

**GESTÃO PÚBLICA E SOCIEDADE:  
FUNDAMENTOS E POLÍTICAS PÚBLICAS  
DE ECONOMIA SOLIDÁRIA**

**VOLUME I**



Édi A. Benini  
Maurício Sardá de Faria  
Henrique T. Novaes  
Renato Dagnino  
(Organizadores)

**GESTÃO PÚBLICA E SOCIEDADE:  
FUNDAMENTOS E POLÍTICAS PÚBLICAS  
DE ECONOMIA SOLIDÁRIA**

**VOLUME I**

1ª edição  
Outras Expressões  
São Paulo – 2011

Copyright © 2011, Outras Expressões

Revisão: Maria Elaine Andreoti e Marina Tavares

Digitalização: Amancio L. S. dos Anjos

Capa, projeto gráfico e diagramação: Krits Etúdio

Impressão: Cromosete

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)

G393 Gestão pública e sociedades: fundamentos e políticas de economia solidária / Édi Benini...[et al] (organizadores).-- 1.ed.--São Paulo : Outras Expressões, 2011. 480 p. : il., tabs.

Indexado em GeoDados – <http://www.geodados.uem.br>  
ISBN 978-85-6442-105-9

1. Gestão pública - Fundamentos. 2. Políticas públicas – Economia solidária. I. Benini, Édi, org. II. Título.

CDD 350

Bibliotecária: Eliane M. S. Jovanovich CRB 9/1250

Secretaria Nacional da Economia Solidária (Senaes)

Ministério do Trabalho e Emprego

[www.mte.gov.br](http://www.mte.gov.br)

Todos os direitos reservados.

Nenhuma parte deste livro pode ser utilizada ou reproduzida sem a autorização da editora.

1ª edição – agosto de 2011

EDITORA OUTRAS EXPRESSÕES

Rua Abolição, 201 – Bela Vista

CEP 01319-010 – São Paulo – SP

Fone: (11) 3105-9500 / 3522-7516 / Fax: (11) 3112-0941

[www.expressaopopular.com.br](http://www.expressaopopular.com.br)

[livraria@expressaopopular.com.br](mailto:livraria@expressaopopular.com.br)

# Sumário

Apresentação ..... 7

Introdução ..... 11

## Parte 1:

### Problemáticas do(s) Mundo(s) do Trabalho

Globalização, Estado, neoliberalismo e desigualdade social  
no Brasil ..... 21  
*Adilson Marques Gennari*

Gestão da subjetividade e novas formas de trabalho:  
velhos dilemas e novos desafios ..... 47  
*Felipe Silva*

Sistema Orgânico do Trabalho: uma perspectiva de trabalho  
associado a partir das práxis de Economia Solidária ..... 71  
*Édi A. Benini*

A autogestão e o “novo cooperativismo” ..... 91  
*Claudio Nascimento*

Autogestão e Tecnologia Social: utopia e engajamento ..... 101  
*Laís Fraga*

Em busca de uma pedagogia da produção associada ..... 125  
*Henrique T. Novaes e Mariana Castro*

## Parte 2:

### Fundamentos da Gestão Pública

Algumas notas sobre a concepção marxista do Estado  
capitalista no século XX ..... 169  
*Henrique T. Novaes*

Os grillhões da Gestão Pública: o processo decisório e as formas contemporâneas de dominação patrimonialista ..... 217  
*Édi A. Benini, Elcio Benini e Henrique T. Novaes*

Notas sobre a formação histórica do Brasil e seus desafios contemporâneos – a contribuição de Caio Prado Júnior e Florestan Fernandes ..... 253  
*Fabiana Rodrigues e Paulo Alves de Lima Filho*

A poeira dos mitos: revolução e contrarrevolução nos capitalismo da miséria ..... 275  
*Paulo Alves de Lima Filho e Rogério Macedo*

### **Parte 3:**

#### **Desenhos e tipos de políticas públicas para a Economia Solidária**

Conceitos e ferramentas para a análise de Política Pública ... 305  
*Milena P. Serafim e Rafael Dias*

Gestão Social e Gestão Pública: interfaces, delimitações e uma proposta ..... 339  
*Renato Dagnino*

A Economia Solidária no Governo Federal ..... 407  
*Paul Singer*

A Economia Solidária no Governo Federal: intersectorialidade, transversalidade e cooperação internacional ..... 413  
*Maurício Sardá de Faria e Fábio Sanchez*

Políticas Públicas de Economia Solidária – breve trajetória e desafios ..... 443  
*Valmor Schiochet*

Políticas Públicas e Economia Solidária: elementos para a agenda de uma nova rede de proteção social ..... 453  
*Édi A. Benini, Elcio Benini*

Sobre os autores ..... 473

## Apresentação

Na última década, o campo da Economia Solidária conquistou um importante espaço social no Brasil, que vem se materializando no crescimento do número de empreendimentos econômicos solidários nos mais diversos setores da produção, comercialização, consumo e finanças baseados na autogestão, na cooperação e na solidariedade. Igualmente relevantes são as iniciativas de construção de redes de cooperação e cadeias produtivas solidárias, evidenciando o potencial de crescimento da Economia Solidária a partir de estruturas orgânicas, pautadas por idênticos princípios e critérios de eficácia. A expansão da Economia Solidária encontrou significativo apoio nos movimentos sociais, urbanos e rurais, que incluíram nas suas estratégias o desenvolvimento de iniciativas de produção dos meios de vida ancoradas no trabalho associado e na autogestão da produção.

Tal projeção da Economia Solidária no Brasil encontrou ressonância no Estado brasileiro, sobretudo nos governos democrático-populares que inseriram na agenda pública o trabalho associado, formulando e implementando políticas públicas voltadas ao apoio e fomento aos empreendimentos solidários. A partir

de iniciativas pioneiras em prefeituras e governos estaduais, realizadas desde, pelo menos, a década de 1990, as políticas públicas de Economia Solidária alcançaram o governo federal com a eleição do presidente Lula em 2002, com a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária, no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego.

Ao lado de importantes organizações ou articulações dos atores do campo da Economia Solidária, os gestores de políticas públicas de Economia Solidária tiveram um papel significativo na criação da Senaes nos seus oito anos de existência, participando ativamente dos espaços institucionais de elaboração e controle social da política em nível federal, e como gestores de políticas nos planos estadual e municipal. A Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária, instituição que cristaliza a experiência desse período, contribuiu para a disseminação das políticas de Economia Solidária em centenas de municípios e governos estaduais, nas cinco regiões do país. Seja atuando diretamente na formação de gestores, seja trocando experiências, sistematizando e publicizando as metodologias utilizadas, os resultados obtidos e os entraves institucionais que persistem, a Rede de Gestores foi parceira estratégica da Senaes na ampliação do espaço da Economia Solidária no Estado brasileiro.

Neste momento em que se inicia uma ação nacional para a Formação de Gestores Públicos em Economia Solidária, em nível de especialização, executado em parceria entre a Universidade Federal do Tocantins e a Universidade Estadual de Campinas, o que se pretende é possibilitar que as políticas voltadas ao trabalho associado, coletivo e autogestionário alcancem um novo patamar, fortalecendo seus princípios e suas organizações, disseminando as metodologias e estratégias até aqui adotadas e que possibilite o surgimento de novas formulações e diretrizes que permitam avançar na luta por um novo modelo de desenvolvimento para o país.



Parte integrante deste projeto, a publicação do primeiro volume do livro *Gestão pública e sociedade: fundamentos e políticas públicas de Economia Solidária* é uma contribuição para a reflexão crítica e militante sobre as potencialidades das políticas públicas de apoio à Economia Solidária em nosso país.

Departamento de Estudos e Divulgação  
Secretaria Nacional de Economia Solidária



## Introdução

Esta coletânea de artigos é a primeira de um conjunto de dois volumes que compõem parte do material didático utilizado na terceira edição do curso de especialização Gestão Pública e Sociedade, lançado em parceria com a Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), através de Edital Público do ano de 2010.

Voltado à formação de servidores ou gestores públicos e representantes dos movimentos sociais que atuam ou pretendem atuar nas políticas de Economia Solidária, autogestão e cooperativismo, o curso é fruto de uma articulação entre professores da UFT (Universidade Federal do Tocantins) e do Grupo de Análise de Políticas de Inovação da Universidade Estadual de Campinas (Gapi/Unicamp), visando apoiar e fortalecer as ações no campo das políticas públicas de Economia Solidária, autogestão e cooperativismo.

Em um formato pioneiro, o curso será realizado concomitantemente em dez cidades-polo (Porto Alegre, Curitiba, Campinas, Belo Horizonte, Campo Grande, Brasília, Palmas, Belém, Salvador e Recife), com a pretensão de formar 400 servidores públicos ou gestores. Com a conclusão e aprovação dentro dos

critérios estabelecidos, os gestores receberão o título de pós-graduação *Lato Sensu* em Gestão Pública e Sociedade.

Situando-se na vertente da Administração Pública Societal (Paula, 2005)<sup>1</sup>, em linhas gerais, o curso alinha-se à perspectiva de democratização do Estado brasileiro e da necessidade de construção de um novo modelo de desenvolvimento para o país. Pretende qualificar as ações e políticas públicas voltadas ao apoio e fomento ao trabalho associado, coletivo e autogestionário que constituam um novo modo de produção e reprodução da vida social, para além do capital. Pressupõe que as políticas públicas efetivas requerem mecanismos institucionais de participação e controle social, conferindo o protagonismo à população nos assuntos públicos.

O curso tem como foco a gestão das políticas públicas em Economia Solidária e como contexto as múltiplas problemáticas que afligem a sociedade contemporânea. Seu objetivo, no médio prazo, é a melhoria do processo de elaboração e implementação das políticas públicas e sua efetividade social e política no apoio e fortalecimento do trabalho associado.

Dentre os temas a serem abordados, destacam-se os limites e possibilidades das cooperativas e associações diante do modo de produção capitalista, a avaliação de políticas públicas, a pedagogia do trabalho associado, a reforma agrária e urbana, a tecnologia social e a política científica e tecnológica necessárias para o desenvolvimento social; as especificidades do Brasil e o caráter capitalista do Estado brasileiro, a construção da história da esfera pública no Brasil; as contradições do sistema jurídico brasileiro, a mundialização do capital e seu “impacto” nas políticas públicas; a formação da agenda governamental e aspectos do planejamento público; a formulação e execução dos progra-

---

<sup>1</sup> PAULA, A. P. P. de. *Por uma nova gestão pública*. São Paulo: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2005.

mas e políticas públicas relacionados à Economia Solidária, entre outros.

Resultado de uma parceria entre pesquisadores engajados nas lutas pela emancipação na América Latina, o curso pretende se diferenciar das propostas gerencialistas e tecnicistas, que disseminam as teorias do “New Public Management” no contexto latino-americano e naturalizam o Estado capitalista e a sociedade de classes, impedindo a auto-organização dos trabalhadores. Diferencia-se também de cursos que se orientam ao treinamento de tecnocratas destinados a operar a “máquina” do “Estado herda-do” pela ditadura civil-militar e pelo neoliberalismo que impedem aquela emancipação; ao contrário, ele visa a formação dos gestores que deverão efetuar a difícil transição para o “Estado necessário”, que atenda as necessidades dos movimentos sociais.

O curso está estruturado em módulos integrados que pretendem colocar os gestores, servidores públicos e representantes dos movimentos sociais em contato com professores de diversas áreas do conhecimento, permitir a teorização dos problemas da sociedade de classes contemporânea em perspectiva histórica e o desenvolvimento de ações e projetos no campo da autogestão e da Economia Solidária. Tudo isso no sentido de fazer com que os estudantes possam melhor abordar as situações-problema atinentes ao seu contexto profissional, e que, entre eles, socializem as suas experiências e seus conhecimentos. E, por fim, que possam atuar no sentido de realizar uma atividade de trabalho desalienante capaz de ajudar os trabalhadores a resolverem os problemas cotidianos e de longo prazo da produção associada.

O curso de especialização em Gestão Pública e Sociedade é fruto das lutas históricas dos trabalhadores/as, dos movimentos sociais e dos trabalhadores públicos – professores, pesquisadores, gestores e intelectuais – que vislumbram uma América Latina autodeterminada, onde a produção seja realizada para a satisfação das necessidades humanas, onde os produtores livremente

associados possam alcançar graus crescentes de autogoverno e de controle da produção e reprodução da vida.

O curso se distribui ao longo de 320 horas, sendo 288 horas de atividades presenciais, em aulas às sextas-feiras e sábados uma vez por mês, e 72 horas de atividades a distância, via TelEduc (software livre desenvolvido pela Unicamp). Conta com mais de 30 professores, dez coordenadores de turma e dez monitores que atuam em cada um dos polos.

O Curso está composto por 16 módulos:

- 1) Estado, Reforma do Estado e Políticas Públicas;
- 2) Gestão e Avaliação de Políticas Públicas;
- 3) Espaço Público e Processo Decisório;
- 4) Tópicos avançados de Planejamento;
- 5) Análise Crítica da Teoria Organizacional;
- 6) Projetos e Políticas Públicas em Economia Solidária;
- 7) A Economia Solidária como estratégia de desenvolvimento;
- 8) Tecnologia Social e Política Científica para a Economia Solidária;
- 9) Política Habitacional e Reforma Urbana;
- 10) Pedagogias da Produção Associada;
- 11) Aspectos Jurídicos da Gestão Pública;
- 12) História e Sociologia do Cooperativismo e da Autogestão;
- 13) Realidade Brasileira;
- 14) Metodologia de Pesquisa e do Ensino Superior;
- 15) Tópicos Especiais em Políticas Públicas de Economia Solidária;
- 16) Seminários de Pesquisa – Apresentação do Trabalho de Conclusão de Curso

No 16º módulo, o Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) será apresentado de forma monográfica, com orientação de um

dos professores/as do curso, em seção pública através de banca, assumindo o orientador a coordenação da banca.

Mesmo que os nomes dos módulos tentem dar uma ideia de conjunto ao curso, acreditamos que o mais importante é o conteúdo crítico que será dado por uma equipe de professores bastante articulada, mas certamente com suas particularidades metodológicas, diferenças analíticas e reflexões com a devida autonomia, enriquecendo, dessa forma, o debate e a produção socializada de conhecimentos. A esse respeito, vale lembrar o que aponta Luiz Carlos de Freitas na apresentação do livro organizado por Moisey Pistrak<sup>2</sup>. Ali ele observa que um dos limites da prática pedagógica crítica brasileira é acreditar que basta transmitir “conteúdo crítico” aos educandos que os problemas educacionais estarão resolvidos. Concordamos que é melhor disseminar “conteúdo crítico” em vez de conteúdos conservadores, mas nosso objetivo vai além disso. Nesse sentido, estamos atentos para a necessidade de transformar as relações sociais hierárquicas e de subordinação que ainda mantêm os processos pedagógicos com “conteúdo crítico”.

Na preparação do curso, estiveram presentes nossas preocupações acerca de como o sistema do capital que se perpetua nas corporações, no Estado etc. contribui para que a escola condicione as pessoas para o trabalho subordinado, para o egoísmo e para a hierarquia; e com o fato de que o avanço da “pedagogia da qualidade total” inspirada no toyotismo, apesar das propostas de “participação”, “trabalho coletivo”, “interdisciplinaridade” etc., não abalou a educação subordinada. Sistemas educacionais que apontem para o que Mészáros chama “educação para além do capital” devem ter como uma de suas bases o desenvolvimento da autogestão e o trabalho coletivo, sempre dentro de uma es-

---

<sup>2</sup> Freitas, L. C. A luta por uma pedagogia do meio: revisitando o conceito. In: Pistrak, M. M. *A Escola-Comuna*. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

tratégia de transcendência do trabalho alienado. Dessa forma, a experiência e o papel de professores capazes de atuar como mediadores do processo de construção dos conhecimentos necessários à prática social e política emancipada poderiam ser melhor aproveitados.

Não vamos aqui descrever e resumir os trabalhos, muitos deles originais, contidos nesta coletânea. Vamos apenas nos referir a alguns dos que consideramos essenciais para a compreensão dos desafios associados à Economia Solidária. Entre eles, a necessidade de superação do Estado capitalista e a potencialização das suas contradições, a transcendência do trabalho alienado e a construção de uma sociedade “para além do capital”. Entre os temas, profundamente interligados, que serão abordados, destacamos: a) a análise da mundialização do capital, o neoliberalismo e a concentração de renda no Brasil; b) as novas formas de trabalho advindas com a reestruturação produtiva e a coexistência com formas tayloristas; c) as propostas para um novo sistema orgânico do trabalho; d) a contribuição do marxismo para a pesquisa do Estado capitalista de uma forma totalizante e não mecanicista; e) o processo decisório e as formas contemporâneas de dominação patrimonialista e as propostas para a construção de uma gestão pública afeita às necessidades dos movimentos sociais que contribua para uma governança autogestionária; f) as especificidades da formação histórica brasileira, os momentos de ascensão das lutas populares e a regressão histórica que estamos vivenciando; g) os conceitos e ferramentas para a análise das políticas públicas; g) as críticas à “gestão social”; h) os momentos e ideias decisivos para a compreensão da autogestão em perspectiva histórica; i) o surgimento da Economia Solidária e das políticas públicas de Economia Solidária transversais, intersetoriais e de cooperação latino-americana, com especial destaque para as ações estimuladas pela Secretaria Nacional de Economia Solidária nos últi-



mos nove anos; j) a possibilidade de constituição de uma nova rede de proteção social para a Economia Solidária; k) o papel da educação no e para o trabalho associado; e, por último, mas não menos importante, l) a relação entre autogestão e tecnologia social e a necessidade de construção de uma política científica e tecnológica para a Economia Solidária.

Os trabalhos aqui reunidos serão utilizados como textos de apoio nos módulos do curso. Não obstante, os professores e gestores poderão sugerir textos complementares, utilizar filmes, realizar debates em grupo e outros instrumentos pedagógicos. Alguns textos, tais como os correspondentes ao módulos “A Economia Solidária como Estratégia de Desenvolvimento”, “Base Jurídica da Gestão Pública”, “Política Habitacional e Reforma Urbana”, “Espaço público e processo decisório”, bem como aqueles relativos às experiências de políticas municipais e estaduais de Economia Solidária, autogestão e cooperativismo no campo e na cidade serão dados a conhecer no volume II.

Nosso esforço para a elaboração desta coletânea será bem recompensado se ele puder contribuir como ponto de partida para um processo formativo pautado pela dialogicidade, pela participação e pelo protagonismo dos servidores públicos e gestores nos momentos presenciais e a distância que o curso lhes irá proporcionar. Lembrando as palavras do professor Paul Singer, quando diz que “a Economia Solidária é em si um ato pedagógico”, pretendemos contribuir para que a formação em políticas públicas de Economia Solidária possa partir de uma pedagogia da autogestão. E para que os princípios da Economia Solidária, como a autogestão, a cooperação, a democracia e a solidariedade possam ser vivenciados pelos servidores públicos e gestores no seu percurso formativo.

Finalmente, queremos solicitar a sua ajuda para que novas gerações de gestores que seguirem a que inicia este curso possam contar com materiais que avancem em qualidade e consistên-

cia nas discussões sobre o tema. Esperamos de você, leitor, uma atenção especial para os equívocos e pontos obscuros que os dois volumes contêm. Boa leitura.

Édi Benini  
Maurício Sardá de Faria  
Henrique T. Novaes  
Renato Dagnino

## **Parte 1**

# **Problemáticas do(s) Mundo(s) do Trabalho**



# **Globalização, Estado, neoliberalismo e desigualdade social no Brasil**

Adilson Marques Gennari

## **Aspectos do neoliberalismo**

O objetivo deste capítulo é apresentar alguns aspectos dos novos contornos que a sociedade brasileira vem assumindo desde os anos 1990 sob a política econômica e social cuja orientação geral é o ideário neoliberal e, concomitantemente, problematizar a complexa questão do desemprego estrutural e do crescimento desmesurado do exército industrial de reserva, e, por fim, tecer alguns comentários sobre as novas orientações de política social de tipo focada e neoliberal em curso.

O estudo apresentado pelo historiador inglês Perry Anderson (1995) é bastante ilustrativo a respeito dos contornos gerais de tal política e demonstra, com clareza, como os chamados neoliberais, desde a obra *O caminho da servidão* de F. Hayek – escrito em 1944 – passaram a defender enfaticamente que o problema da crise do capitalismo estava nos sindicatos e no movimento operário que corroía as bases do capitalismo ao destruir os níveis de lucros das empresas.

Anderson (1995, p. 11) observa que a proposta neoliberal, desde o seu nascedouro, era “manter o Estado forte, sim, em sua

capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais(...). A estabilidade monetária deveria ser a meta suprema de qualquer governo”.

A política neoliberal foi inaugurada no Chile, no período do ditador Pinochet, entretanto, foi na Inglaterra de Margareth Thatcher que ganhou seus contornos mais definitivos e acabados, para depois transformar-se em paradigma dos organismos de regulação internacional como FMI e Banco Mundial.

O programa econômico do governo Thatcher, segundo Perry Anderson (1995, p. 11), previa pelo menos a seguinte receita: a) contrair a emissão monetária; b) elevar as taxas de juros; c) diminuir os impostos sobre rendimentos altos; d) abolir os controles sobre fluxos financeiros; e) criar desemprego massivo; e) aplastar as greves; f) elaborar legislação antissocial; g) cortar gastos públicos; e finalmente h) praticar um amplo programa de privatização.

Na América Latina, o chamado ideário neoliberal encontrou sua mais acabada expressão e sistematização no encontro realizado em novembro de 1989 na capital dos Estados Unidos, que ficou conhecido como Consenso de Washington. As principais diretrizes de política econômica que ali emergiram abrangiam, segundo Batista (1995, p. 27), as seguintes áreas: 1) disciplina fiscal; 2) priorização dos gastos públicos; 3) reforma tributária; 4) liberalização financeira; 5) regime cambial; 6) liberalização comercial; 7) investimento direto estrangeiro; 8) privatização; 9) desregulação das relações trabalhistas; 10) propriedade intelectual. Os objetivos básicos das propostas do Consenso de Washington eram, “por um lado, a drástica redução do Estado e a corrosão do conceito de Nação; por outro, o máximo de abertura à importação de bens e serviços e à entrada de capitais de risco. Tudo em nome de um grande princípio: o da soberania absoluta do mercado autorregulável nas relações econômicas tanto internas quanto externas” (Batista, *idem*, p. 27).

## Aspectos do processo de globalização

O processo de globalização capitalista foi originariamente detectado por Karl Marx e apontado no *Manifesto Comunista* (1980, p. 12) da seguinte maneira: “impelida pela necessidade de mercados sempre novos, a burguesia invade todo o globo. Necesita estabelecer-se em toda parte, explorar em toda parte, criar vínculos em toda parte. Pela exploração do mercado mundial, a burguesia imprime um caráter cosmopolita à produção e ao consumo em todos os países. Para desespero dos reacionários, ela retirou à indústria sua base nacional”.

O que entendemos nos dias atuais por globalização refere-se a fenômenos relativos à reordenação capitalista que foi sendo desenvolvida com medidas concretas de política econômica, como uma determinada resposta à crise estrutural capitalista da década de 1970. Segundo Chesnais (1997, p. 13-14) a partir de 1978, a burguesia mundial, conduzida pelos norte-americanos e pelos britânicos, empreendeu em proveito próprio, com maiores e menores graus de sucesso, a modificação internacional, e a partir daí, no quadro de praticamente todos os países, das relações políticas entre as classes. Começou então a dismantelar as instituições e estatutos que materializavam o estado anterior das relações. As políticas de liberalização, desregulamentação e privatização que os Estados capitalistas adotaram um após o outro, desde o advento dos governos Thatcher em 1979 e Reagan em 1980, devolveram ao capital a liberdade, que havia perdido desde 1914, para mover-se à vontade no plano internacional, entre países e continentes.

Podemos afirmar com segurança que uma das escolas de pensamento burguês mais influentes no debate mundial e acadêmico é a chamada escola sociológica reflexiva, construída principalmente pelas penas de Giddens, Beck e Lash (2000). Na interpretação de Ulrich Beck (2000), após a queda do muro de Berlim,

transitamos de uma modernização simples para uma modernização reflexiva na qual os sujeitos da ação passam a ser os novos movimentos sociais, tais como o feminismo, o movimento ecológico e, principalmente, a ação dos indivíduos, num chamado processo de individuação propiciado pelas mudanças da produção rígida fordista para a produção flexível. Tudo isto se dá num ambiente, ou numa sociedade do risco na qual todas as ações dos indivíduos reflexivos estão eivadas dos perigos de uma sociedade de alta tecnologia.

Scott Lash (2000), por seu turno, entende que em Giddens e em Beck a agência vai se libertando da estrutura, na medida em que vai avançando a produção flexível, o que torna possível a reflexibilidade do sujeito. Entretanto, Lash (2000) problematiza o surgimento de um “massivo proletariado *McDonald’s*” e questiona como seus membros poderão ser reflexivos, ou seja, lança a ideia do surgimento de um operariado de “perdedores da reflexividade” com a seguinte questão: “o que se passa com todas essas novas posições que foram ‘rebaixadas’ a um nível inferior ao da clássica classe operária?” (Lash, 2000, p. 115)

Isto posto, Lash (2000, p. 115) apresenta a ideia de que novas desigualdades emergem no capitalismo globalizado. Para ele, “para explicar estas desigualdades sistemáticas do nosso globalizado capitalismo de informação, assim como as desigualdades sistemáticas entre nações centrais e periféricas, devemos (...) discutir as condições estruturais da modernidade.” Nesta perspectiva, para o autor, o que sustenta as estruturas sociais no mundo contemporâneo – ou seja, na reflexividade – é uma teia de redes globais e locais de estruturas de informação e de comunicação.

Assim, as oportunidades de vida, isto é, o que decidirá quem serão os ganhadores e os perdedores no mundo contemporâneo, depende da posição dos sujeitos em relação ao “modo de informação”. Ao contrário da superada produção capitalista de tipo fordista, na produção reflexiva há um contexto simultâneo



de fluxo de conhecimento e fluxo de informação que formam a base da produção, dando ensejo ao surgimento de uma “nova classe operária reflexiva” em contraste com a “velha classe operária fordista”. O que caracteriza a nova classe operária reflexiva, segundo Scott Lash (2000), é que ela trabalha dentro das estruturas de informação e comunicação (C&I). Nestas estruturas, as mercadorias são produzidas e são produtos de um misto de informação e materialidade, na medida em que a acumulação de capital é cada vez mais, simultaneamente, acumulação de informação, de símbolos e de imagens.

A mutação nas estruturas de produção foi acompanhada *pari passu* por mudanças nas estruturas sociais. Neste aspecto, verifica-se o aumento da pequena burguesia (classe média) e a retração da classe operária. Segundo Lash (2000, p. 124), a nova classe operária reflexiva,

está paradigmaticamente associada às estruturas de informação e comunicação (C&I) de três formas: como consumidores recentemente individualizados; como utilizadores de meios informatizados de produção e como produtores de bens de consumo, (...) que funcionam como meios de produção e de consumo dentro das estruturas I & C.

Se tanto a nova classe média quanto a nova classe operária estão articuladas e são formadas nas novas estruturas de C&I e, portanto, são os vencedores da nova modernidade reflexiva, então quem são os pobres, os miseráveis, os desempregados de longa duração, os operários aquém da velha classe operária fordista, os moradores dos guetos e das periferias esquecidas pela nova sociedade de informação? O raciocínio de Lash (2000) encaminha-se para esta indagação e “a resolve” com a utilização da teoria da subclasse de W. J. Wilson. Para Lash (2000), emerge das profundezas da nova modernidade uma terceira classe social de “perdedores da reflexividade”, ou seja, surge também uma nova

classe baixa composta por pobres, moradores dos guetos, setores polarizados e excluídos da sociedade da informação. O que os caracteriza é a exclusão do acesso às estruturas de I & C, que é agravada pelo fato do próprio Estado moderno também pertencer a tais estruturas e, portanto, ser um ente ausente dos bairros e dos guetos onde vive a “nova classe baixa” ou o “operariado *McDonald’s*”.

Já para o pensamento social crítico, o atual processo de globalização capitalista aprofunda também as contradições próprias à relação social “capital”. Segundo Mészáros (1997, p. 152),

o capital necessita expandir-se apesar e em detrimento das condições necessárias para a vida humana, levando aos desastres ecológicos e ao desemprego crônico, isto é, à destruição das condições básicas para a reprodução do metabolismo social. (...) Um sistema de reprodução não pode se autocondenar mais enfaticamente do que quando atinge o ponto em que as pessoas se tornam supérfluas ao seu modo de funcionamento.

Neste sentido, Mészáros (*Idem*, p. 153) conclui sua análise afirmando que a única alternativa “hegemônica à hegemonia do capital é aquilo que Marx chamou de ‘produtores associados’, instaurando a sua própria ordem quando ainda só existem como personificação do trabalho.” Nesse sentido, Mészáros (2002) entende que somente um vasto movimento de massas radical e extra-parlamentar pode ser capaz de destruir o sistema de domínio social do capital e instaurar uma nova ordem sociometabólica na qual se privilegiaria o modo socialista de controle por meio da autogestão dos produtores associados.

## **Estado e neoliberalismo no Brasil**

A classe dominante brasileira nunca teve dúvidas quanto ao seu caráter cosmopolita. Sempre agiu como parte indissolúvel

dos interesses da burguesia mundial. No atual processo de globalização capitalista, sob a égide da financeirização nos anos de 1990, tal característica ficou ainda mais evidente, por exemplo, em todo o processo de privatização e de transferências gigantescas de valores para os “credores”.

A classe dominante brasileira confunde-se com a classe dominante global, posto que é a própria personificação do capital financeiro internacional. Abordando a questão, Darcy Ribeiro (1995, p. 248) entende que na origem do fracasso das majorias está o êxito das minorias “em seus desígnios de resguardar velhos privilégios por meio da perpetuação do monopólio da terra, do primado do lucro sobre as necessidades e da imposição de formas arcaicas e renovadas de contingenciamento da população ao papel de força de trabalho superexplorada”. Ao defender seus interesses, num momento de enfraquecimento do movimento operário internacional, a classe dominante desencadeou, a partir de todo o processo de globalização capitalista (e de sua ideologia neoliberal) um crescimento sem paralelo do exército industrial de reserva, lançando milhares de brasileiros no desemprego, na miséria, na prostituição infantil e na mais bestial escalada da violência urbana e rural, criando assim, estruturalmente, uma massa crescente de “miseráveis cidadãos do mundo”, que é a contra face do propalado “cidadão do mundo” (com seu *notebook*, seu aparelho celular, seu carro importado, seu dinheiro de plástico etc.). No atual processo de transformação do capitalismo, em sua fase de crise estrutural, paralelo ao mito do mercado que tudo resolve, desenvolve-se o mito do cidadão globalizado autônomo, como nas teses de Giddens, Back e Scott Lash (teses que abordaremos mais adiante).

No Brasil, a ideologia neoliberal, em grande medida, funcionou como moldura da superestrutura ideológica de dominação, pois concretamente vivenciamos um processo bonapartista ou, na acepção de Florestan Fernandes (1981), uma autocracia

burguesa institucionalizada, na medida em que o executivo, sob a equipe de Collor e FHC, governou através do expediente da edição de medidas provisórias que, via de regra, se tornaram permanentes por força de manobras políticas do executivo ou simplesmente porque não seria viável voltar atrás após ter sido posta em prática um conjunto de medidas, por exemplo, da abrangência e impacto social do Plano Real.

A política econômica externa brasileira nos anos 1990 caracterizou-se pela aplicação de toda a agenda neoliberal. Tal agenda ancora-se basicamente na retórica de que o mercado é o mais eficiente organizador da sociedade (Hayek, 1977). Parece plausível afirmar que a implementação continuada da política econômica de talhe neoliberal pelos governos brasileiros, nos anos 1990, estaria reconfigurando as bases da acumulação de capital no Brasil, de modo a criar um novo padrão de acumulação, fundado num novo patamar de subordinação ao capital financeiro internacional, cuja característica principal não é apenas a tendência estrutural ao estrangulamento externo. Soma-se à velha tendência, o crescimento exponencial dos sedimentos profundos do exército industrial de reserva.

Na periferia colonial agrário-exportadora escravista e, posteriormente, de capitalismo industrial internacionalizado e subordinado, a formação da população excedente, ou na acepção de Marx, do “exército industrial de reserva”, assume a forma de uma estrutural e secular economia de subsistência que vive nos interstícios da economia agrário-exportadora e, posteriormente, assume o aspecto de uma específica informalidade no processo de industrialização. Na origem dos trabalhadores pobres e despossuídos do século XXI, há uma longa trajetória que tem início na população escrava e nos trabalhadores da economia de subsistência cujo início se confunde com a própria atividade colonizadora e com a introdução do trabalho escravo. Segundo Delgado (2004, p. 14),

esse setor de subsistência sobreviveu à abolição da escravatura, entre outros fatores, por ser um subsistema independente do escravismo e, de certa forma, ser também autônomo relativamente à monocultura exportadora – embora não o seja em relação ao regime fundiário vigente.

As mazelas herdadas pelo povo brasileiro são perversas. Segundo o estudo de Delgado (2004, p. 16),

a sociedade que se forja no Brasil depois da abolição carrega no seu âmago duas questões mal resolvidas do século anterior: as relações agrárias arbitradas pelo patriciado rural, mediante a lei de Terras (1850), profundamente restritiva ao desenvolvimento da chamada agricultura familiar; e uma lei de libertação dos escravos que nada regula sobre as condições de inserção dos escravos na economia e na sociedade pós-abolição.

Ainda nos termos de Delgado (*Idem*, p. 25), “em 1980, ao fim do ciclo de expansão de cerca de cinquenta anos de industrialização e urbanização intensivas, o setor formal do mercado de trabalho (empregados com carteira assinada e autônomos contribuintes, mais funcionários públicos e empregadores) atingiu o pico de absorção da População Economicamente Ativa (PEA) – 55,6% –, enquanto no mesmo ano o setor de subsistência, acrescido do emprego informal e dos desempregados, correspondia a 43,4% da PEA.”

Paradoxalmente, esta parcela da população tende a crescer na fase do capitalismo globalizado e de serviços, mantendo um exército de pobres e miseráveis que convivem no interior de uma das economias mais ricas do mundo, como a brasileira, na qual cerca de 77% das famílias no setor de agricultura familiar vivem no chamado setor de subsistência.

Delgado conclui que

tal sociedade de grandes proprietários de terra e de poucos homens assimilados ao chamado mercado de trabalho inaugurou

o século XX impregnada pela desigualdade de oportunidades e pelas condições de reprodução humana impostas à esmagadora maioria dos agricultores não proprietários e trabalhadores urbanos não inseridos na economia mercantil da época (Delgado, p. 17).

No Brasil, no início dos anos 1990, o governo Collor de Mello tratou de implementar uma política econômica e uma política externa que seguia de perto as recomendações e diretrizes do chamado Consenso de Washington, qual seja, de privatizações e de liberalização econômica, tanto no que tange aos fluxos de capitais quanto aos fluxos de mercadorias.

Segundo Filgueiras (2000, p. 84), com o governo Collor de Mello e seu plano econômico, assistiu-se a uma ruptura que marcou definitivamente a trajetória do desenvolvimento do Brasil. Pela primeira vez, para além de uma política de estabilização, surgiu a proposta de um projeto de longo prazo, que articulava o combate à inflação com a implementação de reformas estruturais na economia, no Estado e na relação do país com o resto do mundo, com características nitidamente neoliberais. No entanto, esse projeto, conduzido politicamente de maneira bastante inábil, acabou por se inviabilizar naquele momento.

O fenômeno Collor representou o processo de coroamento da institucionalização política que era um dos imperativos da “revolução de 1964”. Collor se colocara como a alternativa segura para os representantes da ordem contra a ascensão de Luiz Inácio Lula da Silva, que, na época, poderia significar a origem de mudanças políticas, econômicas e sociais dada sua ligação com os movimentos populares. É importante notar que o presidente Fernando Collor de Mello recebeu significativo apoio de determinados setores empresariais. Segundo Oliveira (1992, p. 147), Collor está envolvido por um “círculo do poder” duplamente mortífero, os anéis do poder econômico e do poder político. São os que encheram suas sacolas de generosas “contribuições” para

a campanha e cobram na forma de privilégios nas licitações. São os que lhe dão apoio no Congresso e cobram nos favores para suas empresas ou de seus “mestres”. Deram apoio porque sabiam que ele era um falsificador da ira popular e cidadã e reforçam o apoio quando percebem que o falsificador se isola cada vez mais, acuado pelo crescimento da opinião pública. É uma dialética infernal. Chamam-se indiscriminadamente empreiteiras, banqueiros, ACM, Bornhausen, Fiuza, Odebrecht, OAS, Rede Globo, Roberto Marinho, Tratex, Cetenco, Votorantim; a lista seria infindável, pois são corretores que, como é de praxe nos bons negócios, também enriquecem.

No final da década de 1980, o governo brasileiro deu início à reforma comercial com a eliminação dos controles quantitativos e administrativos sobre as importações somado à proposta de redução tarifária. Para Rego (2000, p. 184), a abertura da economia brasileira intensificou-se a partir de 1990. O esgotamento do modelo de substituição de importações e a crescente desregulamentação dos mercados internacionais contribuíram para uma reestruturação da economia brasileira, influenciada pela redução das tarifas de importação e eliminação de várias barreiras não tarifárias. A tarifa nominal média de importação, que era de cerca de 40%, em 1990, foi reduzida gradualmente até atingir seu nível mais baixo em 1995, 13%.

Nesse sentido, no governo Collor teve início o mais radical processo de abertura comercial já registrado desde pelo menos a chamada mudança do eixo dinâmico, nos anos 1930, brilhantemente descrita por Celso Furtado em sua obra *Formação econômica do Brasil*. As alíquotas médias passaram de 30,5% em 1989 para 32,2% em 1990. Baixaram para 25,3% em 1991 e reduziram, mais ainda, para 20,8% em 1992, último ano de governo efetivo de Collor de Mello que sofreu processo de *impeachment* em outubro de 1992, devido às denúncias de corrupção num ambiente de completo fracasso do Plano Collor II.

