento rumo a privatização do Ensino Superior

Promover a formação, capacitação e fixação de recursos humanos qualificados voltados à ciência, tecnologia e inovação (objetivo 0497 do Plano Plurianual 2016-2019) também não faz parte do Governo Temer que, em julho de 2016, extinguiu o Programa Ciência sem Fronteiras para alunos de graduação (G1, 2016). A meta inicial 01A0 que era “Conceder 5.100 bolsas voltadas para a internacionalização do Ensino Superior e da ciência, tecnologia e inovação brasileira pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), prioritariamente pelo Programa Ciência sem Fronteiras (órgão responsável: Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação) foi suplantada pelo «preço» e pela justificativa, segundo o Governo, que o «programa era caro e os alunos não estavam preparados e que nem dinheiro em caixa é garantia da volta dessas bolsas, realmente agora vai dar uma parada pelo menos nos cursos de graduação»” (G1, 2016).

De acordo com matéria do Estadão Conteúdo, disposto no *site* Último Segundo (IG, 2016), ainda em maio, o Governo interino de Temer também suspendia novas vagas para o Pronatec (Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego), o Programa Universidade para Todos (ProUni) e Financiamento Estudantil (Fies) programas de incentivo à educação e à profissionalização implantados pela gestão petista. “São efeitos imediatos das medidas de contingenciamento previstas para o Ministério da Educação (MEC) na gestão do presidente em exercício Michel Temer. A revisão é parte do que o novo governo chama de «herança maldita» da administração da presidente afastada Dilma Rousseff” (IG, 2016).

Segundo matéria da Rede Brasil Atual (2016), para a presidente da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped), Andrea Gouveia, tal quadro de mudanças é preocupante:

Há várias possibilidades para melhorar um nível de ensino que tem o duplo desafio de ser caminho para o ensino superior e ao mesmo tempo capacitar para o mundo do trabalho. O melhor deles é melhorar a infraestrutura da escola [. . .]. Da mesma maneira que antes optavam apenas os alunos da elite, que seguiriam para a faculdade, com a reforma de Temer, os filhos dos trabalhadores terão como escolha o mundo do trabalho. Nem podemos dizer que isso seja uma escolha, mas o aprofundamento da desigualdade (RBA, 2016).

Por último, a ampliação do acesso a Educação Superior de Qualidade (Objetivo 1010), com o aumento do número de matrículas em cursos de graduação presencial (meta 04KX), a consolidação do processo de interiorização (iniciativa 061S) e a implantação de novas universidades e hospitais federais (iniciativa 062A) “será prejudicada com os corte de até 45% dos recursos previstos para investimentos nas universidades federais em 2017. Segundo cálculos de gestores, serão cerca de R\$350 milhões a menos de investimentos para as 63 federais — na comparação com os R\$900 milhões previstos em 2016” (Agência Estado, 2016). A previsão de recursos para 2017 foi publicada no início de agosto no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle, portal do Ministério da Educação que trata do orçamento.

Para a presidenta deposta, Dilma Rousseff (PT), em entrevista a Revista *Fórum*, ainda no primeiro semestre de 2016, “tratam-se de retrocessos promovidos pelo governo interino na área da educação que, para ela, fazem parte de um plano de privatizar a educação universitária pública e gratuita no Brasil” (*Fórum*, 2016). A presidenta ainda salientou que o Governo Temer também acabou com o portal dos diplomas, cujo objetivo é combater as fraudes, além de extinguir o novo sistema de avaliação da educação básica que aprimorava o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), como também o novo sistema de avaliação da educação superior, que aprimorava o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (Sinaes).

3. Considerações finais

O Governo Temer trouxe uma “nova-velha” orientação política com traços neoliberalistas que acabou impactando as diretrizes do Plano Plurianual em seu primeiro ano de execução na área da Educação. E, de certa forma, prejudicando seu andamento desde a Educação Infantil até o Ensino Superior, em detrimento do desenvolvimento socioeconômico brasileiro. Como importante instrumento de Planejamento Financeiro e Orçamentário de uma Nação, o PPA não deve ser suplantado por interesses políticos divergentes. As plataformas políticas não podem ser mais importantes que as necessidades do cidadão que, por sua vez, deve munir-se da participação e do controle social para fazer cumprir as previsões apontadas.