Com a ascensão de Fernando Henrique Cardoso à presidência da República, através de uma aliança do PSDB com o PFL, o processo de liberalização e privatização realmente foi intensificado. A política econômica em relação ao setor externo passou a ser um elemento central de toda a política do governo, na medida em que a política de estabilização, reconhecida pelo Governo como aspecto mais importante no curto prazo – e, na medida em que tem na âncora cambial seu aspecto decisivo, além da âncora salarial (via desindexação) – tornou deliberadamente a política econômica externa e toda a política governamental refém dos ingressos do capital financeiro internacional.

Tecendo um balanço do processo brasileiro nos anos 1990, o estudo de Mattoso (2001, p. 30) concluiu que, efetivamente, a abertura comercial indiscriminada, a ausência de políticas industriais e agrícolas, a sobrevalorização do real e os elevados juros introduziram um freio ao crescimento do conjunto da economia e uma clara desvantagem da produção doméstica diante da concorrência internacional. A reação das empresas, dada a menor competitividade diante dos concorrentes externos foi imediata: aceleraram a terceirização de atividades, abandonaram linhas de produtos, fecharam unidades, racionalizaram a produção, importaram máquinas e equipamentos, buscaram parcerias, fusões ou transferência de controle acionário e reduziram custos, sobretudo da mão de obra.

Tal processo socioeconômico foi ilustrado através dos dados apresentados pela pesquisa das taxas de desemprego na região metropolitana de São Paulo (PED), elaborados pelo convênio Seade/Dieese, MTE/FAT, em que podemos observar que a taxa de desemprego total saltou de 8,7% em 1989 para 13,2% em 1995 e para 19,3% em 1999, ilustrando com veemência que nada menos de 1,715 milhão de pessoas estavam sem emprego em 1999. No âmbito de toda a federação, os dados referentes ao desemprego aberto brasileiro apresentados pelo IBGE nos



informam que o desemprego mais do que dobrou na década, saltando de 3,64% em 1989 para 8,01% em 1999. A brutal elevação do desemprego (conforme tabela abaixo) e o paralelo processo de precarização das relações do trabalho reacenderam a discussão acerca da categoria clássica “exército industrial de reserva”.

Diversos autores apontam, com efeito, a fragmentação do mercado de trabalho – entre um núcleo produtivo com assalariados a tempo integral e maiores perspectivas de progressão e uma massa de trabalhadores com enquadramentos precários – como o elemento estruturante do mundo laboral moderno. Na verdade, sob o imperativo da flexibilidade, num contexto de concorrência global e de mundialização do capital, evidencia-se a chamada “subproletarização tardia”, eufemisticamente associada por alguns a uma lógica de informalização das relações laborais. Deste subproletariado tardio fariam parte dois subgrupos: a) o dos assalariados com competências menos especializadas, facilmente disponíveis no mercado de trabalho e, por isso, com taxas elevadas de rotatividade e menos oportunidades de progressão na carreira; b) o dos trabalhadores com vínculos laborais precários.

#### **Evolução da taxa de desemprego no Brasil**

<b>Ano</b>	<b>1990</b>	<b>1995</b>	<b>2000</b>	<b>2005</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
	4,3%	4,6%	7,1%	9,8%	9,3%	7,9%	8,1%

Fonte: CEPALSTAT, 2009.

Neste sentido, no Brasil, a precariedade do trabalho está bastante associada ao trabalho na chamada economia informal. Esta forma não está ligada necessariamente à redução da proteção social, como no caso de alguns países europeus, mas, principalmente àquelas atividades que são desenvolvidas sem, ou à margem, de toda regulamentação advinda do Estado. De fato, parte substancial do contingente de trabalhadores informais está ligada à chamada superpopulação relativa ou exército industrial de reserva.

A categoria “exército industrial de reserva”, de Karl Marx, tem sido objeto de discussões e de várias interpretações. Evidentemente, faz-se necessária uma análise empírica acurada das mudanças no comportamento da parcela da classe trabalhadora que se torna supérflua para a própria acumulação de capital. Nesse sentido, os dados apresentados pela pesquisa empreendida pelo Dieese (2001) contribuem para avançar na análise das novas configurações que vem assumindo o exército industrial de reserva hoje. Em outros termos, podemos verificar que a distância entre o número de pessoas aptas ao trabalho e o número de trabalhadores que conseguem emprego tende a crescer. Isto evidencia uma grande contradição da atualidade e uma característica das novas formas que as relações sociais vêm assumindo, uma vez que os novos contingentes de pessoas da classe trabalhadora não conseguem emprego e, assim, põem em questão a própria base da atual sociedade, que necessita de trabalhadores assalariados para a extração da mais-valia. Esta nova configuração das relações sociais, que se dá sob a determinação da revolução tecnológica em curso, foi determinada pela luta de classe, ou como reação da classe dominante internacional à queda da taxa de lucro, derivada das conquistas históricas da luta dos trabalhadores. A reação da classe dominante é evidentemente tentar elevar a taxa de exploração e isto somente é possível através da elevação da produção de mais-valia relativa, conquistada graças ao aumento da composição orgânica do capital impulsionada pelo aumento relativo dos investimentos em novas tecnologias ou bens de capital. Assim, as contradições sociais, ou a luta entre as classes, desencadeou uma revolução tecnológica sem precedentes, pois agora trata-se de uma revolução técnica baseada nos conhecimentos informacionais e na robótica, muito mais racionalizadoras de força de trabalho do que as revoluções anteriores, criando-se a falsa ideia de uma “sociedade do conhecimento”, sem contradições e sem produção de mais-valia, enfim, sem trabalho e sem capital.

Tais avaliações irracionais (no sentido lukacsiano, pois desconsideram a realidade histórica), que vêm, por exemplo, de intelectuais respeitados, como Toni Negri e André Gorz, se “esquecem” de lições antigas de Karl Marx, nas quais a categoria trabalho se define pelo dispêndio de energias físicas, psicológicas, ou seja, formas “imateriais” se materializam no trabalho social, única maneira possível de se produzir mercadorias.

Uma das características essenciais do novo padrão de acumulação brasileiro se refere, portanto, a uma questão estrutural central. O exército industrial de reserva só pode ser entendido, única e exclusivamente, como um fenômeno global. Os países do centro da acumulação, por concentrarem e centralizarem o capital financeiro global, concentram os sedimentos superiores do exército industrial de reserva (flutuante) que se refere principalmente aos trabalhadores que se “reciclam” e voltam ao mercado de trabalho. Já os países subordinados, como que num gradiente, vão concentrando os sedimentos mais profundos do exército industrial de reserva, ou seja, a parte latente, mas principalmente a superpopulação estagnada, que segundo Marx (1980, p. 746) “constitui parte do exército de trabalhadores em ação, mas com ocupação totalmente irregular”. Mas a maior contradição atual é que o sedimento mais profundo é o que mais se desenvolve por todo o globo terrestre, na medida em que o crescimento econômico (que raramente ocorre) passa a ser economizador de força de trabalho. Cresce em número de pessoas e, portanto, desenvolve-se o que Marx (*Idem*, p. 746-747) chamou de “o mais profundo sedimento da superpopulação relativa [que] vegeta no inferno da indigência, do pauperismo. (...) São notadamente os indivíduos que sucumbem em virtude de sua incapacidade de adaptação, decorrente da divisão do trabalho”.

No campo da política econômica neoliberal adotada, a necessidade permanente e crescente de Investimentos Diretos Estrangeiros (IDE) é apenas a expressão fenomênica do processo cujo fundamento é a absoluta e deliberada subordinação do es-

paço nacional, empreendida pela classe dominante brasileira, à acumulação financeira internacional do capital, da qual é beneficiária direta, posto que sócia.

A substituição estrutural do chamado tripé de financiamento da acumulação (capital nacional + capital internacional + investimentos do Estado) – base do nacional desenvolvimentismo – por um outro tipo de configuração estrutural baseado fundamentalmente no capital financeiro internacional, cria novas formas de subordinação, com uma substancial redução das margens de liberdade decisórias tanto no que tange à elaboração da política econômica (conjuntura), quanto no que se refere às políticas de fomento e desenvolvimento de mais amplo fôlego (reformas estruturais). Entretanto, é possível afirmar que, no fundo, as ações do Estado se ampliam, mas obviamente no sentido da regulação para a transferência do fundo público em proporção crescente para o financiamento do setor privado, *vis à vis* à reprodução da força de trabalho. Em sua sugestão, o professor Francisco de Oliveira “matou a charada” do Estado no século XX, ao sugerir que o Estado (o fundo público) transformou-se em pressuposto geral da acumulação de capital.

Parece que as consequências mais imediatas da implantação de tal estratégia no Brasil são: 1) crescimento do desemprego estrutural e conjuntural (segundo dados do próprio IBGE, o Brasil ocupa a segunda posição no mundo em maior número de desempregados); 2) eliminação de parcela considerável da indústria de capital nacional, via falências ou incorporações; 3) desarticulação ou destruição do chamado setor produtivo estatal via privatizações; 4) crescimento do *deficit* público a patamares comprometedores da própria estratégia; 5) crescimento da dependência externa em função do crescimento do *deficit* em contas correntes (oriundo agora do *deficit* comercial estrutural que se somou ao histórico *deficit* na conta de serviços, característico de países subordinados); 6) manutenção das profundas desigual-

dades sociais e regionais, tais como níveis intolerantes de concentração da propriedade e da renda; 7) redução dos gastos sociais nas áreas prioritárias que atingem a maioria da população tais como saúde, educação, transporte urbano e moradia, em função do ajuste dos gastos públicos, que via de regra devem ser usados para o ajuste de rota em direção à propalada “modernização” do parque produtivo como necessidade da nova agenda competitiva, ou simplesmente para atender as remunerações do capital financeiro, como na recomendação explícita do FMI.

Nessa nova fase de subordinação estrutural, temos a aparência da impossibilidade de formulação de uma política econômica independente, na medida em que os sujeitos históricos no comando da política econômica, leia-se PSDB, direcionaram toda a política econômica e a própria acumulação de capital, sua face monetária, e a formação do fundo público num sentido caudatário dos interesses do grande capital financeiro internacional.

Assim, a globalização capitalista e a abertura econômica que lhe é peculiar aprofundam o processo de internacionalização e subordinação da economia brasileira num patamar jamais verificado em todo o processo de acumulação ampliada do capital no Brasil. Esse processo é definido pelos seus defensores como “modernização”, eufemismo para o novo processo de acumulação de capital cujo eixo é a acumulação financeira, com suas empresas em rede. No limite, os países da periferia do sistema, com destaque para o processo brasileiro, passam a viver um processo de permanente tendência ao estrangulamento externo acompanhado de remessa de vultuosas massas de mais-valia para os países centrais. Basta uma verificação empírica nas contas do balanço de pagamentos do Brasil e dos históricos e gritantes indicadores sociais que apresentam o Brasil entre os países com maior concentração de renda, com grande endividamento externo, com gritantes índices de desemprego e, enfim, com uma lamentável posição no ranking do índice de desenvolvimento humano (IDH).

## Neoliberalismo, desigualdade e política social no governo Lula da Silva

Com a ascensão de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência da República em 2002, a política neoliberal se manifestará principalmente em duas frentes: em primeiro lugar pela manutenção da arquitetura macroeconômica dos governos anteriores, principalmente no que tange à política de criação de *superavits* primários e à política de juros elevados no quadro de uma obsessão pela estabilidade monetária. Em segundo lugar, pelo aprofundamento de políticas sociais de tipo focalizada, como o Prouni e principalmente seu carro chefe: o programa Bolsa Família.

No período recente, notam-se porém algumas mudanças positivas. Ao analisar os dados de 1981 a 2007, verifica-se que nesta última década houve uma melhora nos indicadores de concentração e desigualdade de renda, tais como proporção de pobres na população total, pessoas que se apropriam da renda equivalente ao 1% mais rico, índice de Gini e índice de Theil, razão entre a renda dos 10% mais ricos e dos 40% mais pobres. A evolução do índice de Gini, apresentado na Tabela 1, demonstra uma certa melhoria na sociedade brasileira, conquistada na última década.

**Tabela 1. Índice de Gini no Brasil**

Anos	Índice de Gini
1990	0,627
2001	0,639
2008	0,594

Fonte: Anuário Estatístico da Cepal (2010)

No entanto, o que se nota é que, a despeito de tal comportamento, a sociedade brasileira ainda se encontra entre as

mais desiguais do mundo. As tendências de descida do índice de Gini não apontam para mudanças estruturais no perfil da distribuição de renda e na redução das desigualdades sociais no país. Os patamares de pobreza e desigualdade ainda estão distantes dos desejáveis para a promoção da justiça social e do bem-estar. Apesar da queda percentual, uma sociedade em que o 1% mais rico se apropria de 20,50% da renda, enquanto os 50% mais pobres se apropriam de apenas 14,74%, ainda é uma sociedade extremamente injusta do ponto de vista social.

Segundo a avaliação de Pochmann (2004, p. 53), “os ricos no Brasil, uma ínfima parcela mais rica da população, não superior a 10%, apropria-se de mais de 2/3 da riqueza nacional desde o século XVIII. E isso não foi alterado significativamente até os dias de hoje”. É sobre tal realidade que incidiram, na última década (1999-2009), grandes mudanças nas estruturas econômicas e sociais, concomitantes às políticas econômicas e sociais de cunho neoliberal.

No Brasil, pelo menos desde 2004 até o final desta década, os dados disponíveis da população abaixo da linha da pobreza demonstram uma melhora sensível, devido a um conjunto de ações de política social como, por exemplo, o programa Bolsa Família, a política de elevação do salário-mínimo acima dos índices de inflação, bem como a inclusão de pessoas idosas nos programas de aposentadoria, política de crédito para setores de baixa renda, políticas para redução das desigualdades de gênero, entre outras. O Programa Bolsa Família é considerado um programa de grande êxito na medida em que contempla aproximadamente 11 milhões de famílias pobres, ou aproximadamente um quarto da população brasileira.

**Tabela 2. Pessoas em situação de pobreza e de extrema pobreza – Brasil**

Ano	%
1990	48
2001	37,5
2003	38,7
2005	36,3
2007	30,0
2008	25,8

Fonte: Anuário estatístico Cepal (2010) (adaptado)

De fato, somente nos anos 1990 medidas efetivas de resposta aos problemas da pobreza foram tomadas, como por exemplo, a criação, no governo de Fernando Henrique Cardoso, de programas como o “*Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, Agente Jovem, Sentinela, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás.*” (Weissheimer, 2006, p. 28). O passo seguinte se deu no governo Lula da Silva com a integração de vários programas, dando ensejo ao programa Bolsa Família. Instituído

pela Medida Provisória n. 132, em novembro de 2003, o Bolsa Família é um programa federal de transferência direta de renda destinado às famílias em situação de pobreza (renda mensal por pessoa de R\$ 60,00 a R\$ 120,00) e de extrema pobreza (com renda mensal por pessoa de até R\$ 60,00) (Weissheimer, 2006, p. 25).

Isto posto, o programa Bolsa Família foi idealizado com dois objetivos:

combater a miséria e a exclusão social, e promover a emancipação das famílias mais pobres. Uma das novidades do programa em relação a iniciativas similares anteriores foi a unificação de todos os benefícios sociais do governo federal (bolsa escola, bolsa alimentação, cartão alimentação e auxílio gás) em um único programa (Weissheimer, 2006, p. 25).



Para receber o benefício, as famílias devem cumprir algumas condicionalidades, como por exemplo:

as famílias devem participar de ações no acompanhamento de saúde e do estado nutricional dos filhos, matricular e acompanhar a frequência escolar das crianças no ensino fundamental e participar de ações de educação alimentar. Com base nas informações do cadastro único elaborado pelas prefeituras, o MDS seleciona as famílias a serem beneficiadas. (...) A Caixa Econômica Federal é o agente operador do cadastro e do pagamento dos benefícios (Weissheimer, 2006, p. 26).

Sendo um programa de caráter nacional, sua administração possui também o âmbito nacional, sendo gerido pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Para viabilizar seu funcionamento em um país continental, foram instituídas parcerias com as outras esferas de governo, principalmente os Estados e os municípios.

O relativo sucesso do Programa Bolsa Família em minorar o sofrimento de milhões de pessoas miseráveis esconde, *via de regra*, alguns novos problemas que tais políticas sociais deste tipo trazem. Um dos aspectos a considerar é que tais políticas focalizadas implicam o abandono ou a substituição de políticas universais, consideradas muito dispendiosas, por políticas focadas que muitas vezes deixam de fora um contingente não desprezível de milhares de pessoas que não se encaixam nas exigências para os programas focados e não dispõem de acesso a políticas universais de seguridade social, permanecendo assim à margem.

Segundo a análise acurada de Anete Ivo (2008, p. 29)<sup>1</sup>:

---

<sup>1</sup> A obra faz uma análise detalhada das teorias que deram substrato às políticas sociais e elabora uma crítica acurada à atual forma de política social focalizada.

os dados positivos observados na queda dos indicadores das desigualdades em favor das camadas mais pobres têm por base a renda do trabalho. Significam, especialmente, que a renda dos mais pobres cresceu num ritmo mais elevado que a renda dos estratos de trabalhadores com renda média ou alta. O resultado dessa relação, no entanto, expressa também queda da renda média do trabalho, que, em 2006, ainda não havia recuperado o valor de 1996. Por outro lado, a relação entre a renda funcional do trabalho e a renda dos ativos inverte sua posição, apresentando queda da participação do trabalho em relação aos ganhos de capital, que passa de 56%, em 1993, para 45,3%, em 2003, mantendo-se num patamar estável desde então. Isto significa que, apesar de o Brasil ter melhorado os indicadores das desigualdades, não alterou o seu padrão da concentração de renda e, portanto, o conflito redistributivo opera-se fundamentalmente, na base da pirâmide social, entre trabalhadores médios e aqueles com rendimentos mais altos e os setores mais pobres da sociedade.

Além disso, as informações e dados veiculados recentemente na grande imprensa, oriundos das agências e ministérios governamentais do Brasil, demonstram que os recursos despendidos pelo programa bolsa família são insuficientes para retirar a população da extrema pobreza:

Segundo o terceiro levantamento realizado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em setembro de 2009, a renda mediana de 65% dos beneficiários do programa de auxílio é inferior a R\$ 70, valor usado pelo governo para caracterizar a linha de extrema pobreza.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> *Valor On Line*. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia-e-negocios/noticia/2010/05/bolsa-familia-nao-livra-a-maioria-da-extrema-pobreza.html>, acesso em 14-06-2010. Segundo este artigo, “no Nordeste, onde vive metade dos beneficiários (6,2 milhões de famílias), o Bolsa Família fez a renda média sair de R\$ 40,07 para R\$ 65,29. No Norte, cerca de 1,28 milhão de famílias teve a renda elevada de R\$ 41,65 para R\$ 66,21. Já no Sul, onde essa correlação é maior, a renda familiar dos beneficiários saiu de R\$ 64,01 para R\$ 85,07”.

Neste contexto, como afirma Francisco de Oliveira (2006, p. 37), “as políticas assistencialistas, (...) são na verdade políticas de funcionalização da pobreza”. na medida em que não ocorre um efetivo processo de distribuição da renda entre as classes (não se toca na renda da parcela mais rica da sociedade) e, nem tampouco, toca-se na secular estrutura fundiária, via reforma agrária, que seria uma forma privilegiada para se promover a transformação estrutural da sociedade brasileira, no sentido de dirimir a tradicional pirâmide de concentração de renda no Brasil.

Cabe ressaltar, à guisa de conclusão, que toda política social de transferência de renda é sempre bem-vinda; entretanto, um real processo de distribuição de renda e do poder não poderá prescindir da efetivação das históricas bandeiras populares em prol da reforma agrária, da reforma urbana e da socialização dos meios de produção, caso contrário a efetiva justiça social continuará morando no vasto campo utópico da necessidade histórica da construção da globalização socialista.

## Referências bibliográficas

- ANDERSON, Perry, “Balanço do Neoliberalismo”, in E. Sader (org.), *Pós-neoliberalismo*, São Paulo: Paz e Terra, 1995.
- ANTUNES, Ricardo & POCHMANN, Marcio. *Dimensões do Desemprego e da Pobreza no Brasil*, [http://www.interfacehs.sp.senac.br/images/artigos/140\\_pdf](http://www.interfacehs.sp.senac.br/images/artigos/140_pdf), 2006.
- BANCO MUNDIAL. “O combate à Pobreza no Brasil”, in *Relatório do Setor de Redução da Pobreza e Manejo Econômico*, nº 20475-BR, Depto. do Brasil, 2001.
- BATISTA, Paulo Nogueira. O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. *Caderno Dívida Externa* n. 6. 2ª ed. São Paulo: PEDEX, 1994.
- BECK, Ulrich, GIDDENS, Anthony; LASH, Scott, *Modernização Reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. Oeiras: Celta Editora, 2000.

- BECK, Ulrich. *Risk Society: Towards a New Modernity*, New Delhi: Sage, 1992.
- CASTEL, Robert. *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris : Librairie Arthème Fayard, 1995.
- CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*, São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- CEPAL. *Panorama social de América Latina*, Nações Unidas, 2006.
- \_\_\_\_\_. *Panorama social de América Latina*, Nações Unidas, 2007.
- CHESNAIS, François. “Capitalismo de Fim de Século”. In: COGGIOLA, O. *Globalização e Socialismo*. São Paulo: Xamã, 1997.
- DELGADO, G. C. O setor de subsistência na economia e na sociedade brasileira: gênese histórica, reprodução e configuração contemporânea. *IPEA: Texto para discussão n. 1025*, 2004.
- DIEESE. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. <http://turandot.dieese.org.br/icv/TabelaPed?tabela=5>. Acesso em 12/mar/2010.
- \_\_\_\_\_. *A Situação do Trabalho no Brasil*, São Paulo: DIEESE, 2001.
- FERNANDES, Florestan. *A Revolução Burguesa no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.
- FILGUEIRAS, Luiz Mattos. *História do Plano Real*. São Paulo: Boitempo, 2000.
- GORZ, André. *Misères du présent. Richesse du possible*, Paris: Galilée, 1997.
- HAYEK, Friederich von. *O Caminho da Servidão*, São Paulo: Editora Globo, 1977.
- IANNI, Octávio. *A Sociedade Global*, Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1992.
- IBGE. [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br). Acesso em 08/10/2010.
- IVO, Anete Brito Leal, *Viver por um fio: pobreza e políticas sociais*. São Paulo: Annablume; Salvador: CRH/UFBA, 2008.
- KALLEBERG, Arne L. “O crescimento do trabalho precário: um desafio global”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, ANPOCS, 24, 69, Fev. 2009.
- KURZ, Robert. *O Colapso da Modernização*, São Paulo: Paz e Terra, 1992.
- MARX, Karl. *O capital – crítica da economia política*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1980.
- \_\_\_\_\_. *O capital – crítica da economia política*. livro I, vol. 2. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

- \_\_\_\_\_ e ENGELS, Friederich. *O Manifesto Comunista*. São Paulo: CHED Editorial, 1980.
- MATTOSO, Jorge. *O Brasil Desempregado*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.
- MÉDA, Dominique. *O Trabalho. Um valor em vias de extinção*. Lisboa: Edições Fim de Século, 1999.
- MÉZÁROS, István. “Ir Além do Capital”. In: COGGIOLA, Osvaldo. *Globalização e Socialismo*, São Paulo: Editora Xamã, 1997.
- \_\_\_\_\_. *Para Além do capital*. São Paulo, Campinas: Boitempo/ Editora da Unicamp, 2002.
- OIT. *Relatório sobre as tendências Mundiais do Emprego*, 2009.
- OLIVEIRA, Francisco de. *Collor: a falsificação da Ira*. Rio de Janeiro: Imago, 1992.
- \_\_\_\_\_. “O momento Lênin”. São Paulo, *Revista Novos Estudos* 75, jul-2006.
- \_\_\_\_\_. Neoliberalismo y sectores dominantes. In: Basualdo, Eduardo M.; Arceo, Enrique, *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*. Buenos Aires: CLACSO, 2006, p. 274.
- PIORE, Michael & SABEL, C. *The Second Industrial Divide*. NY: Basic Books, 1984.
- PNUD. *Superar la Pobreza Humana. Informe del PNUD sobre la pobreza*, Nova York, 2000.
- POCHMANN, Marcio. *Atlas da Exclusão Social*, 2004, v. 5, p. 53.
- REGO, José Márcio e MARQUES, Rosa. *Economia Brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2000.
- RIBEIRO, Darcy. *O Povo Brasileiro: a formação e o sentido do Brasil*. São Paulo: Cia. das Letras, 1995.
- SADER, Emir (org.). *Pós-neoliberalismo*, São Paulo: Paz e Terra, 1995.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *Globalização: Fatalidade ou Utopia*. Porto: Afrontamento, 2001.
- \_\_\_\_\_. (org.). *A Globalização e as Ciências Sociais*, São Paulo: Cortez, 2002.
- SUISSO, Flávia. “Trabalho informal Brasil Contemporâneo”. Disponível em: [http://bdjur.stj.gov.br/xmlui/bitstream/handle/2011/18551/Trabalho\\_Informal\\_no\\_Brasil\\_Contempor%C3%A2neo.pdf?sequence=2](http://bdjur.stj.gov.br/xmlui/bitstream/handle/2011/18551/Trabalho_Informal_no_Brasil_Contempor%C3%A2neo.pdf?sequence=2). Acesso em 15/mar./2010.
- SALM, C. *Sobre a recente queda da desigualdade de renda no Brasil: uma leitura crítica*. Brasília: IPEA, v.2 p. 279 a 297, 2006.

VALOR ON LINE. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia-e-negocios/noticia/2010/05/bolsa-familia-nao-livra-a-maioria-da-extrema-pobreza.html>. Acesso em 14-06-2010.

WALLERSTEIN, Immanuel. *The capitalist world-economy*, Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. *Bolsa Família: avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias brasileira*. São Paulo: Perseu Abramo, 2006.

# **Gestão da subjetividade e novas formas de trabalho: velhos dilemas e novos desafios**

Felipe Luiz Gomes e Silva

## **A repugnância dos operários ao trabalho esmigalhado, intenso e repetitivo**

Este texto tem por objetivo tornar evidente alguns aspectos fundamentais que são inerentes ao trabalho repetitivo realizado na indústria metal-mecânica, em especial na automobilística. Como é sabido, esta última, principalmente após a introdução da esteira transportadora, enfrenta a repugnância dos operários ao trabalho alienado, fragmentado e intenso.

Como demonstra a história do capitalismo, a tentativa de engajar a força de trabalho por meio dos incentivos salariais não eliminou a repugnância dos operários aos métodos tayloristas e fordistas de controle do processo de trabalho. No ano de 1914, para manter 14 mil operários trabalhando na fábrica, H. Ford precisava admitir 53 mil por ano, somente após a introdução do estímulo salarial (*The Five Dollar-Day*) conseguiu que a rotação de pessoal declinasse para 6.508. Os conflitos entre o capital e a classe operária passam a moldar, no decorrer das lutas de resistência, novas formas de gestão da subjetividade que buscam a adesão dos trabalhadores ao processo de produção de mercadorias.

O absenteísmo, o *turnover*, o trabalho mal feito e até a sabotagem tornaram-se as *chagas da indústria automobilística americana*: é *Fortune*, revista mensal da elite empresarial, que descreve com certo requinte de pormenores essas manifestações da resistência operária a métodos organizacionais e de dominação que não mudaram desde o início do taylorismo. (...) O *turnover*, isto é, a mobilidade voluntária dos trabalhadores que mudam de emprego em busca de condições de trabalho mais favoráveis, é um tormento para os capitalistas. A taxa média na Ford, em 1969, foi de 25%, representados essencialmente pelos operários mais jovens (...) Alguns desses operários deixam seus cargos, estranha um chefe de oficina, no meio dia, sem ir buscar o pagamento. (...) *As baixas de produtividade exprimem a resistência dos trabalhadores à exploração*. Essa resistência, que se manifesta pela quebra dos ritmos, pela sabotagem dissimulada, pelo aumento de peças falhadas, é crítica para o patronato (Pignon e Querzola, 1980, p. 94-95).

A filósofa e educadora Simone Weil (1975), em uma conferência realizada para um auditório operário, no ano de 1937, já havia revelado a especificidade dos denominados métodos de racionalização (coerção) do trabalho. A gênese da resistência da classe operária ao método taylorista de racionalização do trabalho explica-se, em parte, pela pretensão do capital em empregar a “ciência” na matéria viva, isto é, nos seres humanos.

Para Braverman (1981), a “racionalidade” da organização do trabalho taylorista-fordista caracteriza-se pelo desejo do capital em transformar os homens em perfeitas máquinas. Enquanto a esteira mecânica, “reliquia bárbara”, transporta peças e componentes, os proletários, em postos fixos, realizam movimentos intensos e repetitivos, a degradação do trabalho no século XX é levada ao extremo.

Portanto, a crise da linha de montagem fordista é inerente à sua natureza; mesmo com a introdução da esteira mecânica, o trabalho humano continua sendo o elemento dominante, isto é, a qualidade e a produtividade continuam dependendo, em parte,



da vontade do trabalhador coletivo. Esta estreita relação entre os aspectos subjetivos do processo de trabalho (motivação) e a produtividade material, além de revelar a especificidade dos sistemas produtivos organizados nos moldes fordistas, evidencia também as origens de sua permanente crise, latente ou manifesta.

Desta forma, estamos diante de um caso muito especial de administração de “recursos” humanos, isto porque, em face da constante rejeição da classe operária ao trabalho degradado, desqualificado, repetitivo e intenso, surgem continuamente, para além das táticas dos incentivos salariais, “novos” estratégias gerenciais que buscam a construção da adesão do comportamento humano ao processo de produção fordista: o condicionamento e a docilidade humana.

A docilidade dos operários será facilitada com a introdução das políticas neoliberais, a mundialização do capital, o crescimento da superpopulação relativa e o desemprego. Afirma Loïc Wacquant:

A regulação da classe operária pelo que Pierre Bourdieu chama de a “mão esquerda” do Estado, simbolizada pelos sistemas públicos de educação, saúde, seguridade e habitação, foi substituída – nos Estados Unidos – ou suplementada – na Europa ocidental – por regulações a partir de sua “mão direita”, ou seja, a polícia, as cortes e o sistema prisional, que estão se tornando cada vez mais ativos e intrusivos nas zonas inferiores do espaço social (2003, p. 73).

O desenvolvimento do capitalismo ocorre em espaços historicamente constituídos, os sistemas produtivos convivem com uma grande heterogeneidade de formas organizacionais, várias maneiras de organizar e de precarizar o trabalho. A forma toyotista de exploração do trabalho flexível, por exemplo, que não elimina a tarefa fragmentada e repetitiva, convive com avançados processos de produção automatizados e, também, com a extração da mais-valia absoluta.

## O suplício da execução de um trabalho esmigalhado, o simulacro de vida: o que mudou?

É possível perceber, em significativas expressões de linguagem, a raiz da permanente crise do processo de trabalho taylorista-fordista. Diz, por exemplo, um operário que trabalha na linha de montagem: “a execução de um trabalho esmigalhado torna-se um suplício” (Friedmann, 1981).

Para muitos trabalhadores, somente o refúgio do hábito – construído pela regularidade dos gestos manuais repetitivos – possibilita “algum alívio” para o sofrimento humano. Na defesa de certo nível de “bem-estar”, é preciso que o trabalhador execute as tarefas numa cadência que não demande muita assiduidade da atenção; felizmente, poder trabalhar pensando em outra coisa (“espírito à deriva”) evita que a racionalização (coerção) do processo de produção seja total, perfeita.

Esse sistema produziu a monotonia do trabalho. Dubreilh e Ford dizem que o trabalho monótono não é penoso para a classe operária. (...) Se realmente acontece que com esse sistema a *monotonia seja suportável* para os operários, é talvez o pior que se possa dizer de um tal sistema. Certo é que a monotonia do trabalho começa sempre por ser um sofrimento; se chega ao hábito, é à custa de uma diminuição moral. Na verdade, ninguém se acostuma a isso, a menos que se possa *trabalhar pensando em outra coisa*. Mas, então, é preciso trabalhar num ritmo que não exija muita assiduidade da atenção de que a cadência do trabalho precisa. (Weil *apud* Bosi, 1979, p. 124).

Mas a “ciência da administração” avança e não dá tréguas, persegue, sem descanso, novas “teorias” (ideologias) que permitam ao chefe da oficina tudo conhecer; é preciso integrar o “espírito” do trabalhador ao processo de produção, isto é, alcançar o controle total do ser humano. A busca de uma perfeita racionalização/servidão – que evite o desenvolvimento de práticas

defensivas (o devaneio, “espírito à deriva”, os boicotes, as greves “selvagens”) – será, para o infortúnio dos seres humanos, o privilegiado tema de pesquisa das ciências comportamentais estadunidenses e, em especial, da psicologia aplicada à administração. A tentativa de capturar a subjetividade humana via estímulos salariais, incentivos psicológicos, falsa participação, propagandas mercadológicas não é de hoje.

Desde a conhecida “Experiência de *Hawthorne*” – realizada na Western Electric em Chicago, na América do Norte, nos anos de 1927 a 1932, em uma linha de montagem de peças de telefones – que a teoria da administração ressalta a importância da motivação psicológica para a construção da lealdade dos trabalhadores para com a empresa. O “movimento de relações humanas na indústria” é pioneiro na defesa da utilização dos incentivos simbólicos como forma de estimulação e de condicionamento da conduta operária. Por exemplo, a Sala de Terapia de Tensões Industriais, constituída por uma equipe de psicólogos conselheiros, tinha como função primordial assegurar uma organização que operasse sem atritos (*smooth-working*) e com o máximo de rendimento (Friedmann, 1981).

Na realidade, ao pretender que os operários acreditem que são responsáveis pelas chamadas “tensões industriais”, o papel da psicologia tem sido o de negar as origens sociais, políticas e econômicas dos conflitos de classe. Desejam os gestores que os operários sejam transformados em perfeitas máquinas, isto é, que a adaptação psicofísica se realize sem resistências e imperfeições.

A adaptação psicofísica ao intenso ritmo da produção prejudica o corpo e a mente dos operários e das operárias. Exige, constantemente, um particular dispêndio de energia nervosa que provoca um novo tipo de fadiga humana (Gramsci, 1978).

Em relação a esse novo tipo de fadiga, as falas dos operários e das operárias que reproduzem gestos estereotipados são ricas em revelação. A sensação do corpo anestesiado e do entorpeci-

mento físico rompe com a noção de tempo; a vida humana não passa de um simples arremedo, um simulacro.

É como um longo deslizar glauco, do qual se desprende, depois de certo tempo, uma espécie de *sonolência ritmada* por sons, choques, clarões, ciclicamente repetidos, regulares. A música informe da linha de montagem, o deslizar das carcaças cinzentas de chapas brutas, a rotina dos gestos: sinto-me progressivamente anestesiado. O *tempo para*. (...) É como uma anestesia progressiva: poderíamos contentarmo-nos com o torpor do nada e ver passar meses – talvez anos, por que não?(...) O verdadeiro perigo começa quando se suporta o choque inicial, o entorpecimento. Daí é esquecer até mesmo a razão da própria presença na fábrica e satisfazer-se com o milagre de sobreviver. Habituar-se. Habituar-mo-nos a tudo, ao que parece. Evitar choques, proteger-se contra tudo que incomoda. Negociar com o cansaço. Refugiar-se num *simulacro de vida* (Linhart, 1986, p. 12; 43).

O longo trecho anteriormente citado é um claro testemunho do sofrimento humano que tem como causa incontestemente o trabalho alienado e degradado. Recentemente, como resultado de suas pesquisas científicas, Dejours (1987) revela que o sofrimento, a ansiedade e o medo dos trabalhadores na linha de montagem fordista derivam de um ritmo imposto pela gerência que exige uma “elevada carga psicossensorial motora”. Assim ele se expressa:

A ansiedade responde então aos ritmos de trabalho, de produção, à velocidade e, através destes aspectos, ao salário, prêmios, às bonificações. A situação de trabalho por produção é completamente impregnada pelo risco de não acompanhar o ritmo imposto e de “perder o trem” (Dejours, 1987, p. 73).

A constante rejeição da classe operária ao trabalho degradado e a acirrada competição mundial impulsionam a crise (crise aberta) do sistema de produção taylorista-fordista, *locus*

privilegiado do trabalho desqualificado e repugnante. Esses assalariados reivindicam com as “greves selvagens” mudanças fundamentais na forma de organização do trabalho. Segundo C. Dejours (1987), as expressões “abaixo as cadências infernais” e “abaixo a separação do trabalho intelectual e manual” representam nitidamente uma total recusa dos proletários à insuportável degradação física e mental provocada pela intensificação do ritmo de produção. São lutas realizadas no interior da indústria automobilística que apontam para a autonomia e emancipação da classe operária, para a autogestão do processo produtivo.

Essas greves “selvagens” confirmam a escolha de 1968 como referência histórica. “Greves selvagens” e greves de operários não qualificados eclodem espontaneamente, *muitas vezes à margem das iniciativas sindicais*. Elas rompem a tradição reivindicativa e marcam a *eclosão de temas novos*: “*mudar a vida*”, palavra de ordem fundamentalmente original, dificilmente redutível, que mergulha o patronato e o Estado numa verdadeira confusão, pelo menos até a atual crise econômica, que tende a atenuar as reivindicações qualitativas (...) Palavras de ordem como “abaixo as cadências infernais”, “*abaixo a separação do trabalho intelectual e manual*”, “mudar a vida” atacam diretamente a organização do trabalho (Dejours, 1987, p. 24-25).

A resistência – absentismo, boicotes, greves “selvagens”, espírito à deriva – e a acirrada competição pelos mercados nacionais e internacionais justificam os altos dispêndios com os estratégias gerenciais que buscam, para além da adaptação psicofísica do operário ao ritmo da esteira, o envolvimento “espiritual e mental” (engajamento estimulado) dos proletários com o trabalho alienado e fragmentado.

Os trabalhadores precisam ser participativos, leais e motivados, ou seja, escravos contentes. Após pesquisas realizadas em programas de engajamento estimulado, revela Alves:

A General Motors chegou a pagar três mil dólares por hora para um grande psicólogo desenvolver a programação dos cursos de treinamento para o trabalho participativo e para elaborar o material didático a ser usado. O importante aqui é enfatizar que os cursos visam, como prioridade, *mudar a identidade do trabalhador* para que ele passe a ver a empresa com novos olhos. Ao invés de ficar sempre vendo conflitos entre a classe trabalhadora e os patrões, são levados a pensar que é possível ter um relacionamento amigável, de “família”, e chegar a acordos consensuais (1987 p. 42).

Nos Estados Unidos, a burocracia sindical aceita o programa participativo conhecido como *UAW-Ford Employee Involvement*, mas as greves “selvagens” questionam e lutam contra o acordo de cúpula. Segundo Bernardo (2000), a característica fundamental dessas lutas operárias, as greves “selvagens”, era a sua inovação em termos de combate e de propostas organizativas. Essas lutas, com suas estratégias de recusa à exploração do trabalho, datam de 1950 (mais cedo em alguns países da URSS) até o início de 1980. Os operários as conduziam, fora da burocracia sindical, as assembleias e as comissões de trabalhadores decidiam o encaminhamento. Ao exercitarem o controle direto sobre os combates – movimento autônomo – colocaram em pauta, durante a década de 1960 e 1970, não a mera propriedade formal dos meios de produção. A questão central para os proletários era a estrutura organizacional, isto é, puseram em pauta o poder burocrático e a heterogestão das fábricas.

Um artigo publicado no *New York Times* em 23 de agosto de 1973 denuncia claramente a crise dos processos de trabalho organizados nos moldes taylorista-fordistas. Por exemplo, a empresa Fiat Motor Company, em Roma, teve nada menos que 21 mil funcionários ausentes em uma segunda-feira e o absenteísmo médio era de 14 mil trabalhadores por dia. Desta forma, avança a constante necessidade de “motivar” os operários para o trabalho fragmentado e intenso, a ideologia gerencial cria novas formas de engajar e administrar (controlar) a recusa operária.

## Novamente a intensificação do trabalho repetitivo e o engajamento estimulado

Como resposta à crise aberta do taylorismo-fordismo, surge, na segunda metade do século XX, no Japão, o sistema de produção em massa flexível (*Just in time/Kanban/CCQ/Kaizen/Multi-skill*). Sistema este que desenvolve uma nova maneira de gerenciar a força de trabalho, que leva à intensificação do ritmo de produção a padrões extremos (*management by stress*), uma vez que adiciona, ao gesto repetitivo dos operários, o engajamento total.

A socióloga Danièle Linhart revela que a estratégia da empresa flexível consiste em dominar a consciência dos trabalhadores, induzindo *la mentalité des pompiers* (“mentalidade dos bombeiros”): sempre prontos e em alerta para realizarem tarefas repetitivas com a qualidade e a produtividade requeridas pelo capital (*apud* Santon, 1999). Segundo C. Dejours:

O “autocontrole” à japonesa constitui um acréscimo de trabalho e um sistema diabólico de dominação autoadministrado, o qual supera em muito os desempenhos disciplinares que se podiam obter pelos antigos meios convencionais de controle (Dejours, 1999, p.49).

Na New United Motor Manufacturing Inc. Califórnia (EUA), os ciclos de trabalho são muito curtos, o início e o término de uma tarefa multifuncional dura 60 segundos (Womack, Jones, Roos, 1992). Na empresa Suzuki, em Kosai (Japão), o operário desenvolve uma sequência de movimentos físicos em um ritmo que é cadenciado pelo som de música sintética; ele monta, em um estado mental quase hipnótico, um automóvel de porte médio a cada 58 segundos (Ocada, 2002).

Segundo a experiência de um jornalista brasileiro que trabalhou como *arubaito* (trabalho temporário e precário) na Kubota, no Japão – fábrica de tratores e de implementos agrícolas –, as tarefas são pesadas e repetitivas. Ele executava quatro tarefas

diferentes (cargo enriquecido) e recebia remuneração de 12 reais por hora; mas não tinha carteira assinada, não ganhava 13º salário e tampouco fundo de garantia. Assim ele se expressa:

Eu apertava parafusos, empurrava máquinas para a linha de produção, buscava peças, levava caixas vazias para o depósito. Quanto mais trabalhava, mais ouvia *hayaku* (mais depressa). Fiz uma coisa imperdoável nas relações trabalhistas locais: reclamei do abuso e sugeri mudanças. O sistema japonês detesta queixas e abomina mudanças (Higobassi, p. 109, 1998).

Mesmo diante dessas evidências empíricas, alguns pesquisadores, tais como Womack *et al.* (1992) e Hirata (1998), defendem a tese de que a tarefa polivalente desempenhada pelos operários japoneses supera a cisão entre o trabalho manual e intelectual, isto é, requalifica o processo de trabalho.

Na verdade, o exercício da “multifuncionalidade” (*multi-skill*) tem gerado um trabalhador pluriparcelar, engajado, flexível e proativo, ou seja, extremamente explorado pelo capital. Com a introdução dos círculos de trabalho, da redução dos estoques amortecedores e do princípio da melhoria contínua (*kaizen*), aprofundase, na realidade, o processo de alienação do trabalho: a apropriação pelo capital do denominado saber tácito da classe operária.

De acordo com Nonaka (1991), com a introdução do Sistema JIT/Kanban e dos círculos de trabalho, determinados “conhecimentos” (saberes tácitos) deixam de ser monopólio de alguns poucos operários e são incorporados à organização pela gestão da empresa, isto é, ao total domínio do capital.

Dessa forma, emerge daí uma nova configuração organizacional que, aliada ao enfraquecimento dos direitos trabalhistas e à coerção direta do mercado sobre a subjetividade humana, permite uma (re)definição da forma de exploração da força de trabalho.

Para Pierre Bourdieu (1998), a precariedade das relações de trabalho gera uma nova forma de opressão: a gestão racional dos



“recursos” humanos por intermédio da insegurança e do medo, a “flexploração”. Essa coerção é denominada de “regime hegemônico despótico” por Burawoy (1990) ou de “*new regime of subordination*” por Garrahan *et al.* (1994). Alguns dos resultados da aplicação dessas novas técnicas gerenciais são as doenças e as mortes provocadas pela *overdose* de trabalho (Carvalho, 1995; Dejours, 1987).

No Japão, interessante estudo do Dr. Tetsuro Kato demonstra que a força humana empregada tem vivenciado um fenômeno denominado *karoshi*, ou seja, morte por excesso de trabalho. Tecnicamente, aplica-se esse termo sociomédico para descrever doenças, em geral cardiovasculares, ocasionadas pelo dispêndio desumano de horas e energia física e psíquica nas atividades produtivas. Esse estilo de consumo da força de trabalho está sendo denominado de “sete às onze” porque os empregados saem de casa às sete da manhã e somente retornam ao lar às onze horas da noite (Carvalho, 1995, p. 22).

É importante ressaltar que o discurso gerencial da qualidade, produtividade e multifuncionalidade transcende o mundo fabril e “contamina” todos os espaços sociais, em especial as instituições educacionais e universitárias, terceirizando, assim, tarefas e funções públicas.

A opressão da classe operária no local do trabalho traduz-se em sofrimentos prolongados; na luta pela transição social e superação do modo de produção capitalista, não basta coletivizar as fábricas; é necessária uma luta diária pela construção de uma nova forma de organização e gestão, ou seja, pela apropriação real das forças produtivas (Bihr, 1998).<sup>1</sup>

Simone Weil havia percebido que a superação da exploração do trabalho pode conviver com a opressão do operário se a

---

<sup>1</sup> Publicou o jornal *China Daily* que uma operária chinesa, após trabalhar 24 horas em uma fábrica no sul da China, morreu por exaustão (2005).

organização da produção não for democratizada, assim, é preciso superar o trabalho esmigalhado e repugnante.

Se amanhã os patrões forem expulsos, se as fábricas forem coletivizadas, nada vai mudar quanto a este problema fundamental: o que é preciso para extrair o maior número possível de produtos, não é necessariamente o que pode satisfazer aos homens que trabalham na fábrica (*apud* Bosi, 1975, p.12).

O trabalho fragmentado e intenso não é privilégio dos operários fabris que operam na indústria automobilística sob o regime toyotista. Nas empresas de computação, a produção-padrão definida para os digitadores e digitadoras exige, em média, 18 mil toques por hora, isto é, operário de escritório deve dar cinco toques no teclado a cada segundo, *speed as skill* (Soares, 1988).

As teleoperadoras de empresas de *telemarketing* devem respeitar o tempo médio de atendimento (tempo médio para passar uma informação) de cerca de 29 segundos. As operárias trabalham, em geral, seis horas sentadas com 15 minutos para tomar café e cinco para ir ao banheiro; o ritmo e o controle das tarefas são tão intensos que não permitem a existência de relações interpessoais. Muitas organizações padronizam a fala e inclusive a entonação da voz, nos controles das atividades estão incluídos os *scripts* e os fluxogramas de atendimento. Em 1997, existiam 151 mil trabalhadores no setor de *telemarketing*, no ano de 1999 foram criados mais 90 mil novos postos (uma elevação de 46,15%); nos anos seguintes o crescimento se manteve; em 2001 havia 450 mil operadores e operadoras (Nogueira, 2006).

Como sabemos, para F. W. Taylor, o homem deveria ser gerenciado como uma máquina desta forma contratou Carl Barth, famoso matemático, para calcular os intervalos de descanso necessários para um “dia ótimo de trabalho”; a administração científica exigia, além dos incentivos monetários, o respeito à Lei da

Fadiga. Mas nos canaviais do Brasil o trabalho intenso, fragmentado e repetitivo é realizado sem intervalos para o descanso, o “dia ótimo de trabalho” é estabelecido pelo capital sem o reconhecimento das contribuições da “ciência” taylorista, o boia-fria, sem reposição das energias físicas, potássio, calorias, é consumido durante o processo produtivo (poda da cana) como carvão, simples matéria-prima.

Segundo o estudo (Centro de Referência de Saúde do Trabalhador – Universidade Metodista de Piracicaba), em dez minutos, o boia-fria derruba 400 kg de cana, desfere 131 golpes de podão e faz 138 flexões de coluna – no dia, ele desfere 3.792 golpes e faz 3.994 flexões. É comum ter picos de 200 batimentos por minuto – em repouso uma pessoa tem 50 a 60 (Coissi, *Folha de S. Paulo*, 2008, C1).

De acordo com notícias recentes publicadas nos jornais, no período de um ano faleceram 10 trabalhadores por exaustão, o *karoshi* do canavial, de 2004 a 2008 foram 20 mortos.<sup>2</sup>

Para a socióloga Maria Aparecida de Moraes e Silva, os trabalhadores rurais, por causa do desemprego, aceitam qualquer proposta de trabalho. No caso dos migrantes, eles chegam devendo a viagem para os “gatos” e não conseguem sair desse círculo vicioso. (*Folha de S. Paulo*, 2005).

Só na aparência os trabalhadores e trabalhadoras (exercício de reserva latente) “migram” em busca de emprego, na realidade eles(as) são expulsos pelo pauperismo que persiste em um país dependente que desembolsa R\$ 160 bilhões por

---

<sup>2</sup> Preocupado com as mortes e as condições de vida dos canavieiros, solicitei, no dia 29/09/05, via Internet, ajuda do Instituto Ethos. Na sua resposta esse instituto afirma que apenas incentiva as empresas a gerirem os seus negócios de forma ética e a divulgarem seu balanço social, ou seja, nada pode fazer em defesa dos seres humanos que são ultraexplorados pelo capital. No final do texto, depois de encaminhar alguns sítios de entidades do “terceiro setor”, deseja-me boa sorte.

ano em juros da dívida pública. As veias da América Latina continuam abertas, alguns países tais como Venezuela, Bolívia e Equador desejam estancar o processo de exportação de trabalho acumulado.

## **Superpopulação relativa, desemprego: velhos dilemas e novos desafios**

Como observamos, o regime mundializado de acumulação de capital predominantemente financeiro tem exigido dos países industrializados, assim como dos “periféricos e dependentes”, uma (contra)reforma do Estado que impõe uma revisão dos direitos sociais conquistados pela classe trabalhadora. Com a perda desses direitos e com o crescimento da superpopulação relativa, a classe operária encontra-se diante do aumento da exploração precarizada e flexível do trabalho, trabalho-excessivo, trabalho-parcial etc. (Bourdieu, 1998).<sup>3</sup>

Mas, como sabemos, desemprego, trabalho excessivo, parcial/precário, depender de caridade não são novidades no capitalismo. O século XIX é pródigo na produção de ações filantrópicas e caritativas como resposta ao pauperismo, às “sequelas” produzidas pelo capital. Há todo um arsenal de práticas produzidas pelos que temem que uma “faísca elétrica” acenda a multidão. São criadas as *workhouses* para os desempregados, a Lei dos Pobres para os “vagabundos”, projetos de “renda mínima” e de substituição de máquinas por indigentes etc. (Bresciani, 2004).

---

<sup>3</sup> Tem havido reações críticas da classe proletária contra a logística da precarização do trabalho. A pesquisadora Paula Marcelino demonstra nos seus estudos como os operários da Honda Brasil resistem à intensificação do processo de “flexploração” do trabalho. Em fevereiro de 2000, os operários da Logística Sumaré Ltda., empresa terceirizada, realizaram uma greve que contou com a adesão de todos os trabalhadores (2004).

(...) se uma população trabalhadora excedente é produto necessário da acumulação ou do desenvolvimento da riqueza no sistema capitalista, ela se torna por sua vez a alavanca da acumulação capitalista, e mesmo condição de existência do modo de produção capitalista. Toda a forma do movimento da indústria moderna nasce, portanto, da transformação constante de uma parte da população trabalhadora em desempregados ou parcialmente empregados. Encontramos violentos protestos contra o trabalho excessivo, até mesmo na crise algodoeira de 1863, num panfleto dos fiandeiros de algodão de Blackburn (...) Muitos, em virtude da falta de ocupação, ficam constangidos a viver da caridade alheia (Marx, 1980, p. 733-735).

Diante da possibilidade da emergência de revoltas sociais provocadas pelo excedente humano (superpopulação relativa à capacidade de empregar dos meios de produção), assim pensava Cecil Rhodes (1853-1902), milionário e ideólogo do imperialismo inglês:

A ideia que acalento representa a solução do problema social: para salvar os 40 milhões de habitantes do Reino Unido de uma mortífera guerra civil, nós, os políticos coloniais, devemos apoderar-nos de novos territórios; para eles enviaremos o excedente de população e neles encontraremos novos mercados para os produtos das nossas fábricas e das nossas minas. O império, sempre o tenho dito, é uma questão de estômago. Se quereis evitar a guerra civil, deveis tornar-vos imperialistas (Rhodes, *apud* Catani, 1981, p. 36).<sup>4</sup>

Muito do que hoje se denomina “terceiro setor”, “responsabilidade social das empresas éticas e cidadãs”, cooperativas “autogestionárias” e várias outras atividades desenvolvidas no “mercado solidário” e competitivo são, na realidade, reações às novas

<sup>4</sup> O imperialista Rhodes havia presenciando, em 1895, no bairro operário de East-End londrino, uma assembleia em que proletários clamavam: pão, pão, pão! É ele o autor da frase: “Se eu pudesse, anexaria os planetas”.

expressões do pauperismo, uma “questão social” não resolvida. O Estado Social – “mão esquerda do Estado” – desobriga-se de suas funções públicas e, como se o pauperismo fosse fruto da escassez de recursos e/ou uma questão de reforma moral, o “terceiro setor”, “as empresas éticas e cidadãos” submetem a política à lógica do mercado. A solidariedade sistêmica, uma vez substituída pelas boas ações voluntárias, “refilantropiza” e despolitiza as lutas contra as “sequelas sociais” produzidas pelo processo de acumulação do capital. Os combates contra o pauperismo e o desemprego são pulverizados e as lutas contra as políticas neoliberais transformam-se em possíveis ações pragmáticas e imediatistas.

O dito “terceiro setor”, instrumento da estratégia neoliberal, assume a função de transformar o padrão de respostas em sequelas da “questão social”, constitutivo de direito universal, sob a responsabilidade prioritária do Estado, em atividades localizadas e de auto-responsabilidade dos sujeitos portadores das carências; atividades desenvolvidas por voluntários ou implementadas em organizações sem garantia de permanência, sem direito. Transforma-se, como vimos, o sistema de solidariedade universal em solidariedade individual (Montaño, 2002, p. 62).

Demonstra Márcio Magera (2005), em sua pesquisa, como as indústrias se apoderam do trabalho das denominadas “Cooperativas de Reciclagem de Lixo” e estabelecem preços extremamente baixos para a mercadoria, “sucatas de vários tipos”. Essa população, integrada ao circuito do capital, vive do trabalho precário e flexível no limite da subsistência fisiológica, ou seja, abaixo da linha de pobreza. Praticam um sistema de “autogestão” funcional ao regime de acumulação neoliberal com apoio da prefeitura local.

Para Paul Singer, esses “trabalhadores ambientais” não conquistaram uma condição melhor de vida (autonomia diante da exploração do capital) porque o “modelo ideal de cooperati-

va” não foi implementado (Magera, 2005). Creio que esta afirmação é tão clara que não merece comentários, fala que silencia o concreto.

As cooperativas instaladas no Nordeste do Brasil funcionam como uma forma de terceirização e flexibilização do trabalho, a “autogestão” é, de fato, funcional ao capital e ao neoliberalismo. Diante dessa realidade, o sindicato dos têxteis de Paulista, em Pernambuco, por exemplo, assiste à redução anual da sua base de afiliados. Uma cooperativa, instalada no Ceará, está sendo investigada pela procuradoria por denúncias de trabalho assalariado disfarçado. Em verdade, essas organizações aproveitam o denominado “custo chinês” da força de trabalho nordestina (Lima, 1997). Portanto, o que encontramos de concreto, no sertão do Nordeste, é a presença do trabalho ultra “flexplorado”, o ideal de uma classe proletária emancipada pelo cooperativismo “autogestionário” não passa de um conto de fadas. A competição mundial entre os capitais intensifica a exploração do trabalho:

(...) no plano econômico, a réplica capitalista à luta do proletariado contra sua exploração tem sido sempre de aumentar a intensidade e mais ainda a produtividade do trabalho, desenvolvendo os meios de produção com<sup>5</sup> o objetivo de aumentar a mais-valia relativa. E é pelo mesmo caminho que o conduz à concorrência entre os capitais particulares, única possibilidade, para determinado capital, de realizar uma taxa de lucro superior à taxa média, que é em última análise de aumentar, ainda neste caso, a produtividade do trabalho (Bihl, 1998, p. 127).

Com o novo trato dado à “questão social” – “terceiro setor”, cooperativas “autogestionárias”, empresas cidadãs –, a superexploração do trabalho avança em várias frentes. Recente artigo

---

<sup>5</sup> Segundo o Mapa do Fim da Fome da Fundação Getulio Vargas, 2001, cerca de 52% de nordestinos são indigentes; 80% da região é semiárida e conta com 70 mil açudes, água concentrada nas mãos de poucos.

revela como empresas, diante da possibilidade dos baixos custos salariais, têm transferido para presídios suas linhas de montagens. Afirmam essas empresas que é uma excelente oportunidade de praticar uma ação social responsável, ou seja, a recuperação dos presos. A Bognar Metais, empresa cidadã, que montou uma metalúrgica no Presídio Adriano Marrey (Guarulhos), emprega 37 detentos que recebem R\$ 300,00 por mês; na fábrica o piso salarial mínimo é de R\$ 580,00. Uma das grandes vantagens para essas indústrias que abraçam essa “causa social”, além dos baixos custos, é o envolvimento dos operários-presos com a produção, a grande motivação deriva da possibilidade da redução da pena, três dias trabalhados poderão significar um dia a menos no presídio (*Estado de S.Paulo*, B5, 11/09/05).

A construção de cooperativas verdadeiramente autogestórias e socialistas deverá ser obra da própria classe trabalhadora consciente. A possibilidade da construção de uma nova forma de sociabilidade humana não mediada pelo capital está inscrita nas contradições do real, no processo de luta social historicamente situada. A importação de outros contextos e tempos históricos, de “doutrinas ossificadas” (modelos sem vida), dificilmente contribuirá para a autonomia da classe trabalhadora (Rios, 1987).

Para que esse processo de transformação aconteça – autogestão, socialismo e superação da alienação do trabalho –, torna-se necessária a *presença do sujeito*; sem sua participação não há história. É o sujeito que rompe com a estrutura de opressão/exploração e não o sistema que, obediente a determinadas leis férreas, rompe-se “naturalmente”; o progresso técnico, condição necessária, não é suficiente, a luta por novas formas de organizar a produção é indispensável, a burocracia fabril heterogestionária com sua hierarquia de cargos e salários é necessariamente despótica (Bihl, 1998).<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Não devemos confundir progresso técnico com desenvolvimento das forças produtivas. K. Marx não fez profecias quando descobriu as leis de tendên-



A reflexão crítica sobre a organização burocrática do trabalho e suas correspondentes ideologias gerenciais não pode esperar a promessa do mundo novo, ou seja, o seu questionamento deve fazer parte das preocupações teóricas e políticas do conjunto da classe trabalhadora, dos intelectuais, dos técnicos e dos operários e operárias.

Durante as lutas da Comuna de Paris (1871), os trabalhadores defendiam várias medidas relacionadas a reformas culturais, à solidariedade social imediata, à organização do trabalho e à superação da propriedade privada. Para João Bernardo (2000), o insucesso da Comuna de Paris foi o fracasso da primeira tentativa do proletariado em instaurar o socialismo no Ocidente, isto é, os trabalhadores possuíam uma subjetividade não individualista, eram socialistas.

As fábricas e oficinas abandonadas pelos proprietários em razão da guerra seriam administradas pelos sindicatos do ramo respectivo, até que se decidisse quanto às indenizações correspondentes. Nos Ateliers cooperativos do Louvre, encarregados de reparar e fabricar armas, cada núcleo de trabalho escolhe seu responsável (González, 1989, p. 82).

O sucesso inicial da experiência de Robert Owen (1825), nas cooperativas *de New Harmony*, não se explica pelo seu humanitarismo paternalista de capitalista esclarecido, mas devido à vantagem que o empreendimento industrial desfrutava no começo, a redução da jornada do trabalho conduziu a uma intensificação da produtividade. Com a adoção dessas práticas pelas empresas concorrentes a experiência cooperativista de Owen foi

---

cia do capital; o capitalismo avança em direção ao processo de automação da produção, mas esse caminho não é linear. O capital, enquanto relação social, cria e recria formas “atrasadas” de exploração do trabalho, “boias-frias”, trabalho escravo, trabalho domiciliar, cooperativas funcionais ao neoliberalismo.

levada à falência (Mészáros, 2005). Embora a propriedade fosse coletiva e a remuneração igualitária os pioneiros ficaram *insatisfeitos com a gestão autoritária*, esses trabalhadores continuavam, na verdade, despossuídos do controle do processo de trabalho (Bernardo, 2000).

(...) autogestão deve ser compreendida em sentido generalizado e que não se pode realizar senão por uma revolução radical, que transforme completamente a sociedade em todos os planos, dialeticamente ligados, da economia, da política e da vida social (Guillerm *et al.*, 1975, p. 41).

Portanto, as cooperativas de produção tendem, conforme a situação do mercado, a obrigar os operários a intensificarem o ritmo de produção. Os trabalhadores, submetidos à competição mercantil, enfrentam a situação contraditória de “*governar a si mesmos com todo absolutismo necessário*”, ou seja, passam a atuar como seus próprios patrões capitalistas (Luxemburgo, 2003).

A reflexão sobre as lutas históricas dos trabalhadores e trabalhadoras, suas vitórias e conquistas, limites e contribuições, devem orientar os novos combates, isso quer dizer que as experiências não devem ser transformadas em “doutrinas ossificadas” e nem em modelos previamente definidos. Como afirma Brito (1983), a memória é uma arma da classe operária. A tomada da Ford do Brasil, por exemplo, aconteceu em 23 de novembro de 1981 e teve como antecedentes históricos as greves de 1978. Estavam na pauta dos conflitos, entre outros itens, a destruição da hierarquia fabril e a criação de Comitês de Fábricas autônomos.

Nas greves de 1978 a Ford esteve na vanguarda, junto com a Scania: e quando a Ford parou, pesou decisivamente no movimento geral, dando-lhe um peso incalculável, que o tornou vitorioso nesse ano. Nas greves de 1980, na Ford não houve um único piquete; a consciência da auto-organização foi um exemplo para a classe operária, consciência não ficava restrita à simples lutas

sindicais, aumentos de salários e novos arranjos de tarefas (BRITO, 1983, p. 39).

Somente para citar, surge atualmente, no sul do Brasil, um “movimento de ocupação de fábricas” que se posiciona contra as propostas de criação de cooperativas. Os operários e operárias que participam desse movimento reivindicam a estatização imediata e a instalação de conselhos eleitos pelos trabalhadores. Em Içara, Santa Catarina, 150 operários e operárias da Vectra Revestimentos Cerâmicos acamparam nos portões da empresa contra o seu fechamento e o desemprego (Fábricas Ocupadas, 2005).

O Movimento das Mulheres Camponesas do Brasil luta por cooperativas, agricultura familiar sem uso de agrotóxicos, saúde pública de qualidade e apoio do Estado<sup>7</sup>.

Portanto, podemos afirmar que, de diferentes formas, os trabalhadores e trabalhadoras continuam resistindo e lutando contra a exploração do capital. Os caminhos devem ser abertos nas lutas concretas orientadas pela constante reflexão histórica. Acreditamos que a memória e a reflexão teórica são armas necessárias e precisamos aprofundar nossos estudos sobre o significado da chamada terceira revolução industrial. Assim pensa R. Kurz:

Com as novas forças produtivas, já não é possível empregar de forma rentável grandes massas de força de trabalho em quantidade suficiente. Por isso, o barateamento das mercadorias destinadas ao consumo dos produtores já não chega a garantir a acumulação do capital. A mais-valia relativa torna-se insignificante. A prova disso é que o capital retoma a predominância da mais-valia absoluta. (...) Simultaneamente, deve cair o “nível histórico-moral” (Marx) atingido, dos custos de reprodução da força de trabalho, para que os salários reais possam baixar em absoluto: bens culturais, cuidados médicos são, pouco a pouco, “declarados inacessíveis” ao nível médio do custo de vida (2005).

---

<sup>7</sup> cf. [www.mmcbrazil.com.br](http://www.mmcbrazil.com.br).

## Referências bibliográficas

- ALVES, M. H. M. Multinacionais e os trabalhadores nos EUA. *Lua Nova*, São Paulo, v. 3, n. 3, 1987, p. 40-47.
- BENINI, Edi Augusto. Sustentabilidade e Autogestão: Um horizonte macro de mudança a partir de experiências locais? (2011a). In: GHIZONI, Liliam Deisy e CANÇADO, Airton Cardoso (orgs.). *Desenvolvimento, Gestão e Questão Social: uma abordagem interdisciplinar* Contagem – MG: Didática Editora do Brasil LTDA-ME, 2011.
- BERNARDO, J. *Transnacionalização do capital e fragmentação dos trabalhadores*. Ainda há lugar para os sindicatos? São Paulo: Boitempo, 2000.
- BRESCIANI, M. S. *Londres e Paris no século XIX: O espetáculo da pobreza*. São Paulo: Brasiliense, 2004.
- BOURDIEU, P. *Contrafogos*. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.
- BIHR, A. *Da Grande Noite à Alternativa: O movimento operário europeu em crise*. São Paulo: Boitempo, 1998.
- BRAVERMAN, H. *Trabalho e capital monopolista: a degradação do trabalho no século XX*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.
- BRITO, J. C. *A tomada da Ford: o nascimento de um sindicato livre*. Petrópolis: Vozes, 1983.
- BURAWOY, M. A transformação dos regimes fabris no capitalismo avançado. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 13, ano 5, p. 29-50, jun. 1990.
- CATANI, A. M. *O que é imperialismo*. Brasiliense: São Paulo, 1981.
- CARVALHO, N. V. *Autogestão: o nascimento das ONGs*. São Paulo: Brasiliense, 1995.
- CASTELLS, M. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999. v. I.
- DEJOURS, C. *A loucura do trabalho: estudo da psicopatologia do trabalho*. São Paulo: Oboré/Cortezs, 1987.
- FORD, H. *Minha Vida e Minha Obra*. Rio de Janeiro: Companhia Editora Nacional, 1926.
- FRIEDMANN, G. *O futuro do trabalho humano*. Lisboa: Moraes, 1981.
- FREYSSINET, M. *et al.* Mudanças tecnológicas e participação dos trabalhadores: os círculos de controle de qualidade no Japão. *Revista de Adm. Empr.*, Rio de Janeiro, 25 (3): 5; 21 jul/set. 1985.
- GOUNET, T. *Fordismo e Toyotismo*. São Paulo: Boitempo, 1999.

- GRAMSCI, A. Americanismo e Fordismo. *In: Obras Escolhidas*. São Paulo: Martins Fontes, 1978.
- GONZÁLEZ, H. *A Comuna de Paris: os Assaltantes do Céu*. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- GUILLERM, A. e BOURDET, Y. *Autogestão: mudança radical*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.
- HELENA, H. S. Divisão social e processos de trabalho na sociedade japonesa *In: Estudos Japoneses* – Revista do Centro de Estudos Japoneses da Universidade de São Paulo, v. 8, p. 35-42, 1988.
- INSTITUTO ETHOS DE EMPRESAS DE RESPONSABILIDADE SOCIAL Resposta do Núcleo de Atendimento. Disponível em: [www.ethos.org.br](http://www.ethos.org.br). Acesso em 29 set. 2005.
- KURZ, R. MAIS-VALIA ABSOLUTA. Disponível em: <http://obeco.planetaclixp/>. Acesso em 31 out. 2005
- LIMA, J. *Negócios da China: a nova industrialização no Nordeste*. Comunicação apresentada no SEMINÁRIO PRODUÇÃO FLEXÍVEL E NOVAS INSTITUCIONALIDADES. Rio de Janeiro, 18 a 20 de set. 1997.
- LINHART, R. *Greve na Fábrica (L'Établi)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- LUXEMBURGO, R. *Reforma ou revolução?* São Paulo: Expressão Popular, 2003.
- MÉSZÁROS, I. *A educação para além do capital*. São Paulo: Boitempo, 2005.
- MARX, K. *O capital*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980, v. I e II.
- MONTAÑO, C. O projeto neoliberal de resposta à “questão social” e a funcionalidade do terceiro setor. *Lutas Sociais*, n.8, p. 53-64, 2002.
- NOGUEIRA, C. M. *O Trabalho Duplicado: A divisão sexual no trabalho e na reprodução: um estudo das trabalhadoras de telemarketing*. São Paulo: Expressão Popular, 2006.
- OCADA, F. K. *Nos Subterrâneos do Modelo Japonês os 3ks: Kitanai (sujo), Kiken (perigoso) e Kitsui (pesado)*, 2002. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UNESP, Campus de Araraquara, São Paulo.
- PIGNON, D.; QUERZOLA, J. Ditadura e Democracia na Produção *In: GORZ, A. Crítica da Divisão do Trabalho*. São Paulo: Martins Fontes, 1980.
- RIOS, G. *O que é cooperativismo*. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- SANTON, J. L'usure mentale du salarié d l'automobile. *Intern@*. Disponível em [www.humanite.fr](http://www.humanite.fr). Acesso em: 21 abr. 1999.

- SALERNO, M. S. A indústria automobilística na virada do século. *In*: ARBIX, G.; ZILBOVICIUS, M. (orgs.) *De JK a FHC: a reinvenção dos carros*. São Paulo: Scritta, 1997, p. 503 -522.
- SANTANA, M. A. e RAMALHO, J. R. (orgs.). *Além da Fábrica: trabalhadores, sindicatos e nova questão social*. São Paulo: Boitempo, 2003.
- SOARES, A. S. *O que é informática*. São Paulo: Brasiliense, 1988.
- WEIL, S. A Racionalização. *Apud* BOSI, E (org.). *A condição operária e outros estudos sobre a opressão*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- WACQUANT. L. A penalização da miséria e o avanço do neoliberalismo. *In*: SANTANA, M.; RAMALHO, J. *Além da Fábrica*. São Paulo: Boitempo, 2003.
- WOMACK, J. P. *et al.* *A Máquina que Mudou o Mundo*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

### Referências de jornais e revistas

- MESMO EM, Japão ainda atrai trabalhadores brasileiros. *Jornal Nippo-Brasil*, Caderno Comunidade 3 A, de 26 de junho a 2 jul. 2002.
- ESCRAVOS DA máquina. Higobassi, D., p. 108-109. *Veja*, 1º jul. 1998.
- PRESÍDIOS estão virando fábricas. *Estado de São Paulo*, B5, 11 set. 2005.
- FÁBRICAS Ocupadas – Joinville /SC, Sumaré e Itapevi /SP. Ano I, n. 3, ago. 2005.
- TOLEDO, M. Procurador negocia fim dos gatos na cana *Folha de S. Paulo*, p. C1, 2005.
- COSSAI, J. Governo aperta o cerco nos canaviais de SP. *Folha de S. Paulo*, p. C1, 2008.

# Sistema Orgânico do Trabalho: uma perspectiva de trabalho associado a partir das práxis de Economia Solidária

Édi A. Benini

## Introdução

De certa forma, podemos considerar a Economia Solidária como um movimento que se situa no contexto do trabalho associado, e também um movimento que promove, sobretudo, múltiplas combinações e possibilidades.

Porém, é importante considerar que tal diversidade não é fortuita, mas sim resultado de reiteradas tentativas de desmercantilização do trabalho, por meio e dentro de novas relações de produção. Eis a essência de se buscar um tipo de organização econômica solidária baseada na autogestão.

Conforme já argumentamos em outros trabalhos (Benini, 2010; 2011a), em que pese a necessária priorização de inserção monetária nos fluxos de riqueza societal dominantes, condição para a sobrevivência de um sem número de seres humanos, é possível também identificar importantes elementos estruturantes, além daquela realidade imediata, em ebulição nesse processo.

É verdade que nada garante, *a priori*, que tais elementos ou componentes, de cunho mais estrutural, logo, portadores efetivos de novas relações sociais de produção, venham a se constituir

plenamente e com a necessária densidade ontológica. Entretanto, é igualmente possível identificar, numa perspectiva dialética, pontos de ruptura ou inovação societal importantes na práxis da Economia Solidária e que, se bem percebidos e compreendidos, podem perfeitamente, dentro de um determinado projeto político, serem recombinaados e potencializados.

É justamente para evidenciar esse aspecto crucial para o trabalho associado, vindo ou advindo das variadas práxis do movimento de Economia Solidária, o propósito deste texto.

Analisando tais práxis é que observamos um componente estruturante chave – fruto da necessidade de se viabilizar ou sustentar os empreendimentos de cunho solidário, nas relações sociais, e autogestionário, na sua perspectiva política – que é a busca por meios de integração econômica do trabalho. Tal componente estruturante também abre, como possibilidade ontológica, no contexto do trabalho associado, a perspectiva de um sistema orgânico do trabalho.

## **A Economia Solidária como práxis organizacional**

Um fato importante a se considerar é que no desenvolvimento moderno do setor produtivo (considerando como ponto inicial a Primeira Revolução Industrial) os trabalhadores tiveram pouco ou praticamente nenhum espaço para sua auto-organização.

Desse modo, as teorias organizacionais, e as técnicas de gestão correspondentes, desenvolveram-se sob a égide do trabalho assalariado, conforme os estudos organizacionais de Motta (1980, 1981 e 1981a) já demonstraram exaustivamente.

Isso significa que a alienação do trabalho não diz respeito apenas ao seu fruto material, mas também está relacionada com as condições organizacionais, sociais e, em última análise, com as condições políticas de autodeterminação dos seres humanos



enquanto trabalhadores, ou seja, na sua mediação com a natureza para obter valores de uso.

Sendo o trabalho reduzido a um mero fator de produção, remunerado conforme o seu dispêndio ou gasto no tempo – o trabalho assalariado – há também uma inversão no propósito organizacional, que passa a estar centrado na produção de valores de troca para a acumulação, e não na produção de valores de uso para os seres humanos.

Nessa estrutura, o fator de produção “trabalho” é um meio de eficiência produtiva para se atingir aquela eficácia organizacional, acima descrita, de acumulação. Logo, é desenvolvido todo um conjunto de padrões organizacionais e técnicas gerenciais, não do ponto de vista do trabalho (ou tendo este como sujeito), mas, sim, para o propósito de acumular capital. É nesse sentido que a “administração”, enquanto objeto de estudo, é entendida também como ideologia, pois está determinada pelos pressupostos dominantes das organizações.

Naturalmente que tendo o trabalho como fator de produção, praticamente como um objeto, esse será visto e “gerenciado” na perspectiva do aumento de sua produtividade. Mesmo as modernas técnicas participativas, entre outros modismos que vez ou outra estão em pauta, em última análise, são sempre mecanismos para melhorar aspectos motivacionais ou o envolvimento do pessoal nos objetivos da organização, buscando gerar um tipo de comportamento organizacional mais adequado à produtividade e ao desempenho dos fluxos de acumulação.

Muito diferente, ou até mesmo ontologicamente oposto a isso, seria considerar o trabalhador coletivo como mais que um item de produção, mas, sobretudo, sujeito por excelência de todo o processo produtivo.

Na medida em que o trabalho é posto como objeto, tem-se também a heterogestão como base das organizações modernas,

da mesma forma que, ao se ressituar o trabalho como sujeito, teríamos a autogestão como base estruturante das organizações.

A heterogestão foi, por mais de dois séculos, amplamente desenvolvida e sofisticada, por meio de ostensivos estudos e pesquisas acadêmicas (direcionados para este “objeto” e fim particular), sem falar de todo o apoio e aporte financeiro e institucional, que lhe garante ampla sustentação e blindagem, criando todo um sistema ontologicamente integrado, ou seja, orgânico ao capital.