Ainda que a crise econômica possa ter afetado as finanças públicas é necessário se balancear as prioridades, pois o direito à educação de qualidade é transversal, sendo assim, este investimento teria efeito multiplicador com impactos positivos também em outras políticas como segurança, justiça, saúde, etc. Não é saudável, muito menos moral — mesmo que utilizando de recursos constitucionais/legais — que se desrespeitem os objetivos e metas traçados em diálogo com a sociedade civil para áreas de desenvolvimento básico e estratégico como é a Educação. Pois, como diria o pensador, pedagogo e filósofo brasileiro, Paulo Freire: “Se a educação sozinha não transforma a sociedade, sem ela tampouco a sociedade muda”.

4. Referências

- BLANCO, Michel. *Temer propõe fim do Piso Nacional dos Professores*. Publicado em 25 de maio de 2016. Disponível em <http://plataforma.politica.social.com.br/temer-propoe-fim-do-piso-nacional-dos-professores/>. Acesso em 31-4-2016.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil (1988)*. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 28-4-2017.
- BRASIL. Lei n.º 13.249, de 13 de janeiro de 2016: Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019. Disponível em <http://>

[/www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13249.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13249.htm)>. Acesso em 28-4-2017.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014: Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em 28-4-2017.

CAMARA DOS DEPUTADOS. Orçamento Brasil: instrumentos de Planejamento e Orçamento. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/cidadao/entenda/cursopo/planejamento.html>>. Acesso em 28-4-2017.

CAMARA DOS DEPUTADOS. Ministério da Educação será comandado por um partido privatista e contra as cotas. Pronunciamento de Ivan Valente, publicado em 13 de maio de 2016. Disponível em <<http://www.ivanvalente.com.br/ministerio-da-educacao-sera-comandando-por-um-partido-privatista-e-contra-cotas/>>. Acesso em 1.º-5-2017.

CARTA CAPITAL. Entenda o que está em jogo com a PEC 241: proposta apresentada pelo Governo Temer quer congelar gastos com saúde, educação e assistência social por 20 anos. Publicado em 7 de outubro de 2016. Disponível em <<https://www.cartacapital.com.br/politica/entenda-o-que-esta-em-jogo-com-a-pec-241>>. Acesso em 25-4-2017.

CARTA CAPITAL. Senado aprova impeachment e destitui Dilma: senadores derrubam a primeira mulher a presidir o País em um processo de base jurídica frágil e questionado por ampla parcela da sociedade. Publicado em 31 de agosto de 2016. Disponível em <<https://www.cartacapital.com.br/politica/senado-aprova-impeachment-e-afasta-dilma-definitivamente>>. Acesso em 27-4-2017.

DE OLIVEIRA, Cida. Michel Temer exclui 10 milhões de famílias do Bolsa Família: ao voltar-se apenas para os 5% dos mais pobres entre todos os pobres, nem a extrema pobreza será atendida pelo Programa. Desigualdade tende a se aprofundar. Disponível em <<http://www.pragmatismopolitico.com.br/2016/05/michel-temer-exclui-10-milhoes-de-familias-do-bolsa-familia.html>>. Acesso em 30-4-2017.

DE OLIVEIRA, Cida. Reforma do Ensino Médio traz concepção elitista de educação e deve ampliar evasão: sem discutir com a comunidade, Temer envia ao Congresso projeto que fragmenta e empobrece a formação e abre caminho para a privatização. Disponível em <<http://www.redebrasilatual.com.br/educacao/2016/09/reforma-do-ensino-medio->

de-temer-desagrada-especialistas-estudantes-e-ministerio-publico-1018.html>. Acesso em 29-4-2017.

DRESCHER, Denise. Reforma do Ensino Médio: filosofia e sociologia voltam ao currículo. Outros pontos polêmicos como a possibilidade de educação a distância no ensino médio foram mantidos. Texto agora segue para o Senado. Publicado em 13 de agosto de 2016. Disponível em <<http://www.gazetadopovo.com.br/educacao/reforma-do-ensino-medio-sociologia-e-filosofia-voltam-ao-curriculo-dmwhg8p526tgygwk683h0dk9z>>. Acesso em 28-4-2017.