Já a autogestão vem a se colocar, inicialmente, apenas como alternativa e resistência frente àquela situação já dada, não encontrando, portanto, espaço sequer para iniciar seus primeiros passos, tanto na perspectiva prática quanto teórica, ou seja, iniciar de fato a sua efetiva práxis para, com isso, criar seus próprios meios organizacionais e institucionais de sustentação.

Nesse contexto histórico, a autogestão se coloca como opção dialética e ontológica ao trabalho assalariado de cunho heterogestionário, ou seja, é sua antítese imediata. Não é uma opção aberta entre dois caminhos possíveis, mas, sobretudo, uma opção dialética que precisa construir sua sustentação ontológica frente a um fato já consumado – a instituição de uma sociedade capitalista. Trata-se, então, de um movimento que primeiro se situa como resistência e conflito, frente ao sistema orgânico do capital, para em seguida constituir sua própria matriz organizacional e institucional.

Enquanto possibilidade dialética, a autogestão experimentou sua primeira formação e tentativa concreta em alguns momentos históricos de ruptura, como o caso notório da Comuna de Paris, e formas organizacionais específicas de trabalho associado no movimento cooperativista, embora como tentativa de auto-organização de grupos com interesses comuns, ainda dentro do sistema orgânico do capital; logo, em conflito com ele.

Contudo, com a emergência do desemprego de tipo estrutural no final do século passado, e, nesse mesmo contexto, a

reafirmação do trabalho como mercadoria e, em consequência, o recrudescimento da sua exploração e precarização, novamente o trabalho, que antes havia conquistado mecanismos estatais de proteção e relativa desmercantilização por meio dos direitos sociais (cuja amplitude e qualidade se diferem de um país para outro), passa para uma posição maior de vulnerabilidade, de necessária resistência e conflito.

Nesse novo ciclo de resistência do trabalho, frente aos inúmeros artifícios de espoliação, é que a perspectiva da autogestão ganha renovado espaço como proposta de organização do trabalho, dentro do movimento da chamada Economia Solidária.

Devido justamente ao não desenvolvimento pleno do que seria, a rigor, uma forma de organização do trabalho de matriz autogestionária, é que a sua primeira tentativa ou manifestação – a cooperativa tradicional – é recuperada e inserida como forma principal de organizar os trabalhadores na proposta de Economia Solidária.

Há que se considerar também as limitações na forma organizacional das cooperativas, uma vez que estas, grosso modo, são estruturadas, simultaneamente, por um sistema patrimonial privado de cotas, um sistema produtivo fragmentado, um sistema distributivo de mercado e um sistema de gestão com alguns mecanismos decisórios de participação. Levando em conta tais aspectos (de propriedade, distribuição e organização), a rigor se inserem como empresas capitalistas da mesma forma que as demais, ainda que com algumas diferenciações, pois igualmente estão baseadas na propriedade privada (amenizada pelo sistema de cotas de grupos, vinculada ao trabalho), na fragmentação produtiva (cada cooperativa ou unidade de produção é isolada, ou seja, elas competem entre si, não constituindo um sistema orgânico ou algum tipo de coordenação integrada), e a sua distribuição é realizada dentro da lógica do capital (o determinante é o valor de troca das mercadorias).

Por sua vez, o movimento da Economia Solidária, na nossa leitura, ao mesmo tempo em que se apoia na forma organizacional de cooperativas, também evidencia essa mesma tensão e subordinação estrutural e sistêmica.

Não é por acaso que vários movimentos e iniciativas, no contexto da proposta de Economia Solidária, buscam reiteradamente inventar novos elementos de sustentação, indo além do processo imediato de trabalho e produção, com destaque à criação de moedas sociais, cooperativas de crédito, novas tecnologias sociais, mecanismos para se constituir uma espécie de rede interorganizacional ou rede solidária, entre outras iniciativas.

Isso pode ser explicado pela própria natureza de se constituir um tipo específico de relações de trabalho que não se esgotam na sua organização produtiva mais imediata, mas se consolidam apenas em mediações sistêmicas que lhes sustentam. É exatamente nesse ponto que a Economia Solidária também pode ser vista como *práxis organizacional*, pois o seu movimento dialético, de uma forma ou de outra, absorve a insuficiência (ou mesmo impossibilidade) do desenvolvimento da autogestão dentro do modo de produção capitalista, uma relação antagônica e contraditória por excelência.

Se, por um lado, tal movimento contraditório da proposta de Economia Solidária indica pontos de acomodação, colocando os empreendimentos ditos solidários na condição de funcionalidade ao sistema orgânico do capital, por outro, força outras formas/meios de resistência e inovações sociais. É justamente nesse ponto que pretendemos evidenciar que: os movimentos contraditórios de se buscar relações de trabalho de base autogestionária, no capitalismo, logo, *movimentos de contestação do sistema orgânico do capital*, podem, numa lógica e estratégia dialética de enfrentamento direto, se converter e convergir num *sistema orgânico do trabalho*.

## Fundamentos e mediações estruturantes

Dessa forma, reforçamos aqui vários apontamentos de crítica social que evidencia ser necessária, como condição para se reverter o estabelecido, uma perspectiva sistêmica totalizante. O termo totalizante aqui diz respeito a um sistema de organização da produção que não seja fragmentado e individualizado, mas, *sim, orgânico e progressivamente global ou na perspectiva de um sistema comunal*, e não no sentido totalitário de dominação, ou de outras formas de controle hierárquico, de um ou de mais indivíduos sobre os demais.

Ainda que um sistema orgânico de se organizar a produção, e suas correspondentes relações sociais, tenha dialeticamente um horizonte global, é importante frisar e ponderar quais são seus fundamentos estruturantes elementares, que determinam todo o conjunto de formas organizacionais e institucionais.

Se o trabalho é a mediação fundamental da relação homem e natureza (mediação de 1º grau), temos uma primeira determinação estruturante, que possibilita ao homem evoluir como ser social e histórico, e não apenas como ser biológico em adaptação ao seu meio. Dado o caráter social e histórico da evolução humana, abre-se outra vez um novo horizonte de opções ontológicas, conforme as relações sociais de trabalho e produção são estabelecidas. Uma dessas opções, que é justamente a dominante, diz respeito a um tipo de relação social baseada no capital.

Segundo Mészáros (2006), o capital é estruturado por meio de três mediações de 2º grau, a saber:

- A propriedade privada dos meios de produção;
- Intercâmbio comercial, que submete o valor de uso à lógica de acumulação do valor de troca;
- A divisão social e hierárquica do trabalho.

Por se tratarem de opções históricas e ontológicas, não significam uma espécie de fatalismo ou determinismo imutável. O

que é determinado é o sistema social resultante de tais opções estruturantes. Para a constituição de um sistema orgânico do trabalho, seria necessário criar as mediações fundamentais correspondentes. Nessa perspectiva, para cada uma das mediações do capital, é possível a sua inversão dialética para uma qualidade ontologicamente oposta. Dessa forma, na sequência, essas novas mediações poderiam assumir as seguintes formações sociais e históricas:

- *Propriedade Orgânica*, anulando a propriedade privada;
- *Renda Sistêmica*, anulando a intermediação mercantil;
- *Autogestão e auto-organização*, anulando a divisão social e hierárquica.

Tais mediações de novo tipo não podem ser simplesmente idealizadas ou sugeridas como uma opção individualizada de pessoas ou grupos. Trata-se de eixos estruturantes para uma outra sociabilidade; logo, não são simples remendos ou melhorias inseridos dentro (e subordinadas pelo) sistema orgânico do capital, mas um outro sistema social que rivaliza com este, no sentido de sua superação.

Não é possível, a rigor, um ponto de inflexão a partir de uma célula de pessoas, de alguns núcleos produtivos, ou mesmo de um movimento social ou político, mas sim que a inflexão inicial, para aquelas novas mediações, somente seria viável já tendo a existência de um novo sistema orgânico, ou seja, com estruturas, instituições e fluxos suficientemente aglutinados para promoverem um movimento de expansão interno que se autossustente, dentro daquelas novas mediações de segundo grau.

Para isso, seria necessário aglutinar, num novo arranjo dialético, um conjunto estruturante de instituições e/ou organizações basilares dessa nova sustentabilidade, bem como os eixos produtivos básicos para as necessidades materiais desse novo sistema.

Enfim, para criar um ponto de ruptura, com densidade suficiente para impor tal dinâmica autossustentável, as novas mediações colocadas simultaneamente criam, e são criadas, por aquele arranjo dialético institucional e organizacional.

Dentro desse horizonte de possibilidades, é importante ponderar que, para que seja possível assegurar tais mediações estruturantes de um Sistema Orgânico do Trabalho, avaliamos não ser factível a criação de um novo marco jurídico institucional, pois seria como desenhar uma proposta sem um marco de luta anterior, logo, pouco provável que tenha alguma base social de sustentação ou mesmo que fure as diferentes barreiras de um Estado umbilicalmente vinculado à lógica do capital.

Talvez fosse mais propício recombinar alguns elementos, já criados na luta concreta dos movimentos e demandas sociais, aproveitando o arcabouço jurídico resultante de tais embates e inovações, porém sob uma lógica estruturante de outro tipo: integrada e pós-capital.

Na sequência, apresentamos uma possível proposta de novo arranjo institucional, combinando possibilidades abertas com uma perspectiva que contraponha a essência do capital, ou seja, que venha a anular suas mediações de 2º grau.

### **Fundação Estruturante Antipropriedade**

Proudhon já tinha afirmado, em certa passagem das suas reflexões, que precisamos “*usar a propriedade contra a propriedade*”. Nessa perspectiva, em que pese o uso ostensivo, e com os mais variados propósitos que uma fundação venha a ter, acreditamos que essa figura organizacional “fundação”, cuja definição jurídica reza que “trata-se de um patrimônio vinculado a um propósito ou finalidade”, pode ser ressignificada e reconfigurada para anular uma das mediações de 2º grau – a propriedade privada dos meios de produção.

Suas funções elementares seriam:

– Base patrimonial de todo o *sistema comunal* (ou de todo o Sistema Orgânico do Trabalho), abrangendo a totalidade do estoque de riquezas (edificações, máquinas e equipamentos e outros meios de produção, base fundiária ou territorial, e assim por diante).

Ao contrário da acumulação privada, que se alimenta da própria destruição ou obsolescência de mercadorias, para extrair mais riqueza de outros agentes (na produção expropriando trabalhadores, na circulação ou intercâmbio comercial expropriando consumidores/trabalhadores ou outros agentes econômicos), aqui temos uma outra lógica: a *de estoque orgânico de riqueza social*. Logo, passa a ser desejável (ou mesmo necessário) todo o ganho em termos de utilidade, qualidade, manutenção, pois não há outro meio de se conseguir riqueza, senão pela produção do próprio conjunto, não havendo nenhum motivo para “destruir” um estoque, pois esta ação em nada acrescentaria em valores (como seria “normal” na lógica do valor de troca); ao contrário, empobreceria todo o conjunto.

– Não se caracterizar em uma propriedade privada típica, mas sim num tipo de “propriedade” coletiva e indivisível, que chamamos de *antipropriedade*. Ao contrário do fundo indivisível de uma cooperativa, ela não se caracteriza por uma simples garantia de preservação de uma organização, frente à possível saída de associados, mas um elemento estruturante de todo um sistema de produção e circulação de riqueza social (e não apenas de fluxos de valor de troca subordinados aos imperativos de acumulação “ilimitada”, como é o caso do movimento cooperativista).

– O estatuto da *Fundação Estruturante Antipropriedade* deve determinar, de forma constitutiva, que todo o fluxo financeiro é “doado” (ou pertence) à Caixa de Mediação Financeira, criando e estruturando um elo ontológico de sustentação para o propósito de um sistema orgânico do trabalho.



## Caixa de Mediação Financeira

A forma jurídica assumida pela Caixa de Mediação Financeira seria a de uma cooperativa de crédito. Sua função primordial diz respeito a organizar todos os fluxos econômicos/financeiros do Sistema Orgânico do Trabalho, sustentando uma lógica de sinergia, distribuição da riqueza, tanto de forma coletiva: um estoque de riqueza que traga benefícios para todos os integrantes da comuna como também na perspectiva do indivíduo, que precisa de alguma liberdade para escolher seus estilos e modos de vida, por meio de uma renda própria e não subordinada, que na lógica de um sistema orgânico passa a ser qualificada e sustentada como *renda sistêmica*, anulando outra mediação de 2º grau do capital.

A *renda sistêmica* significa a exata integração entre o consumo individualizado e os fluxos de riqueza coletivos. A cada item que o produtor associado, agora na condição de “consumidor associado individualizado”, opta, ele também terá o entendimento, junto com o fato concreto, que a sua escolha interfere diretamente na sua renda, uma vez que esta agora é sistêmica. Por exemplo, ao se “consumir” uma laranja produzida na comuna, é como se ele tivesse também induzindo sua própria renda futura, pois mesmo que gaste 10 unidades de valor, isso pode se reverter em outros 10, 15 ou mais (conforme o efeito multiplicativo) de renda sistêmica. Ao passo que, ao consumir uma “mercadoria” típica do capital, ainda que seja mais “barata” à primeira vista, em nada contribui para a sua melhoria material no longo prazo. Com isso, não se trata apenas de uma escolha ética e moral, conforme reza os ideais de comércio justo, mas a própria essência deste novo tipo de circulação e retroalimentação de riqueza social, com impacto material direto e explícito.

Um dos meios para se efetivar essa integração é a instituição de uma moeda social, com a função de garantir a recirculação in-

terna das riquezas produzidas pela comuna, algo bastante próximo a algumas experiências de Economia Solidária, que já perceberam a necessidade e os benefícios de se “controlar” também a esfera da circulação. Na lógica de um Sistema Orgânico do Trabalho, além de uma moeda social, temos também a função de coordenação integradora dos fluxos de riqueza. Essa coordenação se expressaria em diferentes situações, nos vários tipos de “pagamentos”, “compras”, “investimentos”, e na “consolidação da riqueza social” integrando o estoque patrimonial da Fundação da Comuna.

Naturalmente que, de início, haverá a necessidade de um considerável intercâmbio com o sistema de mercadorias. Tal necessidade precisa ser cuidadosamente planejada e pactuada, por meio, talvez, de percentuais decrescentes de intercâmbio no tempo, aumentando progressivamente a autonomia econômica e produtiva da comuna, e potencializando a sua riqueza, simultaneamente coletiva e individualizada.

É por meio desta cooperativa de crédito que aqui adquire a *função estruturante de Caixa de Mediação Financeira*, que se estabelece o *vínculo formal dos trabalhadores com a Comuna*, agora na condição de produtores livremente associados, na mesma perspectiva que defende Mészáros.

### **Eixos produtivos**

Os eixos produtivos seriam unidades de produção organizadas em forma de cadeias produtivas horizontais e verticais. Com isso, busca-se uma integração logística que potencialize o trabalho e a qualidade da produção, bem como possibilite um planejamento integrado (inclusive, em longo prazo, numa perspectiva global) de todo o conjunto produtivo.

Essa integração orgânica tem como propósito básico superar a realidade fragmentada e desconexa das múltiplas cooperativas de trabalho e de produção. Para isso, seria necessária tanto

uma autogestão imediata, nos conselhos técnicos, como também espaços de autogestão coordenativos (indo de uma escala local, regional, até um horizonte global), na forma, por exemplo, de conselhos de produção integrados a cadeias produtivas, e ao consumo, ou a todo o conjunto produtivo, conselhos de inovação e investimento (uma ponte entre a produção e a Universidade Libertária, na perspectiva de adequação sociotécnica), ou seja, uma autogestão progressiva e ampliada para as várias conexões necessárias para a produção da riqueza social, sendo inclusive o próprio formato técnico (por exemplo, uma ergonomia adequada) de realizar a produção, também elemento dessa riqueza.

Uma vez que não temos agora simplesmente trabalhadores assalariados (e vendendo sua força de trabalho), mas sim produtores associados buscando os melhores meios de potencializar as condições de vida na comuna – esta busca, naturalmente, incluirá a qualidade do próprio processo produtivo. Logo, nesse tipo de sistema, a opção “externalizar custos” do processo produtivo não é aceitável, pois impacta diretamente no resultado, orgânico, da Comuna, depreciando a riqueza social devido a novos passivos e custos criados (doenças decorrentes do próprio trabalho, degradação ambiental, produtos de má qualidade) de um processo que trate o trabalho apenas como fator de produção, ou seja, como uma mercadoria.

Dessa forma, não apenas por uma demanda moral ou ética, mas também por um imperativo estrutural e econômico, os eixos produtivos estão organicamente vinculados à necessidade de se priorizar valores de uso.

Outro ponto importante é que os eixos produtivos não se caracterizam por uma propriedade, ou seja, formalmente *o estoque direto de riqueza* (meios de produção) são “*propriedade da Fundação Estruturante Antipropriedade*, os fluxos de riqueza são “*organizados*” pela Caixa de Mediação Financeira, e os investimentos e inovações tecnológicos, ponderados e delibera-

*dos no conselho das inovações e do conhecimento, vinculado à Universidade Libertária* (próximo item).

Com isso, também desaparece a figura de sócios, funcionários, proprietários etc. Todos são produtores que precisam, por meio de convenções e estatutos ético-políticos (convergência de interesses e propostas), pactuar as múltiplas formas de autogestão do setor produtivo como efetivamente um todo, que pode se combinar de infinitas formas, criando múltiplas cadeias produtivas e inovações técnicas.

### **Universidade Libertária**

A instituição de uma “Universidade Libertária” seria outro ponto fundamental de sustentação de um Sistema Orgânico do Trabalho. Aqui o seu propósito não seria limitado à linha tradicional de ensino, pesquisa e extensão, ou à lógica de produção e reprodução do conhecimento.

Além deste escopo atual das universidades públicas (ensino, pesquisa e extensão), de certa forma funcional à manutenção do estabelecido, no contexto do sistema orgânico do trabalho, seu propósito seria enriquecido (ou mesmo transformado) com, possivelmente, as seguintes funções:

- Adequação sociotécnica do setor produtivo e do consumo;
- Política científica e tecnológica vinculada à Política de investimentos da COMUNA → conselho das inovações;
- Formação contínua e crítica, com autonomia plena (nova estrutura curricular que supere o isolamento dos conhecimentos e subordinação do conhecimento a lógica de “profissões”);
- Espaço permanente de trocas, debates, etc.;
- Observatório da COMUNA (estudos, avaliações, discussões);
- Comunicação e Jornalismo independentes (rádio, TV, outras mídias, com autonomia e liberdade de expressão).

Dessa forma, haveria vários espaços qualificados de trocas e diálogos, tanto de discussão, ponderações, análises, como também espaços deliberativos especialmente no setor de investimentos e inovações técnicas e científicas, talvez na forma de um “conselho das inovações”.

Entretanto, numa lógica orgânica de superação da divisão hierárquica e social do trabalho, seria ainda fundamental construir elos entre esses espaços (intercalando autonomia com coparticipação) entre a responsabilização e a prudência, com o próprio espaço decisório determinante da política científica e tecnológica da Comuna.

### **Conselhos**

A ideia ou proposta de organização política por meio de conselhos não é nova, estando presente desde lutas revolucionárias (como na Comuna de Paris), ou na forma de conselhos operários, (como foi o caso dos soviets da revolução russa), até em formas mais atuais, como os conselhos gestores, setoriais e consultivos, inseridos em algumas políticas públicas no Brasil.

No entanto, há uma grande diferença substantiva entre conselhos inseridos dentro de um aparelho de estado burocrático e conselhos enquanto instituições de *governança autogestionária*.

Dentro ou vinculados à atual formação histórica estatal, de caráter heterogestionário e burocrático, mesmo nos conselhos ditos mais participativos, igualitários e até mesmo com funções deliberativas, ainda assim, é preciso considerar a ausência de um entorno social, político e cultural que propicie uma lógica de autogestão social.

Em primeiro lugar, é preciso reconhecer que há a necessidade de se criar novas metodologias decisórias, de cunho autogestionário, uma vez que a nossa atual cultura organizacional está fortemente impregnada pela lógica heterogestionária e burocrá-

tica de controle e dominação, o que por si só implica, além de instrumentos, práticas e condutas sociais centradas na ideia de “um chefe”, cuja ausência significa, nessa concepção conservadora, desordem, bagunça, caos social.

Naturalmente uma organização implica, necessariamente, coordenação e articulação, buscando envolver e orientar suas partes ou elementos constitutivos numa mesma direção e sentido, com isso criando sinergia e força coletiva.

Mas coordenar não é sinônimo de controlar ou de dominar. Controle e dominação, no contexto das organizações, diz respeito a manter um tipo de ordem entre desiguais, logo, uma ordem de subordinação. Já a coordenação diz respeito a aglutinar diferentes processos e etapas, de forma a potencializar o todo por meio do melhor arranjo e organização possível das partes.

Nessa perspectiva de coordenação, haveria a necessidade de se criar e instituir múltiplos espaços participatórios, ora de discussão e debates, ora deliberativos, ora por meio de convenções, mecanismos de revogação, de rodízio, de controle democrático, enfim, de se desenvolver plenamente uma autêntica *governança autogestionária – anulando, dessa forma, outra crucial mediação de segundo grau do capital.*

## **Considerações finais: para uma integração orgânica do trabalho associado**

Entendemos que a proposta e o movimento da chamada “Economia Solidária” possuem ampla diversidade de experiências e propostas ideológicas, bem como também criam e recriam, continuamente, várias contradições.

Não podemos negar a gama de problemas que tal contexto implica: novas formas de dependência e assistencialismo, disputa por projetos, recursos (logo, disputa por poder), manipulação das pessoas em posição de vulnerabilidade social, consolidação

da precarização do trabalho, enfim, funcionalidades da lógica de dominação do capital.

No entanto, deve-se levar em conta a gama de inovações, discussões, experimentos e pessoas envolvidas no desafio de se superar as relações de trabalho subordinadas do capital, de negar a mercantilização de todos os aspectos da reprodução social, e de se ter como opção e horizonte relações de produção (e sociais) de *cunho autogestionário – uma nova e efetiva forma de trabalho associado*.

Como, em última instância, não é possível uma autogestão plena ou efetiva dentro do modo de produção capitalista, tais tentativas de “autogestão” e experiências de “Economia Solidária”, de forma reativa, ou refletida, discutida e planejada, vêm buscando *criar outros aspectos sistêmicos*, transbordando além das unidades de produção (na forma de cooperativas ou “empresas solidárias”), e, com isso, incluindo/innovando em aspectos importantes da reprodução social.

Advogamos que tal movimento contraditório de enfrentamento, em que pese as reiteradas dificuldades ou dilemas, cria novas possibilidades históricas e, ao observar atentamente esses elementos, podemos identificar um espaço crítico para um novo horizonte de eventos.

Esse horizonte de eventos não diz respeito a nenhum tipo de “proposta” salvacionista ou de um “pacote” de ideais emancipatórios, mas tão somente a enxergar e compreender que, ao mesmo tempo em que o capital se estruturou num sistema orgânico, o trabalho, enquanto classe e categoria social, igualmente pode se situar no mesmo horizonte, logo, no mesmo caráter ontológico de *integração orgânica*, sendo que somente a sua alienação o impede desta realização da sua substância ou essência.

Dito de outra forma, o limite da Economia Solidária não está centrado nas dificuldades de se “praticar a autogestão no capitalismo”, mas sim, em não entender que autogestão implica em superar as mediações do capital, o que significa contrapor as

instituições de dominação capitalista, logo, implica constituir-se uma organicidade, não fragmentada, dos elementos e mediação próprios do trabalho enquanto ontologia latente.

Superar a fragmentação das inúmeras formas de Economia Solidária significaria simultaneamente “desmontar” as mediações alienadoras de segundo grau do capital. Compreender essa relação dialética é crucial para percebermos que as opções e oportunidades já estão dadas. Como nos ensina Motta, é preciso apenas que a classe trabalhadora encontre os instrumentos adequados para reverter o estabelecido e superar, plenamente, a sua alienação.

## Referências bibliográficas

- BENINI, E. A. Sustentabilidade e autogestão: um horizonte macro de mudança a partir de experiências locais? *In*: GHIZONI, Lilian D., e CANÇADO, Airton C. (orgs.). *Desenvolvimento, Gestão e questão social: uma abordagem interdisciplinar*. Contagem (MG): Dialética Editora do Brasil – ME, 2011.
- \_\_\_\_\_; BENINI, E. G. As contradições do processo de autogestão no capitalismo: funcionalidade, resistência e emancipação social pela Economia Solidária. *Revista Organizações e Sociedade*. Salvador, v. 17, n. 55, p. 605-619, out./dez. 2010.
- \_\_\_\_\_; BENINI, E. G. A Reforma Agrária no contexto da Economia Solidária. *Revista NERA*. Presidente Prudente, n. 13, p. 6-15 – jul./dez 2008.
- \_\_\_\_\_. Economia solidária, estado e sociedade civil: um novo tipo de política pública ou uma agenda de políticas públicas? *In*: DAL RI, N. M.; Vieitez, C. G. (orgs.). *Revista Organização e Democracia*. Marília: Unesp, p. 3-23, 2003.
- BENINI, E. G.; BENINI, E. A.; FIGUEIREDO NETO, L. F. *Economia solidária nos prismas marxistas – revolução ou mitigação*. Artigo apresentado no V ENCONTRO INTERNACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA – “O discurso e a prática da Economia Solidária”. Universidade de São Paulo – Núcleo de Estudos sobre Economia Solidária. Anais do Evento: São Paulo, 2007. Disponível em: <<http://www.poli.usp.br/p/augusto.neiva/nesol/>>



- Publicacoes/V%20Encontro/Artigos/Principios/PRI-09.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2009.
- BERNARDO, J. *Para uma teoria do modo de produção comunista*. Porto: Edições Afrontamento, 1975.
- DAGNINO, R.; NOVAES, H. *As forças produtivas e a transição ao socialismo: contrastando as concepções de Paul Singer e István Mészáros*. Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares/ Unicamp, Campinas, set. 2005. Disponível em <<http://www.itcp.unicamp.br>>. Acesso em: 06 jun. 2007.
- FERRAZ, D. L. S.; DIAS, P. Discutindo autogestão: um diálogo entre os pensamentos clássico e contemporâneo e as influências nas práticas autogestionárias da economia popular solidária. *Revista Organizações e Sociedade*, Salvador, v. 15, n. 46, p. 99-117, jul./set. 2008.
- FRANÇA FILHO, G. C.; LAVILLE, J. *Economia solidária: uma abordagem internacional*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.
- GAIGER, L. A Economia Solidária diante do modo de produção capitalista. *Caderno CRH*, Salvador, vol. 16, n. 39, p. 181-211, jul./dez. 2003. Disponível em: <<http://www.cadernocrh.ufba.br/viewissue.php?id=12>>. Acesso em: 10 de set. 2009.
- LUXEMBURGO, R. *Reforma ou revolução?* São Paulo: Editora Expressão Popular, 2005.
- MANCE, E. A. Redes de colaboração solidária. In: CATTANI, A. D. (org.). *A outra economia acontece*. Porto Alegre: Veraz Editores, 2003, p. 219-225.
- MARX, K. *A questão judaica*. São Paulo: Moraes, 1991.
- \_\_\_\_\_. *Manuscritos econômico-filosóficos*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2004.
- \_\_\_\_\_. *O capital: crítica da economia política*. Livro 1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.
- MÉSZÁROS, I. *O sistema comunal e o princípio da autocrítica*. Disponível em: <<http://odiario.info/?p=629>>. Acesso em: 5 abr./ 2011.
- \_\_\_\_\_. *Para além do capital*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2002.
- \_\_\_\_\_. *A teoria da alienação em Marx*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2006.
- \_\_\_\_\_. *O desafio e o fardo do tempo histórico*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.
- MOTTA, F. C. P. *Burocracia e Autogestão: a Proposta de Proudhon*. São Paulo: Brasiliense, 1981.

- \_\_\_\_\_. *O que é burocracia*. São Paulo: Brasiliense, 1981a.
- \_\_\_\_\_. *Organização e Poder*. São Paulo: Atlas, 1986.
- \_\_\_\_\_. & BRESSER-PEREIRA, L. C. *Introdução à Organização Burocrática*. São Paulo: Brasiliense, 1980.
- NOVAES, H. T. *O fetiche da tecnologia: a experiência das fábricas recuperadas*. São Paulo: Expressão Popular, 2010.
- SINGER, P. *Globalização e desemprego: diagnóstico e alternativas*. São Paulo: Contexto, 1998.
- \_\_\_\_\_. *Introdução à Economia Solidária*. São Paulo: Contexto, 2002.
- \_\_\_\_\_. *A Economia Solidária no Brasil: a autogestão como resposta ao desemprego*. Contexto: São Paulo, 2003.
- STORCH, S. Uma perspectiva estrutural sobre cooperativas industriais. *In: VENOSA, R (org.). Participação e participações: ensaios sobre autogestão*. Babel Cultural: São Paulo, 1987, p. 61-92.
- TRAGTENBERG, M. *Reflexões sobre o Socialismo*. São Paulo, 2003.

# A autogestão e o “novo cooperativismo”<sup>1</sup>

Claudio Nascimento

A Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes) surgiu como expressão, no campo da política de Estado, de um amplo movimento social assentado nas diversas formas de existência da Economia Solidária, que significa uma nova expressão do movimento cooperativista frente à nova etapa do capitalismo, caracterizada pelo desemprego estrutural e pela precarização do trabalho, sob hegemonia da globalização financeira.

A reinvenção da Economia Solidária porta em si uma espécie de ressurreição de valores que fazem parte da cultura do movimento operário: solidariedade, autogestão, autonomia, mutualismo, economia moral etc. Neste sentido, Economia Solidária e Autogestão, se não são sinônimos, são termos que caminham juntos. Podemos mesmo afirmar que não há autogestão sem Economia Solidária e que não pode haver Economia Solidária sem autogestão.

Apesar da diversidade de conceitos, pode-se caracterizar a Economia Solidária como: “O conjunto de empreendimentos

---

<sup>1</sup> Palestra apresentada no Seminário Nacional de Autogestão. Jonville (SC), 13 e 14 de dezembro de 2003.

produtivos de iniciativa coletiva, com um certo grau de democracia interna e que remunera o trabalho de forma privilegiada em relação ao capital, seja no campo ou na cidade”<sup>2</sup>.

Por sua vez, a autogestão é mais um “ideal” de democracia econômica e gestão coletiva que caracterizam um novo modo de produção. Contudo, este “ideal” se expressa em formas distintas nos diversos momentos da história, como possibilidades concretas de os trabalhadores constituírem sua utopia de uma sociedade igualitária e socialista. Isto significa uma radicalização da Economia Solidária, no sentido de os trabalhadores se reapropriarem daquilo que o capital lhes expropriou ao longo da história. Nesta perspectiva, autogestão e socialismo andam sempre de mãos dadas no processo de libertação dos trabalhadores. Todavia, a expressão “socialismo autogestionário”, historicamente, é uma ideia relativamente nova, provinda da experiência iugoslava iniciada em 1950.

Entretanto, já no final do século XIX, por exemplo, Karl Marx defendia a “Associação dos produtores livres e iguais”, declarava-se favorável às cooperativas de produção, organizadas em escala nacional. E, não menos fundamental, proclamou a conhecida frase que viria a se tornar o lema da autogestão: “A libertação dos trabalhadores será obra dos próprios trabalhadores”.

Portanto, pretender uma definição acabada do socialismo autogestionário seria negar o dinamismo da história e das lutas dos trabalhadores. Mas isto não impede que, em diversas conjunturas da história, sobretudo em seus momentos críticos, o movimento operário construa formulações. Neste sentido, o movimento prático é uma forma de teoria; por exemplo, na longa conjuntura dos anos de 1960 e 1970, marcada por lutas operárias pelo controle do processo de produção, uma Conferência Nacional pelo Socialismo Autogestionário, realizada em Lisboa

---

<sup>2</sup> MTE. Ministério do Trabalho e Emprego. *Termo de referência da Economia Solidária*. Plano Nacional de Qualificação, 2003.

e maio de 1978, ainda como fruto das experiências das comissões de trabalhadores surgidas durante a Revolução dos Cravos (1974), assim foi definida a autogestão:

A autogestão é a construção permanente de um modelo de socialismo, em que as diversas alavancas do poder, os centros de decisão, de gestão e controle, e os mecanismos produtivos sociais, políticos e ideológicos, se encontram nas mãos dos produtores-cidadãos, organizados livres e democraticamente, em formas associativas criadas pelos próprios produtores-cidadãos, com base no princípio de que toda a organização deve ser estruturada da base para a cúpula e da periferia para o centro, nas quais se implante a vivência da democracia direta, a livre eleição e revogação, em qualquer momento das decisões, dos cargos e dos acordos. (Conferência, 1978).

Paul Singer, num seminário sobre a economia socialista (2000), fez referência à disputa ocorrida na revolução soviética entre os partidários da “planificação centralizada” pelo Estado e os defensores da autogestão. Com a derrota desta última alternativa, abriu-se o caminho para as experiências do chamado “socialismo real”, caracterizadas pelo planejamento geral e pela concentração do poder. A outra via, a do “socialismo como autogestão”, se expressava através da ruptura com a ditadura do capital nas empresas e sua substituição pela gestão coletiva dos meios de produção exercida pelos produtores livremente associados. Essas ideias inspiraram os defensores das “cooperativas de produção autogestionárias”, das quais Rochdale, fundada em 1844, foi a pioneira.

A corrente autogestionária socialista tem uma experiência histórica que é a da própria história das lutas dos trabalhadores. E. P. Thompson, em sua *Formação da classe operária inglesa*, informa que, “Em fevereiro de 1819, os operários ingleses do tabaco, após onze meses de greve, começaram a organizar a produção por sua própria conta”.

Paul Singer, recorrendo, também, à história da classe operária inglesa, apoiado em G. D. H. Cole, assinala o caráter revolucionário do cooperativismo em suas origens:

Mas greves e ‘lock-outs’ logo se multiplicaram em outras partes do país, e os recursos da União estavam longe de poder manter os excluídos. A detenção e condenação dos trabalhadores de Dorchester, em março de 1834, foi mais um golpe, pois ameaçava os sindicatos em todos os lugares com penalidades legais, somadas à hostilidade dos empregadores. A “Grande União Nacional Moral das Classes Produtoras” e a maioria dos seus afiliados aboliram os juramentos, que eram comumente parte das cerimônias de iniciação sindical, e haviam fornecido a base para as condenações de Dorchester.

Mas, em face da crescente militância dos empregadores e da declarada hostilidade do governo, os sindicalistas em muitas áreas começaram a perder o ânimo. Owen e seus discípulos puseram-se à frente da demanda pela libertação dos trabalhadores de Dorchester e entraram na “Grande União Nacional Moral das Classes Produtoras” em bloco, na esperança de salvar a situação. Mas uma greve sem sucesso dos alfaiates de Londres – que cobriram a cidade de cartazes anunciando que estavam partindo em bloco para a produção cooperativa – piorou seriamente a situação; e os empregadores de Yorkshire, retomando a ofensiva do ano anterior, conseguiram em maio e junho quebrar o poder do sindicato de Leeds.

O Sindicato dos Trabalhadores em Construção também estava ruindo em face de repetidos ataques (...). E, uma após a outra, as associações de ofício foram deixando o sindicato, que no fim de 1834 se extinguiu. As oficinas corporativas em Derby tiveram de fechar, e os homens foram forçados a voltar ao trabalho nas condições impostas pelos empregadores. O Sindicato dos Oleiros, que montou uma olaria cooperativa em junho de 1834, teve de abandoná-la seis meses depois. A grande aventura sindical estava chegando a um fim sem glória (Singer, 1998).

## Paul Singer arremata:

Esta é a origem da Economia Solidária. Seria justo chamar esta fase inicial de sua história de ‘cooperativismo revolucionário’, o qual jamais se repetiu de forma tão nítida. Ela tornou evidente a ligação essencial da Economia Solidária com a crítica operária e socialista do capitalismo.

Apesar de inúmeras derrotas, permaneceu viva a ideia de que “trabalhadores associados poderiam organizar-se em empresas autenticamente autogestionárias e desafiar assim a prevalência das relações capitalistas de produção” (Singer).

Na longa história da classe operária, podemos traçar cinco ondas de longa duração que apontam para a perspectiva do socialismo autogestionário:

- 1) O movimento dos “visionários”, como Robert Owen e a gestão operária; Fourier e os falanstérios; Louis Blanc e as oficinas nacionais; Lassale e as oficinas autogestionárias; Proudhon e o mutualismo; Williams Morris e os pequenos grupos espontâneos; Theodor Hertzka e as comunas autogestionárias;
- 2) Grupos e movimentos sociais, como o marxismo, o anarquismo, o sindicalismo, o socialismo e o cooperativismo;
- 3) Revoluções ou experiências práticas de autogestão: A Comuna de Paris (1871); a Revolução Russa (1905); a Revolução Socialista de Outubro de 1917; a Revolução Húngara de 1919; a Revolução Alemã de 1919; a Revolução Italiana de 1919; a Revolução Espanhola de 1936-1939; a Revolução Argelina de 1962; as revoluções no Leste europeu: na Hungria em 1956, na Polônia em 1956; a Revolução Tcheca da “Primavera de Praga” em 1968, o movimento social Solidarnosc na Polônia, em 1980-1981; diversas experiências de práticas autogestio-

- nárias na Europa nos anos de 1960 e 1970, sobretudo na França (LIP), na Itália, em Portugal;
- 4) Novos sistemas de autogestão, como experiências de organização na produção (cogestão, consultas coletivas, delegados sindicais etc.) e a autogestão como sistema na Jugoslávia a partir de 1950;
  - 5) Uma onda mais recente, caracterizada pela existência em diversos países do movimento da Economia Solidária.

### **A reinvenção da Economia Solidária e o “novo cooperativismo”**

A partir da segunda metade da década de 1970, o desemprego estrutural em massa voltou a ser uma constante na vida dos trabalhadores. Nas décadas seguintes, ocorreu a desindustrialização dos países centrais e mesmo de países semi-industrializados (como o Brasil), eliminando milhões de postos de trabalho formal. Ter um emprego passou a ser um privilégio de uma minoria. Os sindicatos perderam sua capacidade de lutar pelos direitos dos trabalhadores.

Neste contexto, a Economia Solidária ressurgiu com força em muitos países. Na verdade, ela foi reinventada. O que distingue este “*novo cooperativismo*” é a volta aos princípios, o grande valor atribuído à democracia e à igualdade dentro dos empreendimentos, a insistência na *autogestão* e o repúdio ao assalariamento.

A estratégia da Economia Solidária autogestionária se fundamenta na tese de que as contradições do capitalismo criam oportunidades de desenvolvimento de organizações econômicas cuja lógica é oposta à do modo de produção capitalista. Todavia, a reinvenção e o avanço da Economia Solidária não dependem apenas dos próprios desempregados e não prescindem do apoio do Estado e do fundo público, mas também de várias agências de fomento.



Cumprir afirmar que, para uma ampla faixa da população, construir uma Economia Solidária depende primordialmente dela própria, de sua disposição de aprender e experimentar, de sua adesão aos princípios da solidariedade, da igualdade e da democracia e também da disposição de seguir estes princípios na vida cotidiana.

## **O socialismo com autogestão**

Devemos abordar autogestão sob dois ângulos, articulados e interdependentes: por um lado, como conteúdo do socialismo, regime que sucede ao capitalismo, através da revolução social, e deste modo, é modo de organização da sociedade; por outro, como linha de ação e mobilização dos trabalhadores e cidadãos no cotidiano, em busca da construção desta sociedade, é uma estratégia política.

Nessa perspectiva de longa duração, a autogestão retoma a ideia de Rosa Luxemburgo da “experimentação social”, da articulação da ideia autogestionária com as experiências concretas: “É agindo coletivamente que as massas aprendem a se autogerir; não há outro meio de apropriação crítica da ciência”.

Assim, a sociedade autogestionária é uma sociedade de experimentação social, que se institui e se constrói por si mesma. A autogestão é um método e uma perspectiva de transformação social. É um movimento, produto da experiência de vitórias e de derrotas; é um amplo processo de experiências em todo o conjunto da vida social.

O direito à experimentação é o fundamento da autogestão. Ele deve ser a primeira tarefa de um governo que defenda a perspectiva da autogestão. Mas o direito à experimentação coletiva de novas formas de vida e de trabalho não pode se construir “de cima”, a partir de iniciativas do Estado. A Economia Solidária e a autogestão se constroem a partir das iniciativas da sociedade civil, nas empresas, nos bairros, nas municipalidades.

Consoante com esta perspectiva, Paul Singer afirma que “os praticantes da Economia Solidária foram abrindo caminhos, pelo único método disponível no laboratório da história: o de tentativas e erros”. Em sua obra *Uma utopia militante – repensando o socialismo*, já afirmava as possibilidades da proposta socialista:

Como estamos longe de ter no mundo formações sociais em que o modo de produção socialista seja hegemônico, a implantação de cooperativas e outras instituições de cunho socialista é um processo que poderá ou não desembocar numa revolução socialista. Trata-se, portanto, de uma revolução social em potencial, cuja culminação ou “vitória” é uma possibilidade futura.

A proposta autogestionária advoga que a ação socialista tenha em seu horizonte o princípio da “autogestão máxima” na vida social e comunitária. Neste sentido, alguns eixos são fundamentais para a redefinição da democracia socialista: um governo de esquerda no poder; e um movimento de Economia Solidária autogestionária.

A sociedade contemporânea, em toda sua complexidade, exige como alternativa um socialismo baseado em um novo tipo de instituições comunais, cooperativas e coletivas, com a plena prática democrática do debate livre, assembleias e candidaturas livres e decisões democráticas. O princípio do “máximo de autogestão” tem por desafio principal a criação de formas diretas de poder popular em vários níveis: no campo industrial e profissional, ao desenvolver formas de democracia interna nos locais de trabalho; associadas a novas formas de democracia na economia, na educação, na política e na cultura.

## **O socialismo autogestionário**

As experiências históricas levam à rejeição de três alternativas sociais:

- 1) a democracia liberal;
- 2) o capitalismo de Estado;
- 3) o socialismo de Estado.

Por outro lado, a alternativa socialista que tem por base a Economia Solidária e a autogestão apresenta três instâncias fundamentais:

- 1) a socialização dos meios de produção, implicando a abolição da propriedade privada dos recursos produtivos e sua substituição pela propriedade social; ou seja, a *autogestão social*;
- 2) a socialização do poder político, a participação dos cidadãos livres e iguais na formação coletiva de uma vontade política e no exercício direto da autoridade, ou seja, a *democracia direta*;
- 3) enfim, a transformação do mundo das relações intersubjetivas, no sentido da afirmação da solidariedade; ou seja, a *revolução cultural do cotidiano*.

## Referências bibliográficas

Conferência Nacional pelo Socialismo Autogestionário. Lisboa, maio de 1978.

LUXEMBURGO, R. *O que quer a Liga Spartacus?* (1918). Disponível em: [www.marxists.org](http://www.marxists.org)

MTE. Ministério do Trabalho e Emprego. *Termo de referência da Economia Solidária*. Plano Nacional de Qualificação, 2003.

SINGER, P. I. *Uma utopia militante: repensando o socialismo*. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

THOMPSON, E. P. *A formação da classe operária inglesa*. 3 v. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.



# **Autogestão e Tecnologia Social: utopia e engajamento**

Laís S. Fraga

Seres programados para aprender e que necessitam do ‘amanhã’ como o peixe da água, mulheres e homens se tornam seres ‘roubados’ se lhes nega a condição de partícipes da produção do amanhã. Todo amanhã, porém, sobre o que se pensa e para cuja realização se luta implica necessariamente o sonho e a utopia. Não há amanhã sem projeto, sem sonho, sem utopia, sem esperança, sem o trabalho da criação e desenvolvimento de possibilidades que viabilizem a sua concretização (Freire, 2001, p. 85).

Abordaremos neste texto a relação entre tecnologia social e a Economia Solidária. Essa relação, embora colocada em alguns momentos por ambos os campos, tem sido deixada de lado até então. Este texto tem o intuito de aproximar as temáticas e, por um lado, trazer a utopia para o campo da tecnologia social e para os cientistas “exatos” e, por outro, apontar a necessidade de incorporar a variável tecnológica nos projetos de longo prazo dos cientistas “humanos”. Mais do que colocar questões para as ciências exatas ou humanas, o texto tenta evidenciar a necessidade de uma atuação multidisciplinar de professores, pesquisadores, extensionistas, gestores e apoiadores de grupos populares e movimentos sociais.

Na tentativa de aproximar os dois campos de ação e reflexão, o texto está estruturado em quatro partes. Na primeira delas, será abordado o tema da Economia Solidária e da autogestão como seu fundamento. Na segunda, o debate sobre a tecnologia social e a necessidade de um engajamento tecnológico. Na

terceira parte será abordada a necessária relação entre Economia Solidária e tecnologia social. Por fim, na quarta e última parte, discutiremos alguns dos desafios para a concretização da relação entre os temas.

## **Economia Solidária: a autogestão como fundamento**

Passados mais de dez anos de teoria e prática, muito tem se escrito sobre a Economia Solidária. Há interessantes revisões conceituais sobre o tema (Cruz, 2006), além dos já clássicos autores (Singer, 2002a; Laville; França Filho, 2004; Coraggio, 2007, entre outros). Mas há também uma percepção de que a Economia Solidária, seguindo o exemplo de termos como desenvolvimento sustentável<sup>1</sup> ou educação popular<sup>2</sup>, tornou-se um grande guarda-chuva que acolhe ideias e, principalmente, práticas muito distintas.

Para aproximar o tema da tecnologia social com o da Economia Solidária, é preciso entender melhor o que há sob esse guarda-chuva. Num recente artigo (Wirth, Fraga e Novaes, 2011, p. 194), por meio de uma revisão bibliográfica, é possível compreender a heterogeneidade teórica do campo. Numa tentativa de categorizar as diferenças, são apresentadas algumas correntes da Economia Solidária. Nesse artigo, são apresentadas três perspectivas que nos auxiliam na compreensão do que é a Economia Solidária no Brasil hoje. Numa primeira corrente, os seus principais autores apontam para uma complementaridade entre capitalismo e Economia Solidária. Na segunda, a Economia Solidária é vista como uma possibilidade de superação gradual do capitalismo. Numa terceira perspectiva, a Economia Solidária estaria inscrita na luta histórica dos

---

<sup>1</sup> Ver Theis e Meneghel (2006).

<sup>2</sup> Ver Efreim Filho (2008).

trabalhadores na qual a autogestão<sup>3</sup> se apresenta como meio e fim dessa luta.

Este artigo se inscreve na terceira perspectiva que pode ser sintetizada de acordo com a citação a seguir:

Para os autores filiados à perspectiva da autogestão, parcelas da Economia Solidária realizam a autogestão possível e têm potencial para contribuir com a autogestão necessária, num contexto de unificação das lutas dos trabalhadores rumo a uma sociedade para além do capital. Nesse sentido, se opõem à concepção de Singer (2002a), que concebe a superação gradual do modo de produção capitalista por meio da Economia Solidária e rejeitam a hipótese de Laville e França-Filho (2004), sobre a perspectiva de complementaridade entre capitalismo e Economia Solidária. Segundo essa compreensão de autogestão, as organizações de trabalho associado estão em constante tensão com a lógica do capital dominante. O desafio estaria então na superação do trabalho alienado e todos os seus corolários (Wirth, Fraga e Novaes, 2011, p. 205).

Nesse sentido, a Economia Solidária se apresenta como um espaço de reflexão, de luta, de construção de possibilidades no qual a prática da autogestão traz a ‘viabilidade prática’ das utopias. Compreender o que a Economia Solidária é hoje (em números, suas formas associativas, ramos produtivos, construção de subjetividades etc.) é muito importante para o exercício de projetar cenários possíveis.

No entanto, pensar o futuro não é “futurologismo”, é pensar como queremos que o mundo seja, é pensar como construir o futuro da maneira que desejamos. Essas técnicas (de construção de cenários) têm sido usadas para pensar modelos globais (clube de

---

<sup>3</sup> Sobre o termo autogestão consultar Guillerme e Bourdet (1976). Sobre a aproximação entre Economia Solidária e autogestão, consultar Nascimento (2008), Faria (2005) e Novaes (2011).

Roma, modelo Bariloche e outros) e foi importante até meados dos anos de 1980. A partir dessa época, com a avalanche neoliberal o planejamento é deixado de lado, tendo como fundamento a ideia de que o mercado seria capaz de resolver os problemas da sociedade. Essa ideia seguiu dominante por algumas décadas, mas a resistência e a negação ao neoliberalismo estão colocadas há algum tempo<sup>4</sup>. Ainda assim, parece que não planejamos a longo prazo.

Um dos cenários trazidos pela Economia Solidária é a alternativa de incluir os “excluídos”. Diante da constatação que mais de 50% da população trabalha na informalidade, alguns autores defendem a possibilidade de incluir a massa de informais na economia formal (Dedecca; Baltar, 1997). Esse caminho não nos parece possível, muito menos desejado.

Por isso, o ponto de partida deste artigo é o entendimento da Economia Solidária, ademais da luta diária dos trabalhadores e trabalhadoras pela sobrevivência e de resistência a tudo que lhes é imposto, como uma possibilidade de superação do capitalismo, isto é, como um horizonte de longo prazo, quiçá, um projeto de sociedade.

Esse projeto, no entanto, não é apenas uma utopia abstrata e distante. O que a Economia Solidária traz a tona é a autogestão como utopia concreta. Como expõe Bernardo (2005),

(...) sem a autogestão das lutas a autogestão da sociedade jamais será possível. Todavia, não se trata de projectar uma utopia num futuro longínquo. Pelo contrário, trata-se de afirmar uma presença imediata, porque qualquer experiência de autogestão constitui, por si só, uma ruptura com as regras do jogo do Estado capitalista. Ao mesmo tempo em que é a condição para generalizar a autogestão, o facto de gerir a própria luta é a demonstração da viabilidade prática das relações sociais anticapitalistas, igualitárias e colectivistas (Bernardo, 2005, p. 3).

---

<sup>4</sup> Sobre a resistência ao neoliberalismo na América Latina, ver Quijano (2002).



O cenário desejado nos parece ser a construção de uma sociedade organizada por “produtores livremente associados”, como apontava Marx. No entanto, a autogestão traz a necessidade da construção de cenários a partir de outros pilares, sem deixar de lado o planejamento necessário. Nas palavras de Mészáros:

Os que desprezam a própria ideia de planejamento, em virtude da implosão soviética, estão muito enganados, pois a sustentabilidade de uma ordem global de reprodução sociometabólica é inconcebível sem um sistema adequado de planejamento, administrado sobre a base de uma democracia substantiva pelos produtores livremente associados (Mészáros, 2004, p. 45 *apud* Novaes, 2011).

Em síntese, a breve aproximação com o tema da Economia Solidária aqui colocada não tem o intuito de esgotar o debate sobre suas possibilidades<sup>5</sup>, mas sim apontar que o que ela pode ter de transformador é a capacidade de projetar o futuro sem nos perdermos nas empoeiradas doutrinas de esquerda. Nesse sentido, a Economia Solidária, por meio de seu principal fundamento, a autogestão, torna possível a inscrição de um projeto de sociedade na prática cotidiana nas diversas esferas da produção e da reprodução da vida. Retomaremos essa ideia no decorrer deste artigo.

## **Tecnologia social e o engajamento tecnológico**

Esta seção do texto tem como objetivo aprofundar o entendimento sobre tecnologia social por meio de dois caminhos. No primeiro deles, será apresentado o debate teórico sobre o tema, enquanto, no segundo, será abordada a perspectiva dos grupos populares e suas necessidades tecnológicas.

---

<sup>5</sup> Pois seria necessário aprofundar debates como os feito por Luxemburgo (1970).

O debate conceitual sobre tecnologia social é um tema recente para a academia. A ideia de alternativa tecnológica, no entanto, é bem mais antiga. Já com Gandhi, na década de 1920 havia um debate entre a tecnologia tradicional e a tecnologia moderna (Lassance Jr. *et al.*, 2004). A figura 1 mostra a bandeira da Índia usada durante o movimento pela independência do país. Nela, está presente uma roca de fiar, símbolo de resistência contra a dominação inglesa.

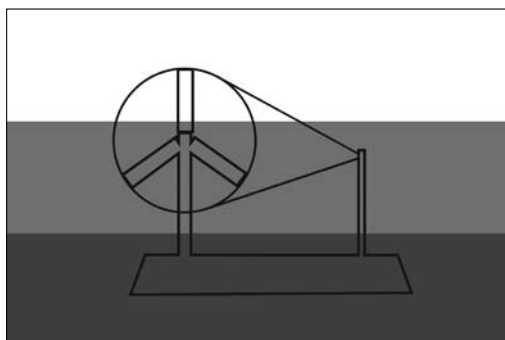


Figura 1 – Bandeira da Índia com o símbolo da roca de fiar. Fonte: Wikipédia.

Na década de 1970, esse movimento ganha grandes proporções com pesquisas, debates e projetos de intervenção da tecnologia apropriada<sup>6</sup>. Basicamente, a tecnologia apropriada consistia na ideia de os países de capitalismo central (ou países de 1º mundo, na época) desenvolverem tecnologias apropriadas ao contexto dos países de capitalismo periférico (ou países de 3º mundo), tentando resolver problemas básicos da população mais pobre por meio de tecnologias simples, baratas e “acessíveis”. Nessa época, muitos bancos de tecnologias apropriadas foram criados

<sup>6</sup> Sobre a temática de Tecnologia Apropriada, sua história e conceituação, ver Cruvinel (2001). Ver também o livro clássico de Schumacher (1983) sobre o tema.

dentro de um modelo ofertista linear de inovação<sup>7</sup> (de maneira muito resumida, mais ciência geraria mais tecnologia que geraria necessariamente efeitos positivos para a sociedade). Ainda hoje, quando falamos de tecnologia social, a ideia por trás do conceito de TA aparece.

Paralelamente a esse caminho, surgem os Estudos Sociais da Ciência e da Tecnologia<sup>8</sup>, campo multidisciplinar que busca “abrir a caixa preta da ciência e da tecnologia”. O surgimento desse campo coincide com os questionamentos da sociedade em relação à ciência e à tecnologia no contexto do pós-guerra. O conhecido projeto *Manhattan* (que gerou a bomba atômica) e os desastres naturais relacionados ao desenvolvimento tecnocientífico, entre outros eventos, trouxeram à tona a pergunta: a ciência e a tecnologia geram apenas efeitos positivos? Para responder a essas questões, diferentes pensadores em diferentes localidades se debruçaram sobre o tema. Nos EUA, os estudos tinham como foco as consequências da ciência e da tecnologia, enquanto, na Europa, a preocupação era com seus determinantes. Na América Latina, pensadores como Amilcar Herrera, Oscar Varsavsky e Jorge Sábato, entre outros, se debruçaram sobre a relação entre política e ciência e tecnologia, discutindo modelos de desenvolvimento e propondo caminhos para superação das desigualdades tão características da realidade latino-americana.

É dessa diversidade que surge a tecnologia social, pois para sua compreensão e, principalmente, para sua concretização, é preciso um olhar multidisciplinar (da educação, da economia, da sociologia, da engenharia etc.) que seja capaz de perceber o acúmulo prático e teórico sobre o tema<sup>9</sup>. Desse acúmulo, trataremos

---

<sup>7</sup> Ver mais em Dias (2005).

<sup>8</sup> Contribuições importantes sobre o tema, especialmente sobre a sociologia da tecnologia podem ser encontradas em Thomas e Buch (2008).

<sup>9</sup> Os artigos “Sobre o marco analítico-conceitual da Tecnologia Social” e “Construção do marco analítico-conceitual da Tecnologia Social” em Dag-

brevemente de duas dimensões, para então chegarmos ao conceito de tecnologia social.

A primeira delas é a suposta neutralidade da tecnologia. Dizer que a ciência e a tecnologia não são neutras, não é uma afirmação trivial. Dagnino (2008) aprofunda essa questão no trecho a seguir:

A ideia da neutralidade parte de um juízo fundacional difuso, ao mesmo tempo descritivo e normativo, mas abarcante e potente, de que a C&T não se relaciona com o contexto no qual é gerada. Mais do que isto, que permanecer dele sempre isolada é um objetivo e uma regra da “boa ciência”. E, finalmente, que ela pode de fato ser isolada. Ao entender o ambiente de produção científico-tecnológica como separado do contexto social, político e econômico, esta ideia torna impossível a percepção de que os interesses dos atores sociais de alguma forma envolvidos com o desenvolvimento da C&T possam determinar a sua trajetória (Dagnino, 2008).

A neutralidade tecnocientífica acarreta a percepção da tecnociência como uma verdade que não é passível de questionamento, uma verdade única e intrinsecamente positiva para a humanidade<sup>10</sup>. Também pela mesma lógica, a tecnologia pode ser vista de maneira descontextualizada e, portanto, universal.

A outra dimensão é o determinismo tecnológico. Esse é um debate bastante complexo<sup>11</sup>, mas de maneira resumida, podemos dizer que os seus partidários entendem o desenvolvimento tecnológico como um caminho linear inexorável e a tecnologia como tendo uma lógica autônoma regida pela eficácia e pela eficiência (Feenberg, 2010). Segundo essa lógica, a última tecnolo-

---

nino (2010) explicitam as diferentes contribuições e o percurso histórico percorrido para chegar à tecnologia social.

<sup>10</sup> Sobre a temática da neutralidade, ver mais em Dagnino (2008) e Pestre (1996).

<sup>11</sup> Ver Dagnino (2008).

gia desenvolvida seria sempre melhor que a tecnologia anterior. Mais do que isso, essa visão entende que o desenvolvimento da sociedade é determinado pelo desenvolvimento tecnológico.

A negação dessas duas visões sobre a tecnologia, da qual parte este artigo, entende a ciência e a tecnologia como construções sociais que incorporam os valores e interesses do contexto no qual são desenvolvidas. A partir desses pressupostos, Dagnino (2010) propõe uma definição para tecnologia social:

Ela [a tecnologia social] seria o resultado da ação de um coletivo de produtores sobre um processo de trabalho que, em função de um contexto socioeconômico (que engendra a propriedade coletiva dos meios de produção) e de um acordo social (que legitima o associativismo), os quais ensejam, no ambiente produtivo, um controle (autogestionário) e uma cooperação (de um tipo voluntário e participativo), que permite uma modificação no produto gerado passível de ser apropriada segundo a decisão do coletivo. (Dagnino, 2010, p. 210).

Escolhemos destacar esse conceito, pelo fato de o autor evidenciar o *ator*, nesse caso um coletivo de produtores, que executa uma ação, uma *modificação no processo de trabalho* e que se *apropria do excedente* gerado. Fica evidente também, não apenas pelo conceito, mas pelo texto como um todo, que o autor entende a tecnologia como uma estratégia rumo a um estilo alternativo de desenvolvimento. Embora existam outros conceitos de tecnologia social, tradicionalmente o ator está fora da conceitualização, o que reforça a ideia de neutralidade e a sua consequente descontextualização.

Para além do debate teórico, pode-se chamar de tecnologia social as soluções que têm surgido a partir das necessidades tecnológicas de grupos populares. Nesse sentido, não se trata de desvalorizar o debate teórico, mas sim de tentar conectá-lo a uma linha de práticas de resistência tecnológica, como a já citada experiência da Índia.

Feenberg (2010) aborda essa questão quando diz que

As pessoas afetadas pelas mudanças tecnológicas, às vezes, protestam ou inovam de maneira a lhes permitirem maior participação e controle democrático no futuro. Onde era possível silenciar toda oposição a projetos técnicos, apelando para o progresso, hoje as comunidades se mobilizam para fazer seus desejos conhecidos (Feenberg, 2010, p. 64)

Nesse sentido, a resistência tecnológica pode ser percebida na luta da agricultura familiar na perspectiva de escolherem a maneira como querem plantar, colher e processar os alimentos, colocando a agroecologia como alternativa à revolução verde<sup>12</sup>. Pode também ser vista na luta de indígenas, quilombolas e ribeirinhos protegendo seus territórios de grandes obras como usinas hidrelétricas. Pode ser vista na luta por moradia aliada à participação na concepção do projeto arquitetônico e na construção em mutirões autogeridos<sup>13</sup>. Pode ser vista na luta dos catadores e cooperativas de triagem de materiais recicláveis de organizar o trabalho a partir da autogestão, modificando as tecnologias existentes.

Os exemplos são muitos, e abordar o tema da tecnologia social ignorando-os parece um erro que não deve ser cometido. Isso porque, se a tecnologia social parte da superação da tecnologia apropriada, isto é, não entende como adequado que universidades, institutos públicos de pesquisa ou organizações da sociedade civil devam escolher o problema a ser enfrentado e construir soluções tecnológicas de maneira isolada dos usuários-produtores, essas formas de resistências podem ser o ponto de partida para o desenvolvimento de tecnologia social.

---

<sup>12</sup> Ver a Plataforma da Via Campesina para a Agricultura em: <http://www.mst.org.br/Via-Campesina-apresenta-plataforma-para-agricultura>.

<sup>13</sup> Ver o trabalho do coletivo Usina em: <http://www.usinactah.org.br/>

Se há grupos na sociedade reivindicando o direito de participar na concepção e *design* de tecnologias que influenciam diretamente as suas vidas, são eles que, em contato com a academia e com financiamento público para o desenvolvimento científico-tecnológico específico para essas ações, poderão dar força para a ideia de engajamento tecnológico. Nesse sentido, Feenberg (2010) propõe uma teoria crítica da tecnologia que “*abre a possibilidade de pensar em tais escolhas [tecnológicas] e de submetê-las a controles mais democráticos*” (Feenberg, 2010, p. 63).

Assim, para além do debate teórico e da descrição das experiências existentes, a tecnologia social retoma a ideia de uma democracia para além da democracia política representativa. Por isso, podemos dizer que tecnologia social hoje se refere a uma resistência tecnológica e um engajamento para construção de soluções técnicas adequadas (segundo seus próprios critérios) para grupos populares.

Por fim, Feenberg diz que

A tecnologia é uma das maiores fontes de poder nas sociedades modernas. Quando as decisões que afetam nosso dia-a-dia são discutidas, a democracia política é inteiramente obscurecida pelo enorme poder exercido pelos senhores dos sistemas técnicos (...). Eles possuem muito mais controle sobre os padrões de crescimento urbano, o desenho das habitações, dos sistemas de transporte, a seleção das inovações, sobre nossa experiência como empregados, pacientes e consumidores do que o conjunto de todas as instituições governamentais da sociedade” (Feenberg, 2010, p. 69).

Nesse ponto, os dois caminhos que foram traçados neste artigo (teórico e do ponto de vista das necessidades tecnológicas de grupos populares) se encontram. Ambas as perspectivas apontam a necessidade de um engajamento tecnológico. Trata-se, portanto, de reconhecer a importância da variável tecnológica nas lutas anticapitalistas.

## **A necessária relação entre TS e Economia Solidária**

Com a apresentação sobre os dois temas, a pergunta que este artigo busca responder é: qual a relação entre tecnologia social e Economia Solidária? A resposta para essa pergunta coloca uma relação de duas vias, pois, se por um lado a tecnologia social precisa da Economia Solidária como um projeto de sociedade, como um projeto de longo prazo, por outro lado, a Economia Solidária precisa da tecnologia social para se tornar uma alternativa viável ao capitalismo. Nas próximas seções, essa resposta será mais bem desenvolvida.

### **A tecnologia social precisa da Economia Solidária**

Como já foi abordado neste texto, a tecnologia não pode ser entendida como um artefato isolado, mas sim como um sistema sociotécnico. Isso significa dizer que ela se relaciona com diversos aspectos da sociedade (ambiente, cultura, política, economia) não apenas gerando efeitos na sociedade, mas também sendo resultado desses aspectos. Não é possível pensar a tecnologia sem pensar a sociedade na qual está inserida.

Por isso, pensar em tecnologia social sem pensar em projeto de sociedade é se restringir a soluções pontuais e paliativas que não dão respostas para a superação de suas causas. Além disso, buscar soluções tecnológicas para necessidades populares sem a efetiva participação do usuário-produtor (a exemplo do movimento de tecnologia apropriada) não irá gerar tecnologias que sejam compatíveis com o engajamento tecnológico anteriormente abordado. É nesse sentido que a Economia Solidária se coloca como necessária para o desenvolvimento da tecnologia social. Em primeiro lugar, a Economia Solidária evidencia necessidades concretas de desenvolvimento tecnológico para grupos populares (para a agricultura familiar, coleta, triagem e reciclagem de



resíduos sólidos etc.). Aliada às demandas concretas, tem-se a autogestão que aponta caminhos (inclusive de método, mas não apenas) para a consolidação de um engajamento sociotécnico. Por fim, e aqui está o ponto central, a Economia Solidária coloca um horizonte de longo prazo, um projeto de sociedade.

Aliar o desenvolvimento de tecnologia social à Economia Solidária permite não perder o horizonte, não deixar de seguir a utopia da superação dessa sociedade desigual e injusta. É disso que se trata a Economia Solidária, pois, mesmo com suas limitações, ela alimenta a utopia e possibilita a pensar o futuro. E o cenário futuro que este projeto traz à tona é quando os grupos populares serão responsáveis pela produção, circulação e consumo. É quando o trabalho produtivo e reprodutivo for trabalho autogerido pelos próprios trabalhadores e trabalhadoras. É a autogestão em todos os âmbitos da vida. E, nesse sentido, a tecnologia social também precisa ser entendida tanto como uma resistência para o agora, mas também como uma utopia: a construção de sistemas sociotécnicos coerentes com um horizonte de longo prazo e não apenas de artefatos isolados.

### **A Economia Solidária precisa da tecnologia social**

Por outro lado, para a Economia Solidária se tornar viável enquanto projeto de sociedade, ela precisará da tecnologia social, ela precisará de tecnologias adequadas a ela. Mas o que isso significa? Significa tecnologias que sejam condizentes com os valores da Economia Solidária. Em especial, a autogestão enquanto modelo de sociedade depende fortemente de tecnologias que não mantenham as estruturas de poder na sociedade. A superação do trabalho alienado demanda uma tecnologia que não seja hierárquica, alienante, nem que segmente o trabalho e que não possibilite a compreensão do trabalhador sobre seu trabalho; demanda uma tecnologia que possibilite o controle e trabalho coletivo, que seja ambientalmente

sustentável, que tenha em conta o respeito à saúde do trabalhador, que promova relações igualitárias de gênero etc.

O que alguns autores (Novaes, 2007; Dagnino, 2010; Neder, 2011; Feenberg, 2010) têm colocado é que essa preocupação ainda não é prioritária para a Economia Solidária e nem para outros movimentos de resistência e setores da esquerda. Esses mesmos autores trazem questionamentos sobre a necessidade de pensar para além da apropriação dos meios de produção. Nesse sentido, evidenciam a necessidade de uma nova plataforma cognitiva para uma nova plataforma civilizacional.

Essa nova plataforma cognitiva, no entanto, não pode partir do zero. Na maioria das vezes, as tecnologias disponíveis não são compatíveis com a autogestão (e isso é bastante evidente no trabalho com grupos populares). No entanto, mesmo não sendo compatível, é preciso haver um processo de adequação dessas tecnologias, o que chamamos de Adequação Sociotécnica.

A Adequação Sociotécnica é um processo coletivo (entre técnicos, pesquisadores, engenheiros e trabalhadores e trabalhadoras) de reprojeto das tecnologias existentes ou de desenvolvimento de novas tecnologias segundo os valores e interesses do coletivo de trabalhadores. E é desse processo que surge a possibilidade de construir uma plataforma cognitiva coerente com a autogestão.

## **Os desafios**

Posta a relação entre tecnologia social e Economia Solidária, serão apresentados brevemente alguns desafios relacionados à concretização da proposta trazida por este artigo. Esses desafios são obstáculos que têm sido evidenciados em práticas que tentam articular Economia Solidária e tecnologia social e têm trazido à tona esses obstáculos, através da reflexão sobre suas práticas de educação popular e de pesquisa-ação com

grupos populares. Experiências como o coletivo de arquitetos Usina<sup>14</sup> (Centro de Trabalhos Para o Ambiente Habitado), o Grupo de Estudos e Pesquisa em Economia Solidária e Produção e Tecnologia<sup>15</sup> da Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares da Universidade de Campinas e o Núcleo de Solidariedade Técnica<sup>16</sup> da Universidade Federal do Rio de Janeiro são algumas delas.

Escolhemos centrar em três desafios: a visão de ciência e tecnologia, a necessidade de formação de engenheiros, técnicos e arquitetos e a disputa por uma Política Científica e Tecnológica coerente com a Economia Solidária e a tecnologia social.

### **Visões distorcidas da ciência e da tecnologia**

A maioria das pessoas que pensam uma sociedade mais justa não se questiona sobre a necessidade de repensar a ciência e a tecnologia. De maneira geral, a ideia de que mais ciência seria sempre algo positivo e que geraria benefícios para a sociedade predomina no senso comum. A partir dessa visão, seria necessário apenas reivindicar maior investimento em ciência e tecnologia e ampliação do acesso a tecnologias existentes para os excluídos (e aqui estão os grupos populares). Na Economia Solidária essa visão se coloca com frequência na reivindicação de tecnologias mais modernas e eficientes. Essa visão se fundamenta em duas ideias já desenvolvidas aqui: a neutralidade científica e o determinismo tecnológico. Por isso, um primeiro desafio é a superação dessa visão de ciência e de tecnologia para a compreensão das complexas relações entre ciência, tecnologia e sociedade.

---

<sup>14</sup> <http://www.usinactah.org.br/>

<sup>15</sup> <http://www.itcp.unicamp.br/drupal/?q=node/19>

<sup>16</sup> <http://www.soltec.ufrj.br/>

É nesse sentido que os Estudos Sociais da Ciência e da Tecnologia apontam para a participação pública nas decisões sobre o controle do desenvolvimento da tecnociência e também na sua avaliação. Por sua vez, a participação pública aponta para a necessidade de uma educação tecnocientífica coerente com os pressupostos do campo. A tecnociência, quando considerada a partir de sua interação com a sociedade, pressupõe uma educação tecnocientífica que apresente a tecnociência como condicionada por valores e interesses e, por isso, passível de questionamento e permeada por escolhas.

Alavancar uma sociedade alternativa, baseada em outros valores, interesses e atores, exige uma reflexão profunda sobre a neutralidade da tecnociência e a relação que esta tem com as forças que estruturam a sociedade.

### **Engenheiros, tecnólogos e arquitetos não sabem produzir tecnologias sociais**

O desenvolvimento da tecnologia social depende de engenheiros, tecnólogos e arquitetos capazes de compreender as relações entre ciência, tecnologia e sociedade. No entanto, a formação desses profissionais é focada no trabalho e no desenvolvimento de tecnologias para e com as empresas multinacionais e não para grupos populares<sup>17</sup>.

O debate sobre a formação do desses profissionais tem se dado principalmente em relação ao anacronismo/inadequação do currículo das diversas modalidades de engenharia e, frequentemente, a solução encontrada é a adição de conteúdos humanísticos ao currículo para uma atuação ética.

A grande maioria das críticas à formação do engenheiro sugere adição de conteúdos e/ou disciplinas com formatos

---

<sup>17</sup> Ver Fraga (2007).

alternativos (participativas, integradoras), mas não questionam pontos característicos da forma de ensinar engenharia. Até que ponto essa maneira de ensinar, de organizar os conteúdos, de uma forma muito sutil, quase subliminar, não está passando para os estudantes uma visão segmentada, autoritária e elitista? Até que ponto a velha e mal discutida separação entre as ciências humanas e exatas não legitima a ideia de que a realidade pode ser fragmentada?

A ideia de partir de um conhecimento técnico geral, abstrato, que serviria para qualquer atuação, parece estar baseada em uma supervalorização da própria engenharia em relação às outras atividades técnicas que não passaram pelo “pedágio” dos primeiros anos de engenharia. O engenheiro é um profissional que trabalha essencialmente com a prática, mas, diferentemente de um trabalhador de chão de fábrica ou de um técnico, possui uma carga teórica que o diferencia e o qualifica. Sua atividade, a atividade tecnológica, é diferente da atividade artesanal por ter uma carga teórica, uma carga científica, que precede a prática. Ensinar adotando a separação entre teoria e prática passa a ser então um modo de buscar essa diferenciação do saber empírico em relação ao saber científico. Além disso, a ideia de que existe um núcleo científico-teórico comum, universal, que serviria a um grande número de aplicações reforça o tecnicismo dos cursos de engenharia.

Essas questões evidenciam um segundo desafio: formar engenheiros<sup>18</sup>, técnicos e arquitetos dentro da racionalidade socio-técnica e que, com isso, compreendam a necessidade do diálogo com diferentes grupos sociais e, em especial, com trabalhadores e trabalhadoras, para a construção de soluções tecnológicas para grupos populares.

---

<sup>18</sup> Sobre a atuação de engenheiros com grupos populares, ver Fraga, Vasconcellos e Silveira (2007).

## **Inexistência de uma política nacional de ciência e tecnologia para o desenvolvimento social**

Por fim, trazemos uma questão muito importante para a viabilidade do desenvolvimento de tecnologia social para a Economia Solidária. Para além da resistência tecnológica e da Economia Solidária, é preciso uma reorientação da Política Científica e Tecnológica (PCT) que dê suporte para essas experiências.

A crítica à disfuncionalidade da PCT brasileira tem sido objeto de diversos pesquisadores (Dagnino, 2010; Bagattolli, 2008). Como já citado anteriormente, autores latino-americanos já se preocupavam na década de 1970 com a PCT e a nossa condição periférica. Ainda hoje, há aqueles que acreditam que a atual PCT pode conduzir o país ao desenvolvimento social e à diminuição das desigualdades. No entanto, em um movimento recente da PCT brasileira, a temática de ciência e tecnologia para o desenvolvimento social foi incluída na agenda dos principais atores públicos envolvidos com o tema.

Existe hoje uma Secretaria Nacional de Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento Social (Secis) e algumas ações da Financiadora de Estudos e Projeto (Finep) e outros órgãos federais para o desenvolvimento de tecnologia social. Fonseca (2010) apresenta um estudo sobre a Política de Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento Social entre 2003 e 2008. Ele destaca que a Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação Tecnológica é dividida em quatro eixos e o quarto é Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Social.

Dagnino e Bagattolli (2010), sobre essas ações, dizem:

A inserção da temática C&T para o Desenvolvimento Social entre as quatro prioridades estratégicas do Programa de Aceleração do Crescimento (...) é um indicativo da crescente consciência que possui a comunidade de pesquisa e os demais envolvidos com a

Política de CT&I acerca da necessidade de torná-la mais coerente com o esforço que realiza o país de promover o atendimento às demandas sociais (Dagnino; Bagattolli, 2010, p. 285).

No entanto, esse esforço parece ainda não ser suficiente. É importante ressaltar, nesse sentido, que, comparado com o orçamento geral pra ciência e tecnologia, o gasto público com ciência e tecnologia para o desenvolvimento social, isto é, com temas relacionados à tecnologia social, é de apenas 3% (Fonseca, 2010).

Em acordo com essa análise, Dagnino e Bagattolli (2010) apontam que para transformar tecnologia social em política pública seria necessário diminuir o poder político dos demais atores (empresas, governo ou Estado e comunidade de pesquisa) e aumentar o poder relativo dos movimentos sociais na conformação da agenda da PCT. Além disso, seria necessário alterar o próprio modelo cognitivo da PCT, pois é ele que determina tanto as agendas quanto o peso político dos demais atores.

O trabalho de Fonseca (2010) traz elementos muito importantes para o debate aqui iniciado. O autor reafirma a necessidade de uma mudança profunda na PCT

Não bastam mudanças pontuais. É preciso mudar elementos centrais do processo que engendra a Tecnologia Convencional cuja operação supõe e garante a subordinação e a apropriação privada do excedente. A Tecnologia Convencional não pode ser, simplesmente, “usada” para promover a inclusão social. Para promover mudanças efetivas é preciso alterar o processo de elaboração (formulação, implementação e avaliação) de políticas nos seus elementos centrais (Fonseca, 2010, p. 201).