EBC AGÊNCIA BRASIL. Dilma sanciona Plano Plurianual de 2016 a 2019 com vetos. Publicado em 14 de janeiro de 2016. Disponível em <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-01/dilma-sanciona-plano-plurianual-de-2016-2019-com-vetos>>. Acesso em 26-4-2017.

FOLHA UOL. Governo Temer suspende Programa Nacional de Combate ao Analfabetismo. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/educacao/2016/08/1807683-governo-temer-suspende-programa-nacional-de-combate-ao-analfabetismo.shtml>>. Acesso em 28-4-2017.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia da autonomia – saberes necessários à prática educativa*. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

G1 Bom Dia Brasil. Governo acaba com o Ciência Sem Fronteiras para cursos de graduação: Ministério avaliou que era caro e muitos alunos não estavam preparados. Se houver dinheiro, serão oferecidas bolsas de pós-graduação no exterior. Disponível em <<http://g1.globo.com/bom-dia-brasil/noticia/2016/07/governo-acaba-com-o-ciencia-sem-fronteiras-para-cursos-de-graduacao.html>>. Acesso em 29-4-2017.

REVISTA FORUM. Dez retrocessos na Educação em pouco mais de dois meses de governo golpista: em conversa com internautas a Presidente eleita Dilma Rousseff listou 10 retrocessos promovidos pelo governo interino na área de educação que, para ela, fazem parte de um plano de privatizar a educação universitária pública e gratuita no Brasil. Publicado em 27 de julho de 2016. Disponível em <<http://www.revistaforum.com.br/2016/07/27/dez-retrocessos-na-educacao-em-pouco-mais-de-dois-meses-de-governo-golpista/>>. Acesso em 3-5-2017.

TOKARNIA, Mariana. Justiça determina desocupação de escolas: prazo do MEC termina segunda-feira. Publicado em 28 de outubro de 2016. Disponível em <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/>

2016-10/justica-determina-desocupacoes-de-escolas-prazo-do-MEC-termina-na-2-feira>. Acesso em 3-5-2017.

VIEIRA, Victor. Governo deve cortar até 45% das verbas para as universidades federais. Disponível em <<http://www.novonoticias.com/politica/governo-deve-cortar-ate-45-das-verbas-para-as-universidades-federais>>. Acesso em 30-4-2017.

ZINET, Caio. Governo interino não abrirá novas inscrições para o Programa Mais Educação em 2016. Disponível em <<http://educacaointegral.org.br/reportagens/governo-temer-interrompe-recursos-programa-mais-educacao-em-2016/>>. Acesso em 30-4-2017.

Apresentação

Reginaldo Souza Santos & Fábio Guedes Gomes

Da utopia às utopias

Lucas Casagrande

A via colonial e superexploração da força de trabalho no Brasil

Henrique Almeida de Queiroz

**A formação de administradores nas linhas de montagem de ilusões:
crítica**

da miséria intelectual nos cursos de Administração no Brasil

Thiago Martins Jorge & Valquíria Padilha

**A transversalidade e os planos plurianuais: a história contada por três
ciclos de elaboração e gestão do plano federal**

Júlia Marinho Rodrigues & Elaine de Melo Xavier

**A ideia de planejamento econômico que emerge da Teoria Geral de
Keynes**

Niemeyer Almeida Filho & Tiago Camarinha Lopes

Políticas públicas educacionais e o Parque Tecnológico na Universidade

Adriano Barreira de Andrade

**Plano Plurianual 2016-2019 do Governo Federal: o primeiro ano de
execução e a mudança de gestão política que afetou a prioridade do
Plano Nacional de Educação no Brasil**

***Nilcéia Giovanelli Biancardi de Mattos, Priscila Bueker Sarmento & Fabio
Lyrio Santos***

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

HUCITEC EDITORA
PARA VOCÊ LER E RELER