Mas aponta que essa mudança não parece ser um “jogo ganho”, uma vez que:

Dentro do jogo social de disputas, inclusive pelo domínio sobre o Estado, nenhum grupo social irá produzir políticas para toda a

sociedade. Aqueles atores com mais força terão maior capacidade de conduzir a formação da agenda decisória a seu favor. O específico na PCT é que ela é elaborada sob domínio do modelo cognitivo do mesmo grupo social que irá se beneficiar da política, a comunidade de pesquisa. No entanto, a inversão da lógica da PCT não se dará primeiro pelo convencimento da comunidade científica, mas sim pela inserção de novos atores na construção da agenda, tornando-a mais democrática (Fonseca, 2010, p. 211).

E isso aponta para o terceiro desafio: a disputa da PCT brasileira também como horizonte para os partidários da tecnologia social e da Economia Solidária. Trata-se de evidenciar as necessidades tecnológicas e reivindicar recursos (financeiros, humanos, materiais) para viabilizar processos de Adequação Sociotécnica com e para os grupos populares e movimentos sociais.

### **Considerações finais**

O papel da Universidade dentro dessa relação necessária entre tecnologia social e Economia Solidária é, então, formar profissionais e produzir conhecimentos que sejam compatíveis com esse projeto de sociedade, a serviço da autogestão e de uma sociedade para além do capital.

No entanto, essa relação precisa se dar por meio do contato direto de alunos e professores com as necessidades populares, através de uma prática dialógica de construção de conhecimento e de luta conjunta. A universidade, através do ensino, da pesquisa e da extensão deve ser uma porta aberta para a os grupos populares, para os movimentos sociais, para que estes entrem na universidade e evidenciem essa “delinquência acadêmica” que nos falava Maurício Tragtenberg.

Para esse desafio de fortalecimento da Economia Solidária enquanto prática da autogestão e da tecnologia social enquanto busca por sistemas sociotécnicos coerentes com esse projeto de sociedade,



a universidade não pode ser aquela que apenas analisa a sociedade, mas sim aquela que também atua junto com as iniciativas populares. Nas palavras de Freire (1987)

Porque é um ato de coragem, nunca de medo, o amor é compromisso com os homens. Onde quer que estejam estes, oprimidos, o ato de amor está em comprometer-se com sua causa. A causa de sua libertação.

E desse compromisso que surgem experiências conectadas de tecnologia social e de Economia Solidária. Por enquanto, são experiências pontuais e paliativas, embora urgentes. A urgência, no entanto, não pode levar a possibilidades pouco ambiciosas. É dela que emerge a utopia de uma política científica e tecnológica subjugada às necessidades populares.

## Referências bibliográficas

- BERNARDO, João. A autogestão da sociedade prepara-se na autogestão das lutas. *Piá Piou!*, São Paulo, n. 3, nov. 2005.
- BAGATTOLLI, Carolina. *Política Científica e Tecnológica & Dinâmica Inovativa no Brasil*. Campinas: Unicamp, 2008 (dissertação de mestrado).
- CORAGGIO, J. L. Sustentabilidade e luta contra-hegemônica no campo da Economia Solidária. In: KRAYCHETE, G. e AGUIAR, K. (org.). *Economia dos setores populares: sustentabilidade e estratégias de formação*. São Leopoldo: Oikos, 2007, p. 67-89.
- CRUVINEL, Flávio. *Programa de Apoio às Tecnologias Apropriadas – PTA: avaliação de um programa de desenvolvimento tecnológico induzido pelo CNPq*. Brasília: Universidade de Brasília, (Dissertação de mestrado de Política e Gestão de Ciência e Tecnologia; CDS). Centro de Desenvolvimento Sustentável, 2001. 171 p.
- CRUZ, Antônio Carlos Martins da. *A diferença da igualdade: a dinâmica da Economia Solidária em quatro cidades do Mercosul*. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.
- DAGNINO, R. *Neutralidade da Ciência e Determinismo Tecnológico*. Campinas: Editora da Unicamp, 2008. 279 p.

- \_\_\_\_\_ (org.). *Tecnologia Social: ferramenta para construir outra sociedade*. Campinas: Komedi, 2010.
- \_\_\_\_\_; BRANDÃO, Flavio Cruvinel; NOVAES, Henrique Tahan. Sobre o marco analítico-conceitual da tecnologia social. In: LASSANCE JUNIOR, Antonio *et al.* *Tecnologia social: uma estratégia para o desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundação Banco do Brasil, 2004, p. 15-64.
- DEDECCA, Claudio Salvadori; BALTAR, Paulo Eduardo de Andrade. Mercado de trabalho e informalidade nos anos 90. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 27, especial, 1997, p. 65-84.
- DIAS, Rafael B. *A política científica e tecnológica latino-americana: relações entre enfoques teóricos e projetos políticos*. Dissertação (mestrado) Unicamp, Campinas, 2005.
- EFREM FILHO, Roberto. Paulo Freire e as armadilhas da hegemonia. *Revista Carta Maior*. Disponível em: <[http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna\\_id=3953](http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna_id=3953)>. Acesso em: 11 ago. 2008.
- FARIA, Maurício Sardá de. *Autogestão, Cooperativa, Economia Solidária: avatares do trabalho e do capital*. 410 f. Tese (doutorado) – Curso de Sociologia Política, Departamento de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005.
- FEENBERG, Andrew. O que é a filosofia da tecnologia. In: NEDER, Ricardo T. *A teoria crítica de andrew feenberg*. Brasília: Observatório do Movimento pela Tecnologia Social na América Latina/Cds/Unb/Capes, 2010, p. 51-65.
- FONSECA, Rodrigo. *Política científica e tecnológica para o desenvolvimento social: uma análise do caso brasileiro*. Tese (Doutorado) em Política Científica e Tecnológica – Unicamp, Campinas, 2010.
- FRAGA, Laís Silveira. *O curso de graduação da Faculdade de Engenharia de Alimentos da Unicamp: uma análise a partir da Educação em Ciência, Tecnologia e Sociedade*. 2007. 97 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Política Científica e Tecnológica, Instituto de Geociências, Unicamp, Campinas, 2007.
- \_\_\_\_\_; VASCONCELLOS, Bruna; SILVEIRA, Ricardo. O engenheiro Educador. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL, Anais do V ENEDS, 2007, Rio de Janeiro. São Paulo, 2008.
- FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. 17ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

- \_\_\_\_\_. *Pedagogia dos sonhos possíveis*. São Paulo: Editora Unesp, 2001.
- GUILLERM, Alain; BOURDET, Yvon. *Autogestão: uma mudança radical*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.
- LAVILLE, J. L. e FRANÇA FILHO, G. C. *Economia Solidária, uma abordagem internacional*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.
- LUXEMBURGO, R. *Reforma ou revolução*. Lisboa: Estampa, 1970.
- NASCIMENTO, Claudio. *Autogestão: Economia Solidária e utopia. Outra Economia*, Buenos Aires, v. 2, n. 3, p. 27-40, 2008. Disponível em: <<http://www.riless.org/otraeconomia/Nascimentoed3.html>>. Acesso em: 19 jun. 2011.
- NOVAES, Henrique Tahan. *O retorno do caracol à sua concha: alienação e desalienação em associações de trabalhadores*. São Paulo: Expressão Popular, 2011.
- PESTRE, D. Por uma nova História Social e Cultural das Ciências: novas definições, novos objetos, novas abordagens. *Cadernos IG/Unicamp*, 1996, vol. 6, n. 1, p. 356.
- QUIJANO, Anibal. El nuevo imaginario anticapitalista. *América Latina en Movimiento*, 2002, p. 14-22.
- SCHUMACHER, E F. *Small is beautiful: o negócio é ser pequeno*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1983.
- SINGER, P. A recente ressurreição da Economia Solidária no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. *Produzir para Viver: os caminhos da produção não capitalista*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002a.
- THEIS, Ivo M.; MENEGHEL, Stella. M. Universidade, desenvolvimento e meio ambiente. In: Christoph Wulf; Newton A. P. Bryan. (org.). *Desarrollo sostenible: conceptos y ejemplos de buenas prácticas en Europa y América Latina*. Münster: Waxmann Verlag GmbH, v. 22, 2006, p. 85-97.
- THOMAS, Hernán; BUCH, Alfonso. *Actos, actores y artefactos: sociología de la tecnología*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, 2008, 296 p.
- WIRTH, Ioli; FRAGA, Laís; NOVAES, Henrique T. Educação, trabalho e autogestão: limites e possibilidades da Economia Solidária. In: BATISTA, Eraldo Leme; NOVAES, Henrique Tahan. *Trabalho, educação e reprodução social: as contradições do capital no século XXI*. Bauru: Canal 6, 2011, p. 191-218.



# Em busca de uma pedagogia da produção associada

Henrique T. Novaes  
Mariana P. Castro

## Introdução

A busca por uma educação emancipatória, preocupada com a formação integral do ser humano e a superação da sociedade baseada na exploração, está presente já há muitos séculos na história da humanidade. Foram muitos os educadores, pedagogos, filósofos e intelectuais que se dedicaram a essa busca, e que ainda hoje nos inspiram.

Já no século XVI, Montaigne destacava a importância de um método de ensino que se preocupasse mais com a construção de valores e de um conhecimento coerente do que com a simples repetição de ideias de outrem. Quando fala de sua educação na infância o autor destaca a importância de “amar as ciências e o dever não pela força, mas por minha própria vontade, e que me educasse pela doçura e sem rigor nem constrangimento, dando-me inteira liberdade” (Montaigne, 1972, p. 92). Afirma, dessa forma, que “o melhor é atrair a vontade e a afeição, sem o que se conseguem apenas asnos carregados de livros. Dão-lhes a guardar, com chicotadas, um saco de ciência, a qual, para que seja de proveito, não basta ter em casa: cabe desposar” (*Ibidem*, p. 93).

No século XVII, Comenius defendia a construção de uma escola democrática e definia uma “escola perfeitamente correspondente ao seu fim aquela que é uma verdadeira oficina de homens, isto é, onde as mentes dos alunos sejam mergulhadas no fulgor da sabedoria, para que penetrem prontamente em todas as coisas manifestas e ocultas (...). Numa palavra: onde absolutamente tudo seja ensinado a todos” (Comenius, 2001, p. 50).

Rousseau, no século XVIII, falava da educação pela e para a liberdade, com o objetivo de formar verdadeiros sujeitos históricos. Para que o educando seja sujeito, é necessário despertar nele, mais que qualquer outra coisa, o “desejo de aprender”. Nas palavras deste pensador social:

Cuida-se muito de descobrir os melhores métodos de ensinar a ler; inventam-se escrivatinhas e mapas; fazem do quarto da criança uma tipografia. Locke quer que ela aprenda a ler com dados. Não vos parece uma bela invenção? Que lástima! Um meio mais seguro, e que sempre se esquece, é o desejo de aprender. Dai à criança esse desejo e deixai de lado vossas escrivatinhas e vossos dados. Qualquer método será bom (Rousseau, 2004, p. 110)<sup>1</sup>.

Já no século XX, no contexto da Primeira Guerra Mundial e da constituição da URSS, podemos destacar os pedagogos soviéticos A. Makarenko, V. Shulgin, N. Krupskaya e M. Pistrak, entre outros. Cada um a seu modo centrava suas preocupações em uma teoria e uma prática pedagógica capazes de construir o homem novo, que pudesse ser não só lutador, mas também construtor da nova sociedade emancipada do capital (Freitas, 2009). No prefácio do livro *A Escola-Comuna do NarKomPros*<sup>2</sup>, escrito

<sup>1</sup> Para a crítica ao pensamento de Rosseau, ver Mészáros (2002).

<sup>2</sup> No Brasil o livro foi traduzido por Luiz Carlos de Freitas com o nome *A Escola-Comuna* (Expressão Popular, 2009).

em 1924, Krupskaya traduz as preocupações pedagógicas desse grupo com as seguintes palavras:

Nós precisamos criar uma escola que prepare os construtores da nova vida. A passagem do poder para as mãos dos trabalhadores e camponeses abre ante o país perspectivas enormes, possibilidades enormes, mas, a cada passo, nós vemos as dificuldades que são criadas na tarefa de sua construção, pela falta de cultura geral do país, pela ausência de saber trabalhar e viver coletivamente. (...) A escola deve ajudar a criar e fortalecer a nova juventude, deve formar os lutadores por um futuro melhor, os criadores dele (Krupskaya, 2009, p. 105).

Assim, a nova escola revolucionária deveria ter o trabalho como articulador do processo de ensino e do próprio currículo escolar; “não o trabalho de faz de conta no interior da escola, mas o trabalho socialmente útil. Esta perspectiva, além de realizar a crítica ao conteúdo, em sentido amplo, coloca a escola na sua relação crítica (de luta e construção) com a vida, com a prática social e suas lutas” (Freitas, 2009, p. 79).

Mais ou menos no mesmo período histórico e também inspirado nos pedagogos soviéticos, C. Freinet desenvolve na França uma proposta pedagógica organizada a partir do trabalho, em seu sentido ontológico, capaz de ensinar às crianças a delicada arte de viver (Freinet, 1998). Para o autor, o elemento organizador do processo de aprendizado é o trabalho, sendo este uma necessidade vital do ser humano e também da criança. Assim, Freinet (1998) define o trabalho como “uma atividade que sentimos tão intimamente ligada ao ser que se torna uma função dele, cujo exercício é por si só sua própria satisfação, mesmo que necessite de fadiga e de sofrimento” (p. 188).

No Brasil, no contexto de ascensão das lutas populares dos anos 1950-1960 e diante da enorme quantidade de analfabetos num país com resquícios escravocratas, Paulo Freire se destaca entre os grandes pedagogos libertários. Para Freire (1987), o

diálogo é a essência da educação como prática da liberdade. “O diálogo é esse encontro dos homens, mediatizados pelo mundo, para *pronunciá-lo*, não se esgotando portanto na relação eu-tu” (Freire, 1987, p. 45)<sup>3</sup>. Dessa forma, o ato pedagógico não pode resumir-se a transferir conhecimentos ou simplesmente trocá-los. É preciso o ato de criar e recriar o diálogo, criar e recriar os conhecimentos e, assim, nos estabelecermos enquanto *ser mais*<sup>4</sup>.

Os exemplos supracitados servem para ilustrar o rico universo da produção pedagógica e mostrar que as nossas preocupações não são exclusividade de nosso tempo, já tendo sido pensadas, formuladas, experimentadas por diversas gerações anteriores.

Apesar dos diferentes contextos históricos e das diferentes ideologias que permeiam cada uma dessas obras, e também tantas outras, podemos destacar alguns pontos similares, que servem como plataforma de construção de uma pedagogia emancipatória; a) a primeira e mais marcante dessas características é a estreita relação entre trabalho, educação e vida. A escola, ou o ambiente educacional, não é um espaço de “preparação para a vida”, mas sim a própria vida; b) outro aspecto importante diz respeito à auto-organização e ao trabalho coletivo; c), por último, mas não menos importante, a necessidade de uma práxis emancipatória que insira as escolas nas lutas do seu tempo, formando sujeitos históricos – a formação do ser humano em toda a sua complexidade. Mas alguém poderia se perguntar: por que buscar uma pedagogia da produção associada no século XXI?

<sup>3</sup> Para uma contextualização do pensamento de Freire, ver Saviani (2007).

<sup>4</sup> Para Freire (1987), *ser mais* é a vocação histórica e ontológica do homem. A busca por ser mais é, portanto, a busca pela humanização dos homens. Essa busca só pode acontecer através do diálogo, da solidariedade, com fé e esperança, sendo impossível de ser realizada através do antagonismo entre opressores e oprimidos.



A regressão histórica que perdura na América Latina desde as ditaduras militares colocou os trabalhadores na defensiva. As décadas perdidas e vendidas financeirizaram a nossa economia, privatizaram os bens públicos, desindustrializaram os países da região, aumentaram o subemprego e o desemprego, promoveram processos de realocação, fechamento de fábricas e terceirização<sup>5</sup>, concentraram a renda, aumentaram o analfabetismo funcional e a segregação da já segregada sociedade brasileira, que pode ser representada pelos extremos ornitorrincos dos condomínios e das favelas, chamadas agora pelo nome de “comunidades”.

No entanto, mesmo num contexto defensivo e de regressão histórica, experiências contra-hegemônicas – como as das Fábricas Recuperadas (Vieitez e Dal Ri, 2001; Novaes, 2007), os assentamentos coletivos do MST (Christofolli, 2000; Pagotto, 2003; Dal Ri e Vieitez, 2008), as cooperativas de seringueiros na Amazônia, as cooperativas habitacionais na América Latina, algumas pequenas cooperativas urbanas e rurais, nos limites estreitos do contexto atual – podem ser consideradas embriões de novas relações de produção e reprodução da vida e, ao mesmo tempo, apontam para a autogestão em sentido amplo, relançando temas clássicos da autogestão no século XXI: o trabalho associado como princípio educativo, a necessidade de uma educação sistemática para além do capital, muito diferente do que as implementadas no Senai, Ifets, universidades públicas e na educação profissional rural convencional.

Muito embora criem embriões de superação do trabalho alienado, Dal Ri e Vieitez (2001) observam que as associações de trabalhadores ainda estão no terreno da produção de mercadorias. Para eles, pode-se destacar o fato de que participam da competição econômica, cujas regras e parâmetros são estabelecidos pelas empresas capitalistas e seu funcionamento encontra-se

---

<sup>5</sup> Sobre isso, ver Antunes (2007).

em boa parte determinado pelas leis de valorização do capital e pela irracionalidade e pelas oscilações econômicas típicas dos mercados que os envolvem. No entanto, estes pesquisadores sinalizam que a organização da produção é a dimensão sobre a qual esse fenômeno incide de modo mais acentuado, afetando os diversos fatores de produção, tais como ritmos de trabalho, nível de qualidade dos produtos, implementação de novas tecnologias, utilização de máquinas e equipamentos. Para eles, está havendo a possibilidade de emergência de um novo trabalhador coletivo autogestionário que apresenta propriedades distintas das usuais, mesmo sabendo que os processos de trabalho vigentes no capitalismo encontram-se em oposição ao desenvolvimento das relações autogestionárias.

Para nós, o desenvolvimento de experiências autogestionárias torna-se imprescindível neste século XXI. A crítica ao “capitalismo real” e ao “socialismo real” nos inspira a inventar ou experimentar formas que vivenciem e ao mesmo tempo apontem, tal como dizia Marx, para uma sociedade “governada pelos produtores livremente associados”. Ao contrário do que diz a famosa frase de Margareth Thatcher, “não há alternativa” (Mészáros, 2002), parcelas dos movimentos sociais, mesmo que sem visibilidade e sofrendo reações por parte do capital, estão construindo – *in statu nascendi* – novas alternativas autogestionárias. Neste sentido, Mészáros (2004) afirma que um dos desafios do século XXI é justamente combinar as necessidades imediatas de sobrevivência com as necessidades mais abrangentes, que têm mais a ver com transformações de longo prazo.

Cabe ressaltar, por último, assim como apresentado na introdução deste trabalho, que o debate sobre a educação libertária, democrática e emancipatória não é novo. Em contextos revolucionários, pedagogos e o movimento operário pensaram e tentaram praticar estratégias para além do capital que abarcavam a totalidade social: as escolas autogestionárias, o trabalho

associado, o controle autogestionário das cidades, a construção de habitações autogestionárias etc.

Depois desta breve contextualização e argumentação sobre a atualidade do nosso tema, iremos agora mostrar ao leitor o percurso deste artigo. O trabalho se dividirá em três seções. Na primeira seção fizemos uma breve síntese sobre o papel da educação das classes sociais no século XX. Na segunda seção delineamos os pilares da educação para o florescimento da produção associada: a) a autogestão e o trabalho coletivo; b) a necessidade de uma nova educação sociotécnica que ajude a desmercantilizar a sociedade; c) a necessidade de construção de métodos pedagógicos libertários; d) a práxis pedagógica; e) a necessidade da educação para a luta, isto é, a formação de lutadores que poderão desconstruir a sociedade de classes. Mesmo reconhecendo a importância da “história” e da “atualidade” como categorias imprescindíveis para uma pedagogia do trabalho associado, elas não foram devidamente analisadas neste artigo. Encerramos o artigo com nossas considerações finais.

## **A educação na sociedade de classes**

Poderíamos iniciar esta seção com um diálogo direto com o pesquisador Luiz Carlos Freitas (2009), para quem a escola formal faz parte de uma “rede de agências formativas” que envolve desde a família, igrejas, sindicatos, partidos, meios de comunicação, os conflitos e a cooperação no trabalho fabril etc.

Segundo Mézáros (2006), “além da reprodução, numa escala ampliada, das múltiplas habilidades sem as quais a atividade produtiva não poderia ser realizada, o complexo sistema educacional da sociedade é também responsável pela produção e reprodução da estrutura de valores”. Já Baudelot e Establet (1971) procuram ver na escola um aparelho de reprodução do sistema capitalista.

Numa outra perspectiva, outros autores procuram observar os conflitos que surgem na escola. Para estes, ela não é um mero aparelho de reprodução mecânica das relações sociais, havendo espaço para conformação, luta, resistência, transformação e modificação da sociedade de classes. Para nós, é preciso identificar a tendência e a contratendência que vigoram nos sistemas escolares, sempre com uma abordagem histórica, em movimento, que capte as especificidades de cada momento histórico<sup>6</sup>. Para isso, pretendemos relacionar, a seguir, a questão educacional com as mudanças no mundo do trabalho.

Em linhas gerais, no desenvolvimento dos diversos padrões de acumulação capitalista (revolução industrial, taylorismo-for-dismo, toyotismo etc.), o trabalhador, ensinado a aceitar uma condição de submissão, aprende a fazer frente à dominação exercida pelo capital, que por sua vez se vê forçado a recriar novas formas de dominação. É no bojo deste processo pedagógico, de construção e desconstrução das relações de produção, que são forjadas as novas formas de organização do trabalho e, conseqüentemente, as novas formas de organização da sociedade (Kuenzer, 1985). Em outras palavras, o modo de produção do capital não é estático e invariável. Num contínuo renovar e inovar, o capital encontra diferentes caminhos para a sua reprodução, sempre com um ar de “novidade” (Tragtenberg, 2004).

Com a primeira Revolução Industrial, a heterogestão passa a ser o modelo predominante da organização capitalista e é fundamentada principalmente na obra *A riqueza das nações* de Adam Smith. Em sua teoria, Smith (1985) mostra que a riqueza não

---

<sup>6</sup> Para Behring e Boschetti (2006), é preciso analisar as políticas sociais como processo e resultado de relações complexas e contraditórias que se estabelecem entre Estado e sociedade civil, no âmbito dos conflitos e luta de classes que envolvem o processo de produção e reprodução do capitalismo, recusa à utilização de enfoques restritos ou unilaterais, comumente presentes para explicar sua emergência, funções ou implicações (p. 36).

advém do comércio, ao contrário do que pregavam os mercantilistas, mas sim do trabalho, o único fator de produção capaz de gerar valor. Assim, a riqueza das nações depende diretamente do grau de produtividade do trabalho. Com a sua Teoria das Vantagens Absolutas, o autor ainda acrescenta que a produtividade decorre fundamentalmente do grau de especialização da economia, que por sua vez é determinado pelo grau de divisão do trabalho desta.

As ideias de Smith foram aprofundadas por outros economistas clássicos, que também geraram importantes contribuições para o pensamento capitalista, como por exemplo David Ricardo, John Stuart Mill e Malthus, e para a teoria e prática socialista, nas mãos de Karl Marx.

No século XX, com a teoria geral da administração de Taylor, posteriormente aplicada por Ford na indústria automobilística, a divisão do trabalho capitalista com vistas à acumulação ampliada do capital ganha centralidade, permeando não só as “indústrias discretas”, mas também o Estado, a família etc.<sup>7</sup>

A partir de então, a heterogestão é institucionalizada como o princípio fundamental da organização capitalista. As tarefas designadas ao trabalhador são fragmentadas, de forma que este já não tem mais o domínio sobre o que está produzindo e submete-se apenas a repetir um determinado número de gestos infinitas vezes. É institucionalizada também a separação entre concepção e execução do trabalho – o que Gramsci chama de separação entre o *homo faber* e o *homo sapiens* – e é retirada do trabalhador qualquer possibilidade de criar, pensar ou controlar o processo produtivo em sua totalidade (Castro, 2011). É bastante conhecida a frase de Taylor, de que “todo possível trabalho cerebral deve ser banido do chão de fábrica e concentrado no departamento de planejamento”, ficando o trabalho de concepção nas mãos de engenheiros, economistas, administradores de empresas etc.

---

<sup>7</sup> Para este debate, ver o artigo de Felipe Silva nesta coletânea.

Com o impacto da Revolução Industrial e do pensamento fordista-taylorista, a escola é forçada a ligar-se de alguma maneira ao mundo da produção. Deste modo, torna-se o local onde a classe trabalhadora deveria aprender os conhecimentos e valores estritamente necessários para o trabalho na fábrica e suficientes para mantê-la em sua posição subordinada (Tiriba e Fischer, 2009).

Durante o período em que o modelo taylorista-fordista predominou, houve um intenso acúmulo de capitais por parte das grandes corporações. No entanto, a partir dos anos 1970 o capitalismo começa a adentrar uma crise estrutural, caracterizada principalmente pela queda na taxa de lucro causada pelo aumento do preço da força de trabalho, resultante das lutas dos trabalhadores nos anos 1960; pelo desemprego estrutural que acabou por ocasionar uma retração no consumo; e pela crise do Estado de bem-estar social e a intensificação dos processos de privatizações, dados pela “crise” fiscal do Estado capitalista (Antunes, 2001)<sup>8</sup>.

É, então, iminente a necessidade de o capital reestruturar-se e buscar um novo padrão de acumulação que leve o capitalismo a uma nova fase de desenvolvimento. Surge a partir daí o chamado modelo flexível de produção, ou toyotista, que promove processos de mundialização do capital e a financeirização da economia, que traz consigo novas formas de relações políticas, econômicas e sociais. Tal processo se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho, na abertura de novos mercados, dos produtos e dos padrões de consumo, caracterizando-se pelo surgimento de novos setores de produção, novos tipos de serviços financeiros, novos

---

<sup>8</sup> Mészáros é um dos poucos autores marxistas que não confunde crise com catástrofe. Para ele, se estamos numa crise, não significa que o capital irá se arruinar sem nenhum tipo de resistência e reação que lhe permita resistir a ela. Um bom exemplo disso é a crise financeira de 2008, quando o Estado socorreu diversas frações do capital nos EUA, Europa, Japão etc.

mercados e, acima de tudo, altíssima capacidade de inovação tecnológica, comercial e organizacional (Harvey, 2004).

No toyotismo passa a vigorar o operário polivalente e multifuncional, capaz de trabalhar com diversas máquinas simultaneamente. Surge a chamada flexibilidade profissional, na qual se verifica a mescla entre elaboração e execução de tarefas e estratégias organizacionais. O trabalhador tornado polivalente deve ser capaz de compreender a essência do processo produtivo, aumentando esta eficiência e a produtividade em prol do capital, tornando-se assim um déspota de si mesmo (Antunes, 2001). Nesse sentido é possível constatar a apropriação de alguns dos elementos da pedagogia socialista (trabalho coletivo, rodízio de funções, novas habilidades etc.) por parte das técnicas de administração capitalistas, o que só é possível devido ao seu esvaziamento enquanto prática político-ideológica.

Silva (2005) observou que a fábrica toyotista, mediante uma pedagogia participativa, apropria-se do saber tácito e da subjetividade humana, levando a intensificação do ritmo do trabalho ao paroxismo nas empresas de produção discreta. Evidentemente que esse padrão expande-se para outros setores e até mesmo para o Estado, criando um tipo de trabalhador “dócil”, “criativo” e “engajado”, sempre de acordo com as necessidades do capital.

Em termos históricos, no final do século XX, houve uma “reconstituição parcial e forçada” do *homo faber* com o *homo sapiens*, promovida pelo modelo japonês (acumulação flexível), em que o saber do trabalhador voltou-se contra si mesmo. Se Taylor, no início do século XX, lutou para banir todo “possível trabalho cerebral” do chão de fábrica, separando o *homo faber* do *homo sapiens* e ignorando o saber do chão de fábrica, o toyotismo e a Escola das Relações Humanas perceberam que o trabalhador tem muito saber, e este pode então ser *extraído* para o aumento da produtividade da fábrica. Veremos mais à frente que a autogestão é muito diferente do toyotismo; trata-se

de uma técnica sofisticada de exploração do saber e das mãos dos trabalhadores.

Mas atenção: na atual configuração do capital, são poucos os trabalhadores que podem usar suas faculdades intelectuais e se inserem num padrão “estável”, com carteira assinada, direitos trabalhistas, direito à aposentadoria, direito a uma alimentação saudável, transporte e habitações dignas. Para nós, em função do desenvolvimento desigual e combinado, vastas regiões do globo terrestre são simplesmente jogadas no lixo da história, tendo seus trabalhadores como “inempregáveis”. Para outros, resta o subemprego taylorista, com pouco ou nenhum direito trabalhista.

Neste cenário, temos o retorno da acumulação primitiva, o retorno do trabalho escravo, a máxima mercantilização da vida e a coexistência de setores toyotista com inúmeros setores tayloristas. Para nós, o capital jamais poderá extinguir as formas precárias de trabalho, e isso deve sempre ser lembrado para contrariar as teorias dos adeptos da “sociedade do conhecimento”.

Segundo Kuenzer (1998), estamos presenciando a “polarização das competências”, isto é, um terço dos trabalhadores será toyotista, utilizando suas habilidades, “competências”, destreza e conhecimentos necessários para a acumulação de capital. Perto destes trabalhadores, mas num nível hierárquico e salarial acima, gestores e trabalhadores de alto nível também fazem parte desta sociedade “toyotista”. Cabe ressaltar que nestes casos a escola é “necessária” para a formação voltada ao mercado de trabalho e para transmitir o currículo explícito e implícito aos tecnocratas e trabalhadores.

Um segundo terço realiza trabalho precarizado, mal remunerado, terceirizado, sem direitos trabalhistas, com jornadas extenuantes. Que tipo de conhecimento este trabalhador/trabalhadora vai necessitar? Muito pouco, pois neste caso a escola serviria apenas para enquadrá-los na ordem, para subordiná-los desde cedo a um chefe ou para saber seu “papel” na sociedade,



isto é, o de ente marginalizado do mercado de trabalho estável. Em muitos desses casos o padrão sempre será taylorista, ainda que incorpore alguns elementos do novo padrão de acumulação.

O último terço é o dos “inempregáveis”. Estudos têm mostrado o aumento vertiginoso do desemprego e subemprego estruturais na atual fase do capitalismo com hegemonia financeira (M. Silva, 2010). Na Europa, 40% dos jovens espanhóis estão desempregados; em Portugal e na Grécia, as taxas são parecidas. Na França, é possível encontrar nas ruas trabalhadores extremamente qualificados com dez anos de desemprego. Um jovem madrileno informou à *Folha de S. Paulo* que “nunca viu tanto garçom que possui doutorado” (FSP, 06/06/2011)<sup>9</sup>.

Temos então, num polo bastante diminuto, escolas voltadas para a preparação do novo trabalhador flexível, participativo, que interaja com os demais, adaptado ao trabalho em equipe e que busque novas soluções, sempre do ponto de vista do capital. No outro extremo, escolas voltadas para jovens terceirizados, precarizados com baixos salários, como: empacotadores, operadores de telemarketing, trabalhadores da cana-de-açúcar, dentre inúmeras funções com características tayloristas. Na mesma linha, poderemos acrescentar que professores em algumas regiões do país estão naturalizando o desemprego, pois percebem que nas suas regiões dificilmente haverá emprego. Em outras palavras, pesquisas mostram que, em muitas regiões do Brasil, para não falar de outros países, a escola serve apenas consolar os jovens “inempregáveis”, transmitindo a mensagem de que não há mais emprego para todos (M. Silva, 2009). Em síntese, para uma estudiosa do assunto:

Quando se verificam esforços efetivos para a melhoria do ensino, estes são bastante localizados e pontuais, já que a demanda por

---

<sup>9</sup> Ver o Anexo I.

força de trabalho com qualificações mais complexas não advém de todos os setores da economia brasileira, mas apenas daqueles setores que competem com os segmentos mais inovadores e produtivos da economia mundial (Bruno, 1997).

## **A educação no trabalho associado**

Nesta seção, pretendemos destacar aqueles que nos parecem os elementos fundamentais de uma possível e necessária educação para o trabalho associado. São eles: a autogestão e o trabalho coletivo, a educação sociotécnica para a desmercantilização, as metodologias libertárias que unem teoria e prática e a educação de lutadores para a construção de uma sociedade para além do capital.

### **A autogestão e o trabalho coletivo<sup>10</sup>**

Não foram poucos os pensadores sociais que, ao longo da história, acoplaram a teoria à prática da autogestão no trabalho e da autogestão das lutas à necessidade de uma educação sistemática para além do capital, umbilicalmente ligada à superação do trabalho alienado. Essa educação deveria preparar desde cedo as crianças para o “autogoverno pelos produtores associados”. Moisey Pistrak, Krupskaya, Viktor Shulgin, junto com outros educadores soviéticos, praticaram e pensaram nessas questões para a URSS. As “escolas-comuna” tinham a auto-organização dos alunos e o trabalho enquanto princípios fundantes (Pistrak, 1981, 2009). Tais concepções significaram uma mudança radical na gestão da escola. Não havia separação entre escola e vida.

---

<sup>10</sup> As páginas abaixo recuperam ideias desenvolvidas no artigo Wirth, Fraga e Novaes (2011).

A experiência relatada por esses pedagogos na Escola-Comuna tinha como fundamento a autogestão. Freitas (2009), ao escrever sobre essa experiência, retoma os escritos de Viktor Shulgin e traz uma citação do autor:

(...) é preciso saber trabalhar coletivamente, viver coletivamente, construir coletivamente, é preciso saber lutar pelos ideais da classe trabalhadora, lutar tenazmente, sem tréguas; é preciso saber organizar a luta, organizar a vida coletiva, e para isso é preciso aprender, não de imediato, mas desde a mais tenra idade o caminho do trabalho independente, a construção do coletivo independente, pelo caminho do desenvolvimento de hábitos e habilidades de organização. Nisto constitui o fundamento da tarefa da autogestão (Shulgin *apud* Freitas, 2009, p. 30).

Também Mészáros (2006), num contexto e momento histórico diferente de Pistrak e dos outros educadores soviéticos, mas em grande medida herdeiro desse debate rompido pelo avanço do stalinismo, recupera as críticas de Marx ao trabalho alienado, as propostas de transformação da sociedade, em especial educacionais, de Adam Smith, Locke e Robert Owen, para mostrar os limites da educação dentro da órbita do capital. Além disso, este pensador social resgata e atualiza as “propostas” de Marx. É dentro desse caminho que Mészáros teoriza a “educação para além do capital”. Podemos aqui seguir essas pistas para delinear o que seria uma concepção de educação marxista com bases autogestionárias.

Mészáros conecta a necessidade de transformações mais amplas no sociometabolismo social com as tarefas específicas da educação. Para ele, a necessidade de superação positiva do trabalho alienado, tendo em vista a construção de uma sociedade de produtores livremente associados, requer a

elaboração de estratégias apropriadas e adequadas para mudar as condições objetivas de reprodução, como para a *automudança consciente* dos indivíduos chamados a concretizar a criação de

uma ordem sociometabólica radicalmente diferente” (Mészáros, 2006, p. 65).

A partir dos pedagogos e pensadores da educação para além do capital estabelecem-se paralelos com a educação para a autogestão no contexto atual. É muito importante ressaltar as diferenças entre os dois momentos históricos (a URSS revolucionária e os dias de hoje) e as diferenças entre a escola formal e as unidades produtivas da Economia Solidária. No entanto, ainda assim, o relato dessa experiência nos serve de inspiração e, principalmente, de aprendizado para pensar as experiências contemporâneas e atualizar a teoria educacional para além do capital.

Se lutamos pela superação do capital em sua totalidade e se acreditamos que a simples existência dessas experiências não são suficientes para tal, por que ainda assim acreditamos que o trabalho associado tem um potencial transformador? A resposta para essa pergunta é exatamente o caráter pedagógico que tem a prática da autogestão. Bernardo (2006) aborda essa questão de maneira bastante elucidativa:

Enquanto as empresas não forem geridas pelos trabalhadores e não por patrões (de direita) nem por tecnocratas (de esquerda), enquanto a sociedade não for administrada pelos trabalhadores e não por políticos profissionais (de direita ou de esquerda), o capitalismo continuará a existir e, no máximo, mudará de forma, sem alterar o fato básico da exploração. Mas gerir as empresas e a sociedade é algo que se aprende de uma única maneira: gerindo as próprias lutas. Só assim os trabalhadores podem começar a emancipar-se de todo o tipo de especialistas e de burocratas. E, com este objetivo, não há experiência simples demais. Por modesta que seja uma experiência, os participantes vão-se habituando a dirigir a sua atividade e vão aprendendo na prática aquilo que opõe essa solidariedade e esse coletivismo ao Estado capitalista (Bernardo, 2006, p. 3).

A vertente autogestionária da Economia Solidária se coloca, a partir dessa perspectiva, como uma possibilidade imediata de aprendizado da sociedade almejada, combinando a vivência ou experimentação da autogestão no presente com as lutas pela expansão da autogestão na sociedade futura (Wirth, Fraga e Novaes, 2011; Castro, 2011).

Acreditamos que a autogestão nos movimentos sociais pode “desencadear o começo de uma tendência” ou o “desenvolvimento de lutas que tendam à autonomia” (Bernardo, 2006, p. 2). Nessa perspectiva, a pesquisadora Tiriba (2001) propõe a pedagogia da produção associada e traz alguns elementos concretos sobre o processo de aprendizagem nas atuais experiências de autogestão:

Para o trabalhador associado, viver e administrar o processo de produção lhe permitiria a elaboração crítica da atividade intelectual existente em um determinado grau de desenvolvimento, em consonância com o trabalho manual; permitiria redimensionar sua práxis em função de uma nova concepção de mundo, fundamentada em um projeto de vida que busca a hegemonia do homem e de seu trabalho (Tiriba, 2001, p. 195).

A autora enfatiza a conexão entre o trabalho manual e a reconfiguração de seu significado a partir de um projeto emancipador no qual o trabalhador se percebe implicado. Assim fica nítida a tendência de unificação da planificação e execução do trabalho. A percepção e controle coletivo do processo de produção é algo que só se concretiza a partir da ação coletiva e gradual dos próprios trabalhadores:

Como um espaço singular de produção de conhecimentos, a produção associada ganha relevância à medida que os sujeitos, ao tentarem subverter a lógica do capital, em vez de controlar e dificultar o acesso do conjunto dos trabalhadores aos segredos do processo produtivo, promovem a articulação dos diferentes saberes dos trabalhadores (Tiriba, 2001, p. 210).

Enquanto na sociedade capitalista existe uma separação entre escola e trabalho, uma vez que a primeira prepara o trabalhador para uma ação que só se realiza *a posteriori*, no trabalho associado o trabalho é, ao mesmo tempo, meio e fim educativo:

Uma das suas particularidades é que, diferentemente da escola, na produção associada não é necessário eleger o mundo do trabalho como princípio educativo; ele é princípio e, também, fim educativo, é fonte de produção de conhecimentos e de novas práticas sociais, é fonte de produção de bens materiais e espirituais (Tiriba, 2001, p. 210).

Nascimento (2008), em seu texto “Autogestão: Economia Solidária e Utopia”, aborda a autogestão também sob uma perspectiva pedagógica, retomando autores como Paulo Freire (e o seu conceito de inédito-viável) e Ernst Bloch (e a ideia de utopia concreta), além de outros, para a construção teórico-prática da autogestão como, ao mesmo tempo, meio e fim das lutas atuais. Em alguma medida, o autor lida com as ressalvas colocadas para a Economia Solidária ao reconhecer que uma utopia, por ser utopia, precisa estar inscrita no real. A autogestão, enquanto tendência, não será autogestão apenas quando plena, mas também enquanto processo pedagógico. Esse processo de aprendizado, no entanto, enfrenta algumas dificuldades e contradições. Segundo Tiriba e Fischer (2009):

As experiências históricas de autogestão revelam que, no embate contra a exploração e a degradação do trabalho, não é suficiente que os trabalhadores se apropriem dos meios de produção. Essas práticas indicam haver a necessidade de articulação dos saberes do trabalho fragmentados pelo capital e de apropriação dos instrumentos teórico-metodológicos que lhes permitam compreender os sentidos do trabalho e prosseguir na construção de uma nova cultura do trabalho e de uma sociedade de novo tipo (Tiriba e Fischer, 2009, p. 294, *apud* Wirth, Fraga e Novaes, 2011).

Nunca é demais sublinhar que a pedagogia da autogestão traz embutida em si um tipo de participação e engajamento do trabalhador de uma forma, natureza e com objetivos totalmente distintos da educação toyotista. A pedagogia da autogestão conecta-se com uma perspectiva histórica bastante ampla, na qual podemos dizer que as formas associativas de produção, ao substituírem a competição entre os trabalhadores pela solidariedade e a fragmentação pelo coletivismo, revelam um processo de autoorganização que era já entendido no seu duplo aspecto de meio e de fim. A autogestão das suas lutas revelava para os trabalhadores a necessidade indissociável de autogestão da produção e da vida social (Novaes e Faria, 2011).

Por isso a pedagogia das lutas dos trabalhadores contém sempre uma dimensão organizativa, unificando os trabalhadores para a superação da exploração e do próprio assalariamento (Tragtenberg, 1986). Na autogestão, os trabalhadores passam a questionar o abismo dos salários e a necessidade de sua superação – aquilo que Marx chamou de “abolição do sistema salarial”, a necessidade de unificar as lutas sociais, superar a divisão entre os que mandam e executam, a necessidade de rodízios para evitar a burocratização, a necessidade de controle da totalidade da produção e da distribuição através do planejamento democrático dessa produção, além de uma produção voltada para a satisfação das necessidades humanas (Novaes, 2011)<sup>11</sup>. É nesse sentido que há uma diferença radical entre a pedagogia da autogestão e o participacionismo toyotista, limitado pelo interesse e a estreiteza das necessidades do capital.

Depois desta breve análise do papel da autogestão e do trabalho coletivo na construção de uma sociedade para além do ca-

---

<sup>11</sup> Para o debate na Economia Solidária, ver Faria (2005). Wirth (2010) dá destaque também às questões de gênero nas cooperativas e associações de trabalhadores.

pital neste século XXI, vejamos agora o papel de um outro pilar fundamental para o florescimento da pedagogia da produção associada: a educação sociotécnica para a desmercantilização.

### **A educação sociotécnica para a desmercantilização**

Para os herdeiros do legado marxiano, a superação da forma mercadoria sempre foi um tema seminal. Wallerstein (2002) é um dos pensadores que nos chama a atenção para esse tema, usando o termo “desmercantilização”. Vale dizer que outros preferem o termo “desmercadorização” ou a expressão “produção de valores de uso”.

É nos anos de 1970 que aparecem os primeiros sintomas da crise de acumulação de capital. Como resposta a esta crise, o capital – principalmente o capital financeiro em sua conexão com o “modelo japonês” ou toyotismo – deu respostas que resultaram numa ofensiva rumo à intensificação da produção de mercadorias (novos produtos) ou em direção a “setores” e “campos” ainda não sujeitos à plena mercantilização.

Uma onda de privatizações, em especial com a eleição de governos neoliberais, elevou o ciclo da mercantilização a um novo patamar. Ao mesmo tempo, a utilização de novas tecnologias e novas formas de organização do trabalho elevou a um novo patamar a mercantilização dos produtos e da força de trabalho.

O avanço do capital é hoje tão intenso que quase não sobra mais espaço para o convívio não mercantilizado. É neste cenário de avanço destrutivo do capital (Mészáros, 2002) que surgem diversos conflitos na América Latina em torno da água, das sementes, da energia elétrica, do petróleo, do gás, entre outros. Bens públicos como a educação e a saúde também sofreram processos de “privatização indireta”, através da estagnação do setor público e do crescimento das vagas em faculdades particulares e dos planos de saúde privados. Para Lombardi (2006), a educação



acompanhou o processo de mercantilização mundial e sofreu um forte recuo. Mais precisamente:

a mercantilização favoreceu um recuo nas conquistas sociais e, com isso, foi sendo deixada de lado a concepção que a coloca como um direito; gradativamente, seu lugar foi ocupado por uma mercadorização dos serviços sociais. De direito do cidadão, as políticas sociais passaram a ser tomadas como serviços ao cidadão. O entendimento é que cada qual deve pagar o justo valor pelo tipo e qualidade de educação que quer receber (Lombardi, 2006, s/n).

Nesse sentido, as lutas por uma educação para além do capital necessariamente devem questionar os parâmetros que orientam a produção de bens e serviços na sociedade de classes: obsolescência planejada; diminuição da vida útil de máquinas, equipamentos e produtos; diminuição da vida útil da força de trabalho; ausência de uma preocupação real com a saúde dos trabalhadores e consumidores; ausência de planejamento das necessidades humanas, materiais e imateriais etc.<sup>12</sup>

### **Os métodos pedagógicos libertários: algumas notas sobre os complexos e a práxis pedagógica**

Há um vasto leque de métodos pedagógicos libertários: vão desde os fundamentos da escola do trabalho, a escola itinerante, as escolas de família agrícola, a educação popular, dentre inúmeros outros. Longe de querer esgotá-los e classificá-los, pretendemos dar algumas pistas sobre as metodologias formativas pensadas para a possibilidade de apreensão e entendimento da realidade, de forma a podermos intervir nela. A principal contribuição que daí tiramos é a necessidade de compreender a realida-

---

<sup>12</sup> Para saber mais sobre este debate, ver o artigo de Laís Fraga e Renato Dagnino nesta coletânea e a coletânea organizada por Dagnino (2009).

de de forma dialética, em sua totalidade, e a estreita relação entre a teoria e a prática social.

Devemos enfatizar também que esse tipo de construção, na atualidade, se dá principalmente no âmbito dos movimentos sociais que retomam a teoria e a prática da autogestão. Por falta de espaço neste trabalho, iremos nos dedicar rapidamente ao método de estudo por complexos temáticos, desenvolvido pelos pedagogos soviéticos no contexto da escola única do trabalho.

O método dos complexos foi desenvolvido por Pistrak como uma tentativa de superar a escola clássica verbalista, a fragmentação e a hierarquia dos conteúdos decorrentes dessa prática. Assim, o objetivo dos complexos temáticos seria treinar os educandos no olhar do materialismo histórico dialético e exercitar a práxis, acabando com a separação entre teoria e prática a partir da relação dos complexos com o trabalho socialmente útil (Freitas, 2009). Este método permite o estudo de temas atuais a partir de todos os ângulos disciplinares, através de uma boa articulação entre as “disciplinas” para a compreensão da realidade em seu conjunto, gerando uma síntese totalizante.

Cada ideia central de um complexo reúne as dimensões natureza, trabalho e sociedade,

as quais, em conjunto, devem refletir a ‘complexidade’ daquela parte da realidade escolhida para o estudo – sua dialética e sua atualidade, vale dizer, suas contradições e lutas –, *seu desenvolvimento enquanto natureza e enquanto sociedade, a partir do trabalho das pessoas* (Freitas, 2009, p. 36).

O estudo de complexos só tem sentido na medida em que eles representam uma série de elos numa única corrente, conduzindo à compreensão da realidade atual. Dessa forma, ele só é produtivo se estiver vinculado ao trabalho real dos alunos e à sua auto-organização na atividade social prática interna e externa à escola. O complexo é um meio, acentua Pistrak, não um fim em si.

Com outros objetivos e com métodos de outra natureza, os marxistas tentam se guiar pelo estudo da totalidade, um método bastante próximo daquele desenhado por Pistrak *et al.* (2009), pois é somente através do estudo do capital enquanto relação social total que os trabalhadores poderão transformar o sociometabolismo do capital em seu conjunto, não deixando resquícios da antiga sociedade na nova sociedade.<sup>13</sup>

Lukács foi um dos pensadores sociais do século XX que melhor seguiram os passos de Marx e Engels no estudo do capital enquanto totalidade. Para este pensador: “O que distingue, decisivamente, o marxismo da ciência burguesa não é a tese de um predomínio dos motivos econômicos da explicação da história; é o ponto de vista da totalidade” (Lukács, 2003).

Mais precisamente, seguindo ainda as trilhas de Lukács, na teoria social de Marx, a totalidade, como categoria fundante da realidade, significa:

em primeiro lugar, a unidade concreta das contradições interatuantes; em segundo lugar, a relatividade sistemática de toda totalidade, tanto para cima como para baixo (o que quer dizer que toda totalidade é construída por totalidades subordinadas a ela e também que, ao mesmo tempo, ela é sobredeterminada por totalidades de maior complexidade...); e, em terceiro lugar, a relatividade histórica de toda totalidade, ou seja, que o caráter-de-totalidade de toda totalidade é dinâmico, mutável, sendo limitado a um período histórico concreto, determinado (Lukács, 1949 *apud* Netto, 2009).

Experiências como os cursos financiados pelo Pronera ou pelo MEC para a criação de Licenciaturas em Educação do Campo (Caldart, 2009), além de outras já existentes há certo tempo, como a Escola Josué de Castro, em Veranópolis (RS), outras escolas esta-

---

<sup>13</sup> Para saber mais sobre o debate dos complexos temáticos e sua atualidade, ver Freitas (2009) e Caldart (2009).

duais do Rio Grande do Sul ou Paraná, as escolas de família agrícola em Minas Gerais, cursos universitários e as escolas itinerantes do MST (Camini, 2009) – sendo algumas mais autônomas e outras com muitas restrições em função do papel do Estado capitalista na sociedade de classes –, nos mostram que os complexos temáticos ou o estudo da totalidade são imprescindíveis para realizar a compreensão da realidade e para impulsionar sua transformação radical<sup>14</sup>. Não poderemos aqui aprofundar este pilar decisivo para uma nova educação, mas acreditamos que novas pesquisas devem nos mostrar os limites e as possibilidades desta metodologia nos movimentos sociais e em algumas escolas públicas.

### **A práxis pedagógica**

É conhecida a frase de Marx em que ele diz: “os filósofos interpretaram o mundo, é preciso transformá-lo”. Assim, mais que possuir uma teoria pedagógica libertária, é necessária uma prática pedagógica transformadora, ou seja, é necessário o exercício da práxis. No contexto do trabalho associado, temos percebido que o exercício da práxis está presente de forma bastante acentuada nos projetos de extensão universitária. A tese de doutorado de um dos autores (Novaes, 2010) identificou pesquisadores-extensionistas que fazem uma ponte muito interessante entre teoria e prática. Todos os pesquisadores-extensionistas analisa-

---

<sup>14</sup> Em outro artigo pretendemos observar as contradições da política educacional para os movimentos sociais no Governo Lula: a criação dos Centros de Formação de Economia Solidária, as políticas de qualificação para a Economia Solidária via Plano Nacional de Qualificação, os diversos cursos que foram criados pelo Pronera, os Centros de Agroecologia do MST, etc. Apenas para citar um exemplo, podemos observar que se por um lado a criação do curso de direito para assentados na Universidade Federal de Goiás foi uma “vitória”, por outro lado, como os movimentos sociais não tinham hegemonia no curso, acabaram “recebendo” aulas de professores conservadores.

dos parecem tentar fundir a teoria a uma determinada prática de transformação social, prática esta vinculada à luta dos movimentos sociais, à crítica da propriedade dos meios de produção, ao papel da autogestão, além da crítica à assistência técnica, à tecnologia convencional e sobre a necessidade de reprojetoamento e construção de uma tecnologia alternativa (Dagnino, 2009).

Sem cair no socialismo de cátedra, e no “praticismo” sem um norte definido, estes intelectuais “médios” parecem retomar dialeticamente a necessidade de realimentação entre a teoria e prática vinculada a uma transformação social mais ampla, dando intenção à extensão universitária.

Marcelo Doti (2009), ao refletir sobre a separação entre teoria e prática no marxismo do século XX, observa que se trata de um falso dilema, uma vez que os revolucionários só podem imiscuir-se na realidade sabendo suas cadeias de mediações e determinações para entenderem os pontos *nucleares*, as *determinações centrais* para proceder à transformação revolucionária do real. Trata-se de entender as frinchas, *as rupturas* e possibilidades que a realidade social nos fornece para a transformação. Esse complexo, que é complexo para a revolução, só se dá pela profunda articulação entre prática e teoria. Não são, portanto, bipolaridades, mas sim polos de uma mesma estrutura do próprio real. A diferença é ser conduzido pela realidade ou então conduzi-la<sup>15</sup>. Para isso, é necessário o mais alto grau de consciência sobre a mesma para evidenciar a importância da teoria como “momento” de uma dialética essencial para o entendimento da realidade e, ao mesmo tempo, ação sobre a mesma.

Por esse motivo, ele critica o “praticismo”, pois este nos leva a um nada indeterminado e sem sentido. Tal como a vida individual sem sentido é um mergulho no irracional, o “praticismo”

---

<sup>15</sup> Ou como diz o cantor Paulinho da Viola: “não sou eu quem me navega, quem me navega é o mar”.

é um “fazer pelo fazer” que pode ser fazer mal. Avaliar teoricamente o desenvolvimento exige, então, entender as classes que o conduzem e como o fazem. Segundo Engels, o Renascimento, “período da epopeia burguesa”, não separava a “teoria” da “prática”. Para ele, o Renascimento:

foi a maior revolução progressista que a humanidade conhecera até aquele tempo; uma época que necessitou de gigantes e engendrou gigantes. Gigantes pela força do pensamento, pelas paixões e pelo caráter, pela universalidade e pela doutrina. Os homens que fundaram a moderna denominação burguesa foram tudo, menos burgueses limitados. Os heróis daquele tempo, na realidade, ainda não haviam sido esmagados pela divisão do trabalho, cujos efeitos mutiladores, que tornam o homem unilateral, sentimos tão frequentemente nos seus sucessores. O que particularmente os distingue é que todos viviam e atuavam nos movimentos do seu tempo, na luta prática, tomando posição ativa e participando das contendas, quer com a palavra escrita ou falada, quer com a espada, e às vezes ambas. Daí aquela inteireza e força de caráter que faz com que tenham sido homens completos. Os eruditos de biblioteca representam exceções: gente de segunda ou de terceira ordem ou filisteus que não querem queimar os dedos (Engels, 2010, p. 23).

Do ponto de vista dos alunos universitários, muitos extensionistas estão “queimando os dedos”. Um exemplo disso são as Incubadoras Universitárias de Cooperativas Populares (ITCPs). As atividades de extensão desenvolvidas por uma parcela das ITCPs junto aos movimentos sociais parecem vir de uma recusa a uma vida liberal, à venda de sua força de trabalho a uma corporação nacional ou estrangeira. Em outras palavras, a recusa ao trabalho alienado.

Trata-se de uma espécie de refúgio, como no filme “Sociedade dos poetas mortos”. Diante da mutilação promovida pela universidade, diante do esquitejamento do saber, diante de uma vida sem sentido social, as Incubadoras de Cooperativas podem estar “treinando” esses alunos para uma atuação pública e cons-

ciente na realidade social. Não são poucos os depoimentos de alunos que entram engenheiros e saem engenheiros-pedagogos, entram economistas e saem economistas-educadores, entram pedagogos e saem pedagogos-engenheiros etc.

Do ponto de vista dos engenheiros, vale a pena citar o aprendizado de Flávio Henriques, quando se defrontou com desafios na Cooparj. Nas suas palavras:

(...) no estudo de caso, que se transformou em um projeto de extensão universitária, pude observar a importância para alunos de graduação de uma área técnica, que pouco contato têm com quem de fato necessita de suas contribuições, de estarem próximos a um empreendimento de autogestão. Ao mesmo tempo em que puderam contribuir para a (auto)gestão do empreendimento, tiveram um significativo aprendizado com um caso diferente dos que estavam acostumados a estudar (Henriques, 2011).

Inúmeros seminários poderiam surgir tanto para a troca de conhecimento entre as equipes que trabalham com os movimentos sociais, entre os próprios movimentos sociais e entre os movimentos sociais e as equipes. No ano de 2009, durante o Seminário Nacional de Assistência Técnica realizado pelo Centro de Formação Regional e Nacional em Economia Solidária, surgiu a demanda de troca de saberes entre os cooperados de cooperativas e associações diferentes.

No ano de 2007, a Unisol promoveu um evento em São Bernardo, no qual um dos objetivos era a troca de conhecimento entre os trabalhadores da Uniforja, da Cooperativa dos Trabalhadores Metalúrgicos de Canoas (CTMC) e entre outras FRs. A Associação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Autogestão (Anteag), nos anos 1990, promoveu algo parecido.

Evidentemente que iniciativas como essas são bem-vindas, mas, para que as mesmas ganhem um sentido mais profundo, requer-se um tipo de formação completamente distinto, que tenha

como objetivo trabalhar nos movimentos sociais ou em outras funções públicas (Fraga, 2007; Fraga, Novaes e Dagnino, 2010).

Já foram ensaiadas algumas propostas nesse sentido, mas, por motivos que não cabem neste artigo, todas elas não vingaram. Por parte da Unicamp, a tentativa de construção do Instituto Nacional de Inclusão Social esboçou uma proposta para levantar demandas tecnológicas dos movimentos sociais, bem como ajudar na resolução de problemas tecnológicos já identificados por esses movimentos. A UFABC, através do professor Bresciani, também esboçou uma parceria com várias universidades para atender às demandas da Economia Solidária.

No ano de 2007, o Ministério do Desenvolvimento Agrário criou, junto com algumas universidades públicas, o curso de especialização “Desenvolvimento do Campo”, uma espécie de residência nos assentamentos, casada com uma pesquisa que culmina na elaboração de monografias.

Dentre inúmeros resultados positivos e algumas contradições, a residência agrária e o curso de especialização vêm permitindo o encontro de “técnicos” com um perfil parecido e de professores que comungam na mesma “igreja”. Evidentemente que há disputas pela conformação do curso, mas prevalece a unidade. Além disso, o curso sinaliza também para a formação de um “técnico” crítico.

No entanto, é preciso reconhecer que as instituições que representam inúmeros movimentos sociais, entre eles os de Economia Solidária, não têm uma visão estratégica do papel do Complexo Público de Ensino Superior e Pesquisa (CPESP). Quando o tema entra em pauta nos movimentos sociais, este aparece muito mais como necessidade de “assistência técnica”, sem que se debata com profundidade qual tipo de assistência técnica e que tipo de profissional são necessários para os movimentos sociais, que tipo de transformação deveria ocorrer no CPESP para atender suas demandas e na tecnologia já materializada.



## A formação de lutadores

A formação de lutadores, guerreiros e guerreiras foi um dos elementos decisivos para a construção da pedagogia da “Escola-Comuna” (Pistrak *et al.*, 2009) na URSS dos anos 1920; não só para desconstruir a sociedade de classes, mas para construir uma sociedade para além do capital. Mais recentemente, depois da grande ruptura histórica que levou os movimentos sociais ao chão (1964-1985), o Movimento Sem Terra passa a ser um dos movimentos sociais que incorpora a necessidade de escola e de o próprio movimento formar lutadores para a construção de uma nova sociedade. Acreditamos que este pilar é decisivo para a construção de uma sociedade para além do capital, no entanto, poderemos apenas delinear alguns dos seus elementos neste artigo.

Não acreditamos que escolas que formam seres apáticos, bem comportados para as necessidades do capital, que obedecem aos ditames da “ordem e progresso”, do fetiche do consumo, da “responsabilidade social” ou da educação restrita às necessidades teórico-práticas do capital conseguirão fazer brotar a sociedade sem classes sociais, sem exploração e que supere o trabalho alienado. Não é este o caminho que vislumbramos.

Também não somos a favor da educação para a luta sem rumo definido, quando os movimentos sociais saem “dando cabeça” nos problemas sociais que encontram por aí. Neste sentido, cabe uma articulação entre formação de educandos lutadores e o papel da teoria como guia da ação, para que os movimentos sociais não se tornem meros movimentos que lutam somente por lutar, sem propósito algum, nem se tornem movimentos “pragmáticos” puros e simples.

Pablo Neruda (2003), em seu texto “Educação do cacique”, captou muito bem a necessidade deste pilar para uma educação de novo tipo. Nas suas palavras:

Lautaro era uma flecha delgada. Elástico e azul foi o nosso pai. Foi sua primeira idade só silêncio. Sua adolescência foi domínio. Sua juventude foi um vento dirigido. Preparou-se como uma longa lança. Acostumou os pés nas cachoeiras. Educou a cabeça nos espinhos. Executou as provas do guanaco. Viveu pelos covis da neve. Espreitou as águias comendo. Arranhou os segredos do penhasco. Entreteve as pétalas do fogo. Amamentou-se de primavera fria. Queimou-se nas gargantas infernais. Foi caçador entre as aves cruéis. Tingiram-se de vitórias as suas mãos. Leu as agressões da noite. Amparou o desmoronamento do enxofre. Se fez velocidade, luz repentina. Tomou as vagarezas do outono. Trabalhou nas guaridas invisíveis. Dormiu sobre os lençóis da nevasca. Igualou-se à conduta das flechas. Bebeu o sangue agreste dos caminhos. Arrebatou o tesouro das ondas. Se fez ameaça como um deus sombrio. Comeu em cada cozinha de seu povo. Aprendeu o alfabeto do relâmpago. Farejou as cinzas espalhadas. Envolveu o coração de peles negras. Decifrou o fio espiral do fumo. Construiu-se de fibras taciturnas. Azeitou-se como a alma da azeitona. Fez-se cristal de transparência dura. Estudou para vento furacão. Combateu-se até apagar o sangue. E só então foi digno de seu povo.

## **Considerações finais**

Marx disse certa vez que os homens fazem história, mas não a fazem como querem, em circunstâncias por eles escolhidas, mas como podem, diante dos limites colocados pelas lutas das outras gerações. Para o nosso caso, os trabalhadores e trabalhadoras de cooperativas e associações fazem história, mas, em alguma medida, “presos” na história, “dentro” da história. Não acreditamos que o crescimento do trabalho associado se dará pura e simplesmente através de sua expansão na economia, como se a classe dominante, os monopólios e oligopólios assistissem passivamente à disseminação das cooperativas e associações de trabalhadores. Para nós, a crise estrutural do capital não conduz a classe dominante a um suicídio coletivo, sem resistir sob todas

as formas possíveis à manutenção do seu poder e privilégios na sociedade de classes.

Seguramente os pilares da pedagogia da produção associada aqui esboçados não dão conta dos desafios colocados pela relação trabalho e educação, mas são elementos fundamentais para a retomada do debate e da prática da autogestão possível e necessária no século XXI.

## Referências bibliográficas

- ANTUNES, R. *Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho*. São Paulo: Boitempo, 2001.
- \_\_\_\_\_. (org.). *Riqueza e Miséria do Trabalho no Brasil*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.
- BAUDELLOT, C.; ESTABLET, R. *La escuela capitalista*. México: Siglo Veintiuno, 1990.
- BEHRING, E.; BOSCHETTI, I. *Política social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez, 2006.
- BERNARDO, J. A autogestão da sociedade prepara-se na autogestão das lutas. *Revista Piá Piou*, 2006.
- BRUNO, L. Poder e administração no capitalismo contemporâneo. In: OLIVEIRA, D. A. (org.). *Gestão democrática da educação*. Petrópolis: Vozes, 1997.
- CALDART, R. S. *Pedagogia do Movimento Sem Terra*. São Paulo: Expressão Popular, 2004.
- \_\_\_\_\_. (org.). *Caminhos para a transformação escolar*. São Paulo: Expressão Popular, 2009.
- CAMIMI, I. *Escola Itinerante na fronteira de uma escola nova*. São Paulo: Expressão Popular, 2009.
- CASTRO, M. P. A visão depende do cristal pelo qual se olha? Os diferentes olhares sobre a Economia Solidária. In: III Congresso da Rede Universitária de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares e I Simpósio Internacional de Extensão Universitária. *Anais...* Porto Alegre, UFRGS, 2011.
- CHRISTOFFOLI, P. I. *O desenvolvimento de cooperativas de produção coletiva de trabalhadores rurais no capitalismo: limites e possibilidades*. Curitiba, Dissertação de Mestrado, UFPR, 2000.

- COMENIUS, I. *Didática Magna*. Fundação Calouste Gulbenkia, 2001. Disponível em: <http://www.culturabrasil.org/didaticamagna/didaticamagna-comenius.htm>. Acesso em: 25 de março de 2011.
- DAGNINO, R. *Tecnologia Social: ferramenta para a construção de uma outra sociedade*. Campinas: Komedi, 2009.
- DAL RI, N. M.; VIEITEZ, C. G. A educação do movimento dos Sem-Terra. Instituto de Educação Josué de Castro. *Educação e Sociedade*, vol. 25, n. 89, set./dez. 2004, Campinas, p. 1.379-1.402.
- \_\_\_\_\_. *Educação Democrática e Trabalho Associado no Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra e nas Fábricas de Autogestão*. São Paulo: Ícone-Fapesp, 2008.
- DOTI, M. M. *Pequeno texto aberto aos camaradas*. Campinas, Imprensa, outubro de 2009.
- ENGELS, F. Ensaio sobre literatura. In: MARX, K.; ENGELS, F. *Cultura, arte e literatura: textos escolhidos*. São Paulo: Expressão Popular, 2010.
- FARIA, Maurício S. de. *Autogestão, Cooperativa, Economia Solidária: avatares do trabalho e do capital*. Tese (doutorado) – Sociologia Política, UFSC, Florianópolis, 2005.
- FOLHA DE SÃO PAULO. “Nunca vi tanto garçom que possui doutorado” – geração nem estuda nem trabalha toma as ruas. Caderno Mundo, 06/06/2011.
- FRAGA, L. *O curso de Graduação da Faculdade de Engenharia de Alimentos da UNICAMP: uma análise a partir da Educação em Ciência, Tecnologia e Sociedade*. Dissertação (mestrado) – Departamento de Política Científica e Tecnológica, Unicamp, 2007.
- \_\_\_\_\_; NOVAES, H. T.; DAGNINO, R. Educação em Ciência, Tecnologia e Sociedade para as engenharias: obstáculos e propostas. In: DAGNINO, R. (org.) *Estudos Sociais da Ciência e Tecnologia e Política de Ciência e Tecnologia – abordagens alternativas para uma nova América Latina*. João Pessoa: EDUEPB, 2010.
- FREINET, C. *A educação do trabalho*. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- FREIRE, P. *Pedagogia do oprimido*. 17ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- FREITAS, L. C. A luta por uma pedagogia do meio: revisitando o conceito. In: PISTRAC, M. M. *A Escola-Comuna*. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

- HARVEY, D. *Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo: Loyola, 2004.
- HENRIQUES, F. C. O Engenheiro na Assessoria a Empreendimentos de Autogestão. In: SCHMIDT, C.; NOVAES, H. T. (orgs.). *Economia Solidária e Transformação Social: rumo a uma sociedade para além do capital?* Porto Alegre: Ed. da UFRGS, no prelo.
- KRUPSKAYA, N. K. Prefácio da edição russa. In: PISTRAK, M. M. (org.). *A escola-comuna*. São Paulo: Expressão Popular, 2009.
- KUENZER, A. Z. *Pedagogia da fábrica: as relações de produção e a educação do trabalhador*. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1985.
- \_\_\_\_\_. As mudanças no mundo do trabalho e a educação: novos desafios para a gestão. In: FERREIRA, N. S. C. *Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios*. São Paulo: Cortez, 1998, p. 33-58.
- LOMBARDI, J. C. O velho discurso que rege a História educação brasileira. (Entrevista) *Jornal da Unicamp*, ed. 334, 21 a 27 agosto de 2006.
- LUKÁCS, G. *Intervenção no Congresso de Filósofos Marxistas de Milão* (Palestra). Milão, 1949.
- \_\_\_\_\_. *História e consciência de classe*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Prolegômenos para uma ontologia do ser social*. São Paulo: Boitempo editorial, 2010.
- MÉSZÁROS, I. *Para além do capital*. São Paulo: Boitempo, 2002.
- \_\_\_\_\_. *O Poder da ideologia*. São Paulo: Boitempo, 2004.
- \_\_\_\_\_. *Educação para além do capital*. São Paulo: Boitempo, 2006.
- MONTAIGNE, M. *Ensaio*. São Paulo: Abril, 1972.
- NASCIMENTO, C. Autogestão: Economia Solidária e Utopia. Revista eletrônica *Otra Economia*, 2008, p. 27-40.
- NERUDA, P. *Canto geral*. Buenos Aires: Ed. Sudamericana, 2003.
- NETTO, J. P. Introdução. In: MARX, K. *Miséria da Filosofia – resposta à Filosofia da Miséria, do sr. Proudhon*. São Paulo: Expressão Popular, 2009.
- NOVAES, H. T. *O fetiche da tecnologia: a experiência das fábricas recuperadas*. São Paulo: Expressão Popular, 2007.
- \_\_\_\_\_. A Autogestão como Magnífica Escola: notas sobre a educação no trabalho associado. In: BATISTA, E. L.; NOVAES, H. T. (orgs.). *Educação e reprodução social: as contradições do capital no século XXI*. Bauru: Canal 6/Praxis, 2011.

- \_\_\_\_\_; FARIA, M. S. Para onde vão as fábricas recuperadas? In: NOVAES, H. T. (org.). *O retorno do caracol à sua concha: alienação e desalienação em associações de trabalhadores*. São Paulo: Expressão Popular, 2011.
- PAGOTTO, C. *Ajustes e rupturas – cooperativismo e lutas sociais no Brasil contemporâneo*. Dissertação de Mestrado, Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2003.
- PISTRAK, M. M. *Fundamentos da Escola do Trabalho*. São Paulo: Expressão Popular, 2001.
- \_\_\_\_\_. (org.). *A Escola-Comuna*. São Paulo: Expressão Popular, 2009.
- ROUSSEAU, J. J. Livro Primeiro. In: *Emílio ou da educação*. São Paulo: Martins Fontes, 2004.
- SAVIANI, D. *História das ideias pedagógicas no Brasil*. Campinas: Autores Associados, 2007.
- SILVA, Felipe. *A Fábrica como Agência Educativa*. Araraquara: Editora Cultura Acadêmica-Unesp, 2005.
- SILVA, Marineide M. *O mosaico do desemprego*. Tese (doutorado) – IFCH, Unicamp, Campinas, 2009.
- SMITH, A. *A riqueza das nações: investigações sobre sua natureza e suas causas*. São Paulo: Nova Cultural, 1985.
- TIRIBA, L. *Pedagogia(s) da produção associada*. Ijuí: Ed. da Unijuí, 2001.
- \_\_\_\_\_; FISCHER, M. C. B. Saberes do trabalho associado. In: CATTANI, A. D.; LAVILLE, J. L.; GAIGER, L. I.; HESPANHA, P. *Dicionário Internacional da Outra Economia*. São Paulo/Coimbra: Almedina Brasil Ltda./Edições Almedina S. A., 2009, p. 293-298.
- \_\_\_\_\_; FISCHER, M. C. B. Saberes do trabalho associado. In: CATTANI, A. D.; LAVILLE, J. L.; GAIGER, L. I. e HESPANHA, P. *Dicionário Internacional da Outra Economia*. Coimbra: Editora Almedina, 2009, p. 293-298.
- TRAGTENBERG, M. *Reflexões sobre o socialismo*. São Paulo: Moderna, 1986.
- \_\_\_\_\_. *Sobre educação, política e sindicalismo*. 3ª edição. São Paulo: Ed. Unesp, 2004.
- \_\_\_\_\_. *Administração, poder e ideologia*. 3ª edição. São Paulo: Editora da Unesp, 2005.
- VIEITEZ, C.; DAL RI, N. *Trabalho associado*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

WALLERSTEIN, I. Uma política de esquerda para o século XXI ? ou teoria e práxis novamente. *In: LOUREIRO, I.; LEITE, J.C.; CEVASCO, M. (orgs.). O espírito de Porto Alegre*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

WIRTH, I. G. *As relações de gênero em cooperativas populares do segmento da reciclagem: um caminho para a construção da autogestão?* Dissertação (mestrado) – FE, Unicamp, Campinas, 2010.

\_\_\_\_\_; FRAGA, L.; NOVAES, H. T. Educação, Trabalho e Autogestão: limites e possibilidades da Economia Solidária. *In: BATISTA, E. L.; NOVAES, H. T. (orgs.) Educação e reprodução social: as contradições do capital no século XXI*. Bauru: Canal 6/Praxis, 2011.

## Anexo I

### Indignados unidos

*Folha de S. Paulo*, domingo, 5 de junho de 2011.  
Espanha

“Nunca vi tanto garçom que possui doutorado”  
Geração “nem estuda, nem trabalha” toma ruas  
Luisa Belchior, de Madri  
Rodrigo Russo, enviado especial a Barcelona

“Uma faculdade, dois mestrados, três idiomas, cinco anos de experiência e um estágio de 600 euros”.

Os dizeres na placa que a cientista ambiental Lilian García, 25, segurava em uma das manifestações que tomaram as ruas de Madri na semana passada eram fictícios. “Esse estágio foi há três anos. Desde então estou desempregada”.

Como ela estão 45% da população jovem espanhola, em torno de 700 mil pessoas.

Com os protestos e acampamentos nas praças do país, revelaram ao mundo uma Espanha que já não consegue dar conta de inseri-los no mercado de trabalho.

O resultado é que os jovens que podem deixam o país em busca de empregos em vizinhos europeus –em 2010, 166 mil emigraram.

Chamada de geração “ni-ni” – ni estudia, ni trabaja –, este quase milhão de espanhóis tem a melhor formação na história do país e um dos piores cenários de emprego.

Javier Garcia, 28, veio dos EUA participar dos protestos. “Eu odeio ter que estar longe do meu país para poder trabalhar. Tenho muitos amigos aqui sem emprego. Nossa geração é a mais bem preparada da história. Nunca vimos tantos garçons com doutorado e três idiomas”.

Em Barcelona, o movimento dos “indignados” ganhou força após o dia 27 de maio, quando, a pretexto de limpar a praça Catalunha, onde os jovens acampavam, policiais agrediram os manifestantes, deixando 121 pessoas feridas.

A agilidade com que os acampados divulgaram pelas redes sociais fotos e vídeos de policiais agindo violentamente foi determinante para que a praça fosse novamente liberada para os protestos.

Em uma das entradas da praça, uma faixa avisa aos transeuntes: “Estamos construindo um mundo melhor, desculpem os transtornos”.

“Estávamos anestesiados, cansados de políticos”, diz Judith Casas, 33.

Já para o estudante de ciências ambientais Raul Sanchez, 25, que trabalha em um *call center* e é garçom aos finais de semana, o movimento é um meio de pedir outro modelo para empregos: “Não queremos mais trabalhar só com turismo ou construção”, desabafa. Sua renda mensal é de 1.000.



Os jovens têm inspiração na praça egípcia Tahrir, onde protestos levaram à queda da ditadura, e na população da Islândia, que em referendos rejeitou o pagamento de dívidas externas do país.

\* \* \*

*Folha de S. Paulo*, domingo, 5 de junho de 2011.  
Portugal

“Sou da geração sem remuneração”, cantam jovens  
Vaguinaldo Marinheiro  
Enviado especial a Lisboa

No dia 4 de fevereiro, quatro portugueses entre 25 e 28 anos conversavam num café de Lisboa sobre como era difícil a vida dos jovens desempregados ou com emprego precário no país.

Um mês e meio depois (12 de março), um protesto convocado por eles reuniu 200 mil pessoas nas ruas de Lisboa e outras 300 mil espalhadas pelo país.

O segredo do sucesso do movimento da “geração à rasca” (em apuros) é mais uma vez as redes sociais.

“As redes sociais são uma marca desse nosso tempo. Elas mostram que é possível ter manifestação política à margem dos partidos, dos sindicatos”, diz Paula Gil, 28, integrante do grupo original.

“Por um lado, ficamos impressionados com a velocidade. Por outro, não, porque nós e nossos amigos vivíamos a mesma situação.”

Paula é formada e tem mestrado em Relações Internacionais, trabalha desde os 18, mas nunca teve um emprego formal, com direitos.

“Essa é a situação de Portugal hoje. Metade da população economicamente ativa do país está desempregada ou em trabalho precário.”

Paula nega que o movimento tenha sido inspirado pela “Primavera Árabe”.

“Eles lutavam por liberdade e democracia, contra uma ditadura. Nós temos democracia, apenas queremos exercê-la.”

Na conversa do bar, ela e os amigos comentavam as músicas da banda Deolinda, um grupo de fado moderno.

Uma delas, “Que Parva que Sou”, parece um hino da geração à rasca.

Diz: “Sou da geração sem remuneração/ e não me incomoda esta condição./ Que parva que eu sou!/ Porque isto está mal e vai continuar,/ já é uma sorte eu poder estagiar./ Que parva que eu sou!/ E fico a pensar, que mundo tão parvo/ onde para ser escravo é preciso estudar.”

Depois do 12 de março, o grupo ganhou voz. Hoje, recolhe as 35 mil assinaturas necessárias para apresentar um projeto de lei que quer criar regras mais duras para o trabalho temporário.

Segundo Paula, uns poucos continuam acampados no Porto e em Coimbra.

Em Lisboa, há apenas assembleias populares, quando as pessoas se reúnem nas ruas para discutir os problemas do país.

\* \* \*

*Folha de S. Paulo*, domingo, 5 de junho de 2011.

Grécia

“As pessoas estão fartas, é isso”, diz manifestante

Protestos em Atenas são antipacote do FMI

Carolina Vila-Nova

Em Berlim

O grego Aryiris Panagopoulos desembarcou anteontem na Espanha com um objetivo: combinar com os colegas espanhóis

um “protestaço” simultâneo para hoje nas emblemáticas praças do Sol, de Madri, e Syntagma (da Constituição), de Atenas.

Depois de episódios violentos que culminaram na morte de manifestantes há cerca de um ano, os gregos andavam quietos.

Precisaram de um empurrãozinho dos espanhóis e de rumores de novas medidas econômicas no país para retomarem, no último dia 25, os protestos na capital.

Desde então, grupos distintos ficam acampados em tendas na praça. Eles se chamam, como os espanhóis, de “indignados”, e são um movimento sem líderes definidos ou ligação com grupos políticos tradicionais.

“São jovens, são estudantes, são aposentados, funcionários públicos. Não tem isso de idade nem de setores. As pessoas estão fartas, é isso”, explica o grego de 48 anos.

“Eu diria que três quartos da população estão descontentes com a atual situação no país, especialmente com o acordo com o FMI”, afirma o jornalista grego Nick Malkoutzis, editor-adjunto da versão em inglês do jornal *Kathimerini*.

Os protestos não têm um tema determinante, mas giram em torno da rejeição ao acordo fechado pelo país com o FMI no ano passado, às medidas de austeridade impostas pelo governo para atender a esse acordo e a uma classe política considerada corrupta e desvinculada da população.

Como nos demais casos, as redes sociais são um meio importante de convocação da população e de articulação com grupos em outros países. Blogs, comunidades no Facebook e twitteiros tentam quebrar a barreira da língua para os de fora.

“Atenas é muito pequena, todos se conhecem e muito se espalha no boca a boca. Mas, claro, usamos muito a internet. E felizmente a mídia na Grécia tem bastante autonomia”, diz Panagopoulos.

Malkoutzis remete à Grécia Antiga para descrever como se organizam os distintos grupos na Syntagma.

“Há a linha de frente, que fica diante do Parlamento e da polícia. Atrás deles, no acampamento, é como uma versão moderna da ágora [praça na Grécia antiga]. Pessoas em grandes ou pequenos grupos, discutindo, tentando trabalhar em temas comuns ou conversando sobre quais deviam ser os rumos do protesto. Um pega o microfone, fala e passa adiante. Um experimento interessante”.

\* \* \*

*Folha de S. Paulo*, domingo, 5 de junho de 2011.

“Para que votar?”, indagam portugueses

País em crise econômica vai às urnas hoje com grande apatia; qualquer que seja resultado, FMI dará as cartas

Opositor de direita é favorito para vencer eleição, convocada após governo ter falhado ao aprovar pacote fiscal

Vaguinaldo Marinheiro

Enviado especial a Lisboa

Os jornais e as TVs insistem em dizer que a eleição portuguesa que acontece hoje é a mais acirrada dos últimos anos. Mas o que se vê nas ruas é apatia e desesperança com relação ao futuro.

Serão escolhidos os 230 deputados da Assembleia Nacional. O partido que obtiver mais cadeiras indica o novo primeiro-ministro, que irá administrar um país em recessão, com desemprego de 12,6% e dívida pública equivalente a 93% do PIB, cerca de 160 bilhões (R\$ 368 bi).

Nos bares, nas universidades, nos shoppings, o que se ouve é a mesma resposta quando o assunto é eleição.

“Para que votar? O país está ruim e continuará assim pelo menos nos próximos dois anos. Qualquer que seja o governo, irá

apenas cumprir o acordo com o Fundo Monetário Internacional, que prevê mais austeridade. Só espero que não aconteça com a gente o mesmo que se passa na Grécia, em que as medidas do FMI só pioram a situação”, afirma Henrique Simão, 28, que passou dois anos desempregado e hoje faz mestrado em economia e vive de bolsa de estudo.

Como ele, muitas pessoas não devem votar hoje.

Há projeções de 40% de abstenção, mesmo índice registrado nas últimas eleições legislativas, em 2009.

“A insatisfação que os portugueses têm não gera participação, mas alienação”, afirma Marina Costa Lobo, doutora em ciência política da Universidade de Lisboa.

O sociólogo Pedro Magalhães concorda. “O português se sente distante do poder. Isso explica a abstenção elevada e a apatia”, diz.

A eleição de hoje é fruto de uma crise política gerada por problemas econômicos.

Portugal tem uma dívida crescente, e os mercados começaram a exigir juros cada vez mais altos para emprestar ao país.

Em março, o governo do socialista José Sócrates não conseguiu aprovar no Parlamento seu quarto pacote de austeridade.

Com isso, Sócrates renunciou e foram convocadas eleições antecipadas.

Ele espera uma vitória de seu partido para continuar no poder. Mas as últimas pesquisas colocam o PSD (Partido Social-Democrata) à frente, com intenções de voto que variam de 34,4% a 38,5%. O PS aparece com, em média, 5 pontos percentuais a menos.

O líder do PSD, Pedro Passos Coelho, pregou o voto útil. Afirmou que Portugal precisa de um governo com maioria absoluta no Parlamento para conseguir implantar as medidas necessárias para enfrentar a crise.

São medidas acordadas com o FMI e a União Europeia em troca de um empréstimo de 78 bilhões.

Entre elas estão cortes de gastos públicos e privatizações. Devem ser vendidas empresas como TAP (aérea), o Metrô de Lisboa e do Porto, o sistema ferroviário e a administradora dos aeroportos.

#### Irritação e Buzinaço

Apesar da aparente resignação, ao menos anteontem, último dia da campanha nas ruas, o lisboeta colocou para fora sua irritação.

O PS e o PSD fizeram arruadas (como os portugueses chamam as passeatas) em horários alternados pelo bairro do Chiado, o que complicou ainda mais o trânsito nas estreitas ruas da região.

Os militantes, aos gritos, tentavam sem sucesso se sobrepor às buzinas dos motoristas impacientes.

No mesmo dia, o país enfrentou mais uma das greves no sistema ferroviário.

Com pouco dinheiro e sem trens, tudo bem. Ficar parado sob um sol de quase 30 graus foi demais.

**Parte 2**  
**Fundamentos da Gestão Pública**





# **Algumas notas sobre a concepção marxista do Estado capitalista no século XX**

Henrique T. Novaes

## **Introdução**

Este artigo pretende fazer uma breve revisão bibliográfica sobre as correntes do marxismo que interpretaram as mudanças e permanências no Estado capitalista no século XX. Optamos por confeccionar um artigo de maior nível de abstração e bastante sintético, sem nos preocuparmos em aprofundar os temas aqui abordados.

Este texto perde seu sentido caso não se articule as ideias aqui desenvolvidas com os outros artigos desta coletânea, dedicados: a) ao processo de mundialização do capital e o aumento da pobreza no final do século XX; b) ao processo de construção e destruição parcial ou completa do Estado do bem-estar social na Europa num contexto de regressão histórica; c) à particularidade da formação da sociedade brasileira e a especificidade do Estado Brasileiro, principalmente no que se refere à questão dos dirigentes públicos e na organização do trabalho nas fábricas; d) os conflitos no campo da educação, especialmente da educação profissional no século XX; e) o aumento do desemprego e subemprego em escala mundial a partir dos anos 1970; f) as propostas

de construção da autogestão e desconstrução do Estado capitalista numa possível e necessária transição para além do capital, dentro e fora do Estado.

Partimos da teoria de Marx esboçada na *Crítica da filosofia do direito de Hegel* que surgiu para contrapor e criticar a visão de que o Estado representa os interesses da “comunidade” (Marx, 2005). Para nós, o fetiche do Estado é reforçado justamente porque a classe dirigente – num determinado momento histórico – tem de exercer o poder em seu próprio interesse de classe, mas camufla suas ações como sendo para o “bem de todos”, para a “nação”, para o bem-estar do “povo”.

Não são poucos os funcionários públicos que se apresentam como funcionários da “sociedade”. Isso nos permite dizer que o Estado tem que assumir uma aparência independente, tornando-se uma espécie de poder alienígena. Para Miliband (1972), tanto a classe capitalista como os trabalhadores têm geralmente enfrentado o Estado como entidade “separada” da sociedade de classes, reforçando o fetiche do Estado.

Por outro lado, para Przeworski (1989), Faleiros (1980) além de Behring e Boschetti (2006), o Estado no século XX não respondeu invariavelmente aos requisitos da produção capitalista: a atividade das instituições e as próprias instituições são um resultado contínuo dos conflitos sociais. Sendo assim, deve-se analisar o Estado sob circunstâncias históricas concretas e observar como e por que grupos específicos, classes ou frações de classes entram em conflito acerca de questões específicas. O resultado destes conflitos é uma determinada organização e um conjunto de políticas estatais. Ianni (1989) acredita que a luta de classes é capaz de imprimir suas marcas no Estado e que a “dinâmica” da “sociedade” reflete na configuração do Estado. Para ele:

A análise do Estado é uma forma de conhecer a sociedade. Se é verdade que a sociedade funda o Estado, também é inegável que o Es-

tado é constitutivo daquela. As forças sociais que predominam na sociedade, em dada época, podem não só influenciar a organização do Estado como incutir-lhe tendências que influenciam o jogo das forças sociais e o conjunto da sociedade. É claro que o Estado não pode ser organizado senão em conformidade com as tendências da sociedade, mas pode ser levado a privilegiar uma ou outra direção, conforme os desígnios dos que detém o poder (Ianni, 1989).

Há pouquíssimos aspectos da produção e do consumo que não estão profundamente afetados, direta ou indiretamente, por políticas do Estado. No entanto, não seria correto afirmar que o Estado apenas recentemente se tornou agente central para o funcionamento da sociedade capitalista. Ele sempre esteve presente, somente suas formas e modos de funcionamento mudaram conforme o capitalismo amadurecia (Harvey, 2005).

Para traçar algumas tendências e contratendências na configuração do Estado capitalista no século XX, dividimos o artigo em oito seções. A primeira delas tece algumas notas sobre a teoria geral do Estado. Em seguida, abordamos a relação entre capital, Estado e trabalho alienado. Na terceira seção dedicamos algumas páginas à análise do poder da ideologia, dando destaque especial ao papel dos meios de comunicação na manutenção da sociedade de classes. A transmissão de conhecimentos técnicos e valores de subordinação pela escola pública no século XX foi abordada na quarta seção. Sabendo que as lutas por uma pedagogia do trabalho associado foram abordadas no artigo “Em busca de uma pedagogia da produção associada” (Novaes e Castro) desta coletânea, não nos debruçamos neste tema nas próximas páginas. A reflexão sobre o que se ensina nas universidades e o que se pede nos concursos foi retomada por nós nesta parte do artigo. Acreditamos que ela é fundamental para compreendermos a formação, os hábitos, a seleção e as ações dos funcionários públicos. Depois de analisar o currículo explícito e implícito das burocracias, nos debruçamos sobre a margem de manobra que

permite aos trabalhadores a conformação e até mesmo a superação do Estado capitalista em processos revolucionários. A teoria do desenvolvimento desigual e combinado foi resgatada na sexta seção para compreendermos as especificidades do Estado latino-americano. Em seguida, escrevemos algumas páginas sobre o Estado do bem-estar Social na Europa. A penúltima seção do artigo lida com as transformações no Estado nos anos 1970 que deram origem ao Estado mínimo para os trabalhadores e máximo para o capital – principalmente para o capital financeiro – na América Latina. Encerramos o texto com algumas notas sobre a necessidade de superação do Estado e do trabalho alienado.

## Notas sobre a teoria geral do Estado

Segundo Miliband (1972), Poulantzas (1985) e Pinassi (2009), uma teoria do Estado é também uma teoria da sociedade e da distribuição do poder. Eles criticam os teóricos pluralistas e afirma que o Estado é uma instituição de tipo especial, cujo principal objetivo é defender o predomínio de uma determinada classe<sup>1</sup>.

Em linhas gerais, Ianni (1989) afirma que o Estado não é um órgão apenas de mediação nas relações de classe. Ele é elemento de preservação do predomínio de uma classe sobre outra. Para este pensador social, a função primordial do Estado é a garantia das condições de produção e expropriação dos bens produzidos. Porém, com os processos de estatização ocorridos no século XX, o Estado também se inseriu nas condições de produção, o que se convencionou chamar Estado-Empresário. O Estado também é uma:

poderosa agência de indução de investimentos, alocação de recursos, dinamização das forças produtivas, organização das relações

---

<sup>1</sup> Sobre a visão pluralista, ver o artigo de Milena Serafim e Rafael Dias nesta coletânea.

sociais de produção, transferência de renda, planejamento indicativo e impositivo, lugar de violência organizada e concentrada na sociedade (Ianni, 1989, p. 258).

Mészáros (1986) certamente concordaria com O. Ianni, mas também destacaria a ascensão do complexo industrial-militar no século XX, que chegou a consumir 80% dos fundos públicos destinados à política científica e tecnológica nos EUA nos anos 1970<sup>2</sup>.

Na sociedade capitalista, o Estado é, acima de tudo, o instrumento coercitivo de uma classe dominante, ela própria definida em termos de sua propriedade e de seu controle sobre os meios de produção (Miliband, 1972), que possui e controla os meios de produção e é capaz de usar o Estado como instrumento de dominação. Nas palavras de Harvey (2005), o Estado capitalista não pode ser outra coisa que instrumento de dominação de classe, pois se organiza para sustentar a relação básica entre capital e trabalho. Principalmente nos momentos de crise, o Estado desempenha o papel de árbitro entre as frações do capital, isto é, diante das disputas em torno do excedente que na verdade são disputas entre as frações de classe (lucro industrial, juro, rendas). Para Harvey (2005), os aspectos anárquicos e destrutivos da competição capitalista têm de ser regulados: os conflitos de interesse entre frações do capital precisam ser arbitrados para o “bem comum” do capital.

Depois que Marx criticou a ideia dominante de sua época, isto é, a de que o Estado expressava os interesses comuns de todos, este complexificou-se muito mais. Já não podemos dizer que “o executivo do Estado moderno não é mais do que um comitê para dirigir os negócios comuns de toda a burguesia”, sem aprofundar o que aconteceu com o Estado no século XX. Para introduzir este debate, vejamos a relação entre Estado, capital e trabalho alienado.

---

<sup>2</sup> Para este debate no Brasil, ver Dagnino (2009).

## A relação Estado, capital e trabalho alienado

Para o marxismo, a chave para a compreensão do capitalismo é a produção. É bastante conhecida a frase de Marx em que ele mostra que os “trabalhadores têm que pedir permissão aos proprietários dos meios de produção para viver”. Quando param de trabalhar, “morrem no dia seguinte”. Os trabalhadores vivem da venda da sua força de trabalho, “trabalham sem nada consumir”, e os capitalistas “consomem sem nada produzir”. Não são poucos os filmes que nos mostram que os capitalistas podem ficar vários anos sem receber lucros, mas os trabalhadores dependem da venda da sua força de trabalho pra sobreviver.<sup>3</sup>

É também bastante conhecida a frase de Marx na qual ele observa que “se o trabalhador pudesse, fugiria do trabalho como foge da peste”. Sob a égide do capital, o trabalho é fonte de sofrimento, mera atividade de sobrevivência sem nenhum sentido social (Mészáros, 2002; Lukács, 2010), mas isso não significa que este tipo específico de trabalho seja eterno e esteja em todos os momentos da história da humanidade. Poderíamos lembrar, por exemplo, que muitos pensadores sociais observaram o surgimento de cooperativas e associações de trabalhadores que carregavam em si embriões de desalienação do trabalho, mesmo reproduzindo as sequelas da forma de produção anterior. Também podemos lembrar as sociedades indígenas da América Latina pré-colombiana, onde não existiam classes sociais, propriedade privada e Estado.

No século XX, com a sofisticação das técnicas de controle do tempo de trabalho tendo em vista a produção e reprodução ampliada do capital, surge uma “classe auxiliar” dos proprietários dos meios de produção, chamada de gestores (Bernardo,

---

<sup>3</sup> Ver, por exemplo, os filmes “A classe operária vai ao paraíso”, de Elio Petri, e “Os companheiros”, de Mario Monicelli.

1987), tecnocratas ou burocracia das grandes corporações, muitos deles sendo engenheiros, economistas, administradores de empresas etc.<sup>4</sup>

Com a revolução industrial e o surgimento da maquinofatura, o capitalismo inaugura a divisão entre o trabalho de concepção e de execução, a separação entre o *homo faber* e o *homo sapiens*. Os tecnocratas ficam com as funções estratégicas das grandes corporações e tentam manter as relações de trabalho harmoniosas. Os trabalhadores tendem a lutar pelo aumento do seu salário ou, em momentos de acirramento das lutas sociais, buscam controlar os meios de produção, via autogestão.

Se Lenin (1981) verificou processos de fusões e aquisições no final do século XIX que geraram inúmeros monopólios e oligopólios, Braverman (1987) e Tragtenberg (2004) ressaltam a brutal assimetria de poder entre capital e trabalho nas corporações que surgiram no século XX. Isso nos permite desmascarar o mito da democracia liberal, principalmente no chão de fábrica. Os trabalhadores não decidem o que produzir, como produzir, para quem produzir, isto é, não há nenhum sentido no trabalho realizado. Fourier, um socialista utópico, dizia que as fábricas capitalistas são “prisões brandas”.

João Bernardo (2004) afirma que o capitalismo das grandes corporações é o capitalismo da “democracia totalitária”. Bernardo (2000) chama de Estado Restrito o “conjunto das instituições que compõem o governo, o parlamento e os tribunais”. O Estado Amplo abrange de maneira mais específica a manutenção das condições de exploração capitalista. Ele teria “o poder de organizar a força de trabalho, de regulamentar a produção, de impor

---

<sup>4</sup> Sobre este debate em perspectiva histórica e mais aprofundada, cf. o artigo de Felipe Silva nesta coletânea. Sobre a relação entre este tema, o taylorismo-fordismo e a educação para o trabalho, cf. o artigo de Novaes e Castro, também nesta coletânea.

a disciplina de fábrica. O Estado Amplo é constituído, em suma, pelos mecanismos que asseguram às classes dominantes, no interior das unidades econômicas, a extorsão da mais-valia” (Bernardo, 1987 *apud* Sardá de Faria, 2005). No entanto, reza a teoria liberal que vivemos numa sociedade de troca entre “iguais”, onde as pessoas são “livres” como pássaros.<sup>5</sup>

Ainda seguindo os passos de Bernardo, este pensador questiona a falsa liberdade difundida no final do século XX. Para ele,

“Liberdade” é hoje a possibilidade de escolher entre um número cada vez maior de produtos equivalentes (...). “Democracia” é hoje a possibilidade de alimentar com o nosso trabalho, engenho e iniciativa uma elite social que se apropria dos principais frutos dessa atividade (Bernardo, 2000).

Harvey (2005) destaca que o sistema jurídico do capital possui um papel crucial na sustentação e na garantia da estabilidade dos contratos “legítimos” entre trabalhadores e patrões. Em resumo, garantia do direito da propriedade e garantia da venda da força de trabalho numa sociedade onde a propriedade privada é majoritária.<sup>6</sup>

Para fins didáticos, podemos lembrar uma passagem de Marx em que ele narra a história de um capitalista britânico que resolveu produzir tecidos na Austrália, já que a exportação do produto para tal país já era um negócio lucrativo. Com essa intenção, adquiriu maquinaria e matéria-prima, recrutou trabalhadores e para lá embarcou tudo, homens e coisas. Ao chegarem

---

<sup>5</sup> Trata-se de um tema bastante atual no Brasil, pois estamos vivendo não uma democracia, mas o retorno da açucarocracia, sojacracia, empreiteirocracia e plutocracia da ditadura civil-militar dos anos 1964-1985. George Soros, um dos maiores investidores individuais do capitalismo financeirizado, observou que “os mercados votam todos os dias”. Sobre a açucarocracia no nordeste brasileiro, ver Oliveira (2008).

<sup>6</sup> Sobre isso, ver Naves (2000) e Tarso de Melo (2009).



nesta ilha então pouco povoada, os trabalhadores renunciaram à condição de assalariados do capitalista, apoderando-se cada um de um pedaço da terra que era farta, e transformaram-se em pequenos camponeses. As máquinas e matérias-primas enferrujaram ou apodreceram com a inatividade.

A partir desta reflexão de Marx, João Bernardo (1987) extrai a seguinte conclusão: esse algodão ou essa lã, essa maquinaria eram capital? O seu proprietário era capitalista? Tinham deixado de sê-lo – é isso que nos mostra esta fábula verídica – a partir do momento em que os trabalhadores deixaram de ser operários assalariados e se estabeleceram como camponeses por conta própria. A história não diz se esse logrado patrão o compreendeu, mas tanto o autor que a narrou, como Marx que a reproduziu, como nós hoje, todos podemos entender que o dinheiro, as ações, as máquinas, a matéria-prima só funcionam como capital enquanto os trabalhadores se comportarem como proletários (Faria, 2005).

Ao refletir sobre a construção dos pilares que sustentam o capitalismo, Marx nos mostra no texto “A assim chamada acumulação primitiva” o papel violento do Estado, comandado pelas classes dominantes que chegam ao poder, no divórcio inicial do trabalhador e seus meios de produção (o caracol e sua concha). Este divórcio realizou-se pela força direta (espoliação de terras, expulsão de pequenos produtores etc.) ou através da violência legalizada por via do Estado. Na Inglaterra isso se deu através do cercamento das terras (Engels, 2004). Mesmo sendo muito extensas, as duas citações de Engels abaixo reproduzidas são muito importantes para a compreensão da “origem” do Estado na história da humanidade:

Assim, o Estado não é, de modo algum, um poder, de fora, imposto sobre a sociedade; assim como não é “a realidade da ideia moral”, “a imagem e a realidade da razão”, como sustenta Hegel. Em vez disso, o Estado é o produto da sociedade num estágio específico do seu desenvolvimento; é o reconhecimento de que essa sociedade se envolveu numa autocontradição insolúvel, e está ra-

chada em antagonismos irreconciliáveis, incapazes de serem exorcizados. No entanto, para que esses antagonismos não destruam as classes com interesses conflitantes e a sociedade, um poder, aparentemente situado acima da sociedade, tornou-se necessário para moderar o conflito e mantê-lo nos limites da “ordem”; e esse poder, nascido da sociedade, mas se colocando acima dela e, progressivamente, alienando-se dela, é o Estado (Engels, 1991).

O Estado que se origina da necessidade de manter os antagonismos de classe sob controle, mas que também se origina no meio da luta entre as classes, é, normalmente, o Estado da classe economicamente dirigente que, por seus recursos, torna-se também classe politicamente dirigente, e, assim, obtém novos meios de controlar e explorar as classes oprimidas. O Estado antigo era, antes de mais nada, o Estado dos senhores de escravos para controlar os escravos, assim como o Estado feudal era o órgão da nobreza para oprimir os servos camponeses, e o Estado representativo moderno é o instrumento para explorar a mão de obra assalariada pelo capital. No entanto, ocorrem períodos excepcionais – quando classes antagônicas se igualam em forças – em que o poder do Estado, como aparente mediador, adquire, naquele momento, certa independência em relação a ambas as classes (Engels, 1991).

No livro *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra*, Engels (2004) nos mostra a função do Estado durante a Revolução Industrial na Inglaterra. A vantagem de Engels é que ele observa este momento histórico de uma forma totalizante: analisa todas as questões que envolvem o cotidiano do trabalho que vão desde as condições de trabalho, as leis que impõem a disciplina do trabalho, o problema da habitação, passando pelo transporte, o surgimento de instituições filantrópicas, o papel das escolas para os trabalhadores e para a burguesia, as prisões, a alimentação dos trabalhadores, o surgimento dos sindicatos e associações de trabalhadores como embriões de resistência ao avanço do capital, entre outras.

Todos estes autores consideram que há uma enorme assimetria de poder entre as classes sociais. Um pequeno número de enormes corporações possui uma importância exageradamente desproporcional na economia, principalmente depois da ascensão dos grandes monopólios e oligopólios, sob hegemonia do império estado-unidense (Lenin, 1981)<sup>7</sup>. Para nós, o Estado do bem-estar social é um momento de rara exceção na balança do poder capital-trabalho.

Tentando estabelecer a relação entre governos capitalistas e o apoio destes às corporações no século XX, Miliband (1972) se pergunta: por que os governos geralmente auxiliam o empresariado de todas as maneiras possíveis? Segundo este intelectual:

O interesse nacional está indissolivelmente ligado aos azares da empresa capitalista: ao servir aos interesses do empresariado e ao ajudar a empresa capitalista a prosperar, os governos estão realmente desempenhando o seu apregoado papel de guardiões do bem de “todos”. Desse ponto de vista, a tão ridicularizada frase “o que é bom para a General Motors é bom para a América” tem o único defeito que tende a identificar os interesses de uma empresa particular com o interesse nacional. Mas se a General Motors é o protótipo do mundo da empresa capitalista como um todo, a expressão pode ser subscrita, às vezes explicitamente, pelos governos dos países capitalistas. Isso porque eles aceitam a noção de que a racionalidade econômica do sistema capitalista é sinônimo de racionalidade e que ela oferece, dentro de um mundo necessariamente imperfeito, o melhor possível de arranjos humano (Miliband, 1972)<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Para o debate contemporâneo do imperialismo, ver o livro organizado por Panitch e Leys (2006).

<sup>8</sup> Claus Offe (1984) nos lembra que o Estado capitalista possui quatro características ou “determinações funcionais”, isto é, necessita da democracia para se legitimar; depende de impostos; possui a responsabilidade de garantir a manutenção da acumulação e a produção da riqueza material que se encontra sob custódia dos capitalistas; dessa forma, tem a acumulação como seu ponto de referência. Para eles, há uma dependência do Estado em relação às decisões dos agentes privados em termos de alocação de re-

Miliband (1972) desconstrói os argumentos dos empresários, que sustentam a falácia de que estão engaiolados e confinados por governos “burocraticamente intrrometidos”.

Engels (2004) e Harvey (2005) observam que podemos estabelecer uma relação bastante interessante entre empreiteiras e o reforço da ideologia da propriedade privada. Retornaremos ao tema da ideologia na próxima seção, mas podemos destacar que a garantia do direito à casa própria alimenta a ideologia da propriedade privada, um dos cerne do capitalismo. Principalmente na Europa, esta prática também proporcionou padrões mínimos de abrigo para os trabalhadores, além de abrir um novo mercado para a produção capitalista (reprodução ampliada do capital) – tendo a habitação como valor de uso<sup>9</sup>.

## **O processo de legitimação da dominação: o poder da Ideologia**

Deve-se enfatizar que o poder da ideologia dominante é indubitavelmente enorme, não só pelo esmagador poder material e por equivalente arsenal político-cultural à disposição das classes dominantes, mas também porque esse poder ideológico só pode prevalecer graças à preponderância da mistificação, por meio da qual os receptores potenciais podem ser induzidos a endossar, “consensualmente”, valores e diretrizes práticas que são, na realidade, totalmente adversos a seus interesses vitais (István Mészáros).

---

cursos. O Estado seria constringido pelo capital, pois necessita de receita financeira que – em última instância – resulta do processo de acumulação capitalista. Como o Estado possui seus recursos enraizados nos investimentos privados, ele passa a não ter outra opção senão criar os meios para a preservação do sistema (Faria, 2005). Voltaremos neste tema mais a frente, quando observarmos as possibilidades de superação do Estado capitalista.

<sup>9</sup> Este tema será desenvolvido pelos pesquisadores do coletivo Usina que será elaborado para o Volume II desta coletânea.

A citação acima nos permite abordar a temática ideológica de uma forma mais ampla, prestando atenção na criação e difusão de ideologias através de uma vasta rede de agências formativas que vão desde desenhos animados, a educação familiar, os meios de comunicação, a fábrica como agência educativa, a educação formal nas escolas públicas, os partidos políticos e a igreja, entre outros.

Neste momento, nosso desafio é mostrar como ao longo dos períodos históricos as coalizões que comandam o Estado passam a difundir nas suas diversas instituições uma determinada ideologia coerente com as suas necessidades. Por que os dominados não se revoltam constantemente contra os dominadores?

Os historiadores das ideias atribuem papel fundamental à ideologia na geração de consentimento da maioria dos governados. Por que as classes dominantes têm sido capazes, em condições de aberta disputa política, de assegurar a preservação de um tipo de predomínio econômico e político?

Gramsci foi um dos intelectuais marxistas que se pronunciaram sobre este tema, ao refletir sobre a construção da hegemonia. Segundo Gramsci, “A classe que controla os meios de produção material controla ao mesmo tempo os meios de produção mental”.

A hegemonia não é algo que acontece como um mero derivativo superestrutural do predomínio econômico e social, mas é em grande medida o resultado de um esforço permanente e profundo, realizado através de uma grande quantidade de agências (Miliband, 1972).

Zizek (2011), trazendo o debate da ideologia para o final do século XX e início do século XXI, faz a seguinte indagação: por que consideramos que “a situação é catastrófica, mas não é grave”? Não seria esta a maneira como nós nos relacionamos cada vez mais com nossa situação global? Todos sabemos da catástrofe iminente – ecológica, social – mas de alguma forma não levamos esta questão a sério. E continua:

Em psicanálise, chamamos esta atitude de separação fetichista: eu sei muito bem, mas... eu não acredito realmente. E tal separação é a clara indicação da força material da ideologia (Zizek, 2011, p. 43).

Para Harvey (2005), as instituições estatais têm que ser arduamente construídas, o que envolve necessariamente a construção da ideologia da burocracia estatal. O Estado burguês não nasce como reflexo automático do crescimento das relações sociais capitalistas. As instituições estatais têm de ser arduamente construídas e, em cada etapa do percurso, o poder pode ser (e era) exercido através dessas instituições, ajudando a criar as relações sociais que, no fim, as instituições estatais refletem de forma não mecânica, pois estão permeadas por contradições. Lembremos que Marx não considera o Estado um elemento passivo da história, mecanicamente reproduzidor das relações de produção.

Neste ponto, Harvey (2005) critica o marxismo determinista e superestrutural, que reduz o Estado ou a uma forma “simplesmente superestrutural” ou a uma mera “manifestação da base econômica”. Este tipo de marxismo, hegemônico no século XXI, deverá ser superado no século XXI para que consigamos teorizar e construir uma sociedade para além do capital.

O movimento na “sociedade” corresponde a um movimento no Estado, num processo bastante complexo que envolve contradições, reações, recuos, avanços, adesão e resistência da burocracia estatal. Georg Lukács usa os conceitos de “determinantes de primeira ordem” e “determinantes de segunda ordem” para dar uma resposta teórica a este problema. Para ele, só iremos compreender e transformar o capital se levarmos em conta a necessidade de compreensão do capital em sua totalidade. Não compreender o capital como relação social total é um grande passo para a perpetuação do fetiche do Estado.

Nas suas palavras: “O que distingue, decisivamente, o marxismo da ciência burguesa não é a tese de um predomínio dos

motivos econômicos da explicação da história; é o ponto de vista da totalidade” (Lukács, 2003). Mais precisamente, seguindo ainda as trilhas de Lukács, na teoria social de Marx, a totalidade, como categoria fundante da realidade, significa:

em primeiro lugar, a unidade concreta das contradições interatuantes; em segundo lugar, a relatividade sistemática de toda totalidade, tanto para cima como para baixo (o que quer dizer que toda totalidade é construída por totalidades subordinadas a ela e também que, ao mesmo tempo, ela é sobredeterminada por totalidades de maior complexidade...); e, em terceiro lugar, a relatividade histórica de toda totalidade, ou seja, que o caráter-de-totalidade de toda totalidade é dinâmico, mutável, sendo limitado a um período histórico concreto, determinado” (Lukács, 1949, *apud* Netto, 2009).

A visão equivocada de superestrutura como “reflexo” da base nos conduz à ideia que o Estado é passivo na “sociedade”. Para Harvey (2005), base econômica e à superestrutura se associam. Há uma interação dialética e isto foi desprezado pelo marxismo mecanicista do século XX. Isso nos leva a crer que o Estado é uma relação ou processo, não cabendo aqui uma visão estática, determinista, mas, sim, olhar dialético, de apreensão do movimento, das contradições.

Behring e Boschetti (2006) nos ajudam a compreender este problema a partir da análise das políticas sociais. Para elas, as políticas sociais devem ser observadas como “processo e resultado de relações complexas e contraditórias que se estabelecem entre Estado e sociedade civil, no âmbito dos conflitos e luta de classes que envolvem o processo de produção e reprodução do capitalismo”. Elas recusam a “utilização de enfoques restritos ou unilaterais, comumente presentes para explicar sua emergência, funções ou implicações” (Behring e Boschetti, 2006, p. 36).

Poderíamos separar a relação entre o movimento na “sociedade” e seu correspondente no Estado em dois momentos dis-

tintos, os das revoluções burguesas radicais (inglesa, francesa, holandesa etc.) onde houve uma alta coordenação das transformações no Estado e momentos de inércia ou transformações estatais de menor porte.

Para o caso brasileiro, poderíamos ilustrar este argumento através da compreensão da Revolução de 1930, momento histórico em que houve uma alta dose de coordenação na transformação do aparelho estatal herdado por Getúlio Vargas e as classes que ele representava: a) criação de cargos concursados e quebra parcial do Estado patrimonialista; b) criação de empresas estatais; c) políticas de incentivo a industrialização via substituição de importações; d) políticas educacionais e de educação profissional para a formação do trabalhador taylorista; e) políticas de crédito e de câmbio que utilizaram os fundos públicos a favor da industrialização, drenando fundos advindos da produção de café para o fortalecimento da indústria. Depois desta breve síntese sobre o poder da ideologia, a relação dialética entre estrutura e superestrutura e a categoria totalidade, vejamos agora as especificidades dos meios de comunicação, suas contradições e funções na sociedade de classes.

## **O papel dos meios de comunicação**

Maurício Tragtenberg (2006) atribui um peso significativo aos meios de comunicação, principalmente através da hierarquização do tipo de informação que se deve socializar de conhecimento. Para este pensador social, quanto menos importante uma notícia, maior importância será dada a ela.

Miliband (1972) ironiza a ideia que vivemos numa sociedade de “livre expressão”. Para ele, pode até haver livre expressão, desde que esta seja útil ao sistema. Nesse sentido, os meios de comunicação cumprem uma função ideológica fundamental para a perpetuação da sociedade de classes. Eles fortalecem a visão de



que a empresa privada constitui a condição para a “prosperidade econômica”, para o “bem-estar social”, para a “liberdade”. Eles deploram as greves, criam hostilidade aos grevistas, não entrevistam pesquisadores e intelectuais críticos ao sistema do capital e não permitem que a população apreenda os problemas contemporâneos e históricos dentro de uma totalidade. No Brasil, o maior exemplo é a Rede Globo, com seu pacote de novelas alienantes e um jornal sanduíche que nos bombardeia com notícias eletrocutantes, mas sem permitir ao espectador qualquer engajamento nas lutas sociais. Ele permite apenas reações emotivas aos graves problemas sociais. Em seguida, surge uma novela que representa o irracionalismo da sociedade moderna.

Mészáros nos lembra que os jornais britânicos podem até divergir em alguns pontos, mas são extremamente consensuais (Mészáros, 2005). No século XIX, Engels (2006) reparou que havia uma leve diferenciação entre os jornais liberal e conservador, de acordo com as classes que estes representavam, mas todos os dois eram pró-capital. No Brasil, o controle dos meios de comunicação (TV, rádio, jornais etc.) sempre foi muito estratégico para a perpetuação da dominação. Principalmente no nordeste, as famílias Magalhães, Sarney, Jereissati, Collor, Calheiros etc. construíram corporações que passam a disseminar informações que são úteis para manter a apatia da população e a “coronelcracia”<sup>10</sup>.

Não poderemos neste artigo nos dedicar ao papel de algumas TVs públicas na contestação da ideologia do capital ao longo da história do século XX, mas gostaríamos de mencionar apenas duas raras exceções, a BBC inglesa e a TV Cultura brasileira. Tariq Ali (2005) nos mostra o importante papel da BBC ao longo do século XX na socialização da informação com um viés mais crítico, mas também nos mostra a interferência do

---

<sup>10</sup> Sobre isso, ver Dória (2009).

governo nos anos 1990 na indicação de diretores da TV com um perfil mais conservador. Para o caso brasileiro, Mário Covas dizia algo assim sobre a TV Cultura: “que TV é essa que eu pago, mas não mando?”. A degeneração da TV Cultura é estarrecidora. Se outrora ela teve algum sentido público, com baixa interferência dos governos que sobem ao poder, agora ela representa a decadência ideológica da elite conservadora paulista. Apenas para ilustrar, basta lembrar a reconversão do programa Roda Vida num pequeno circo, comandado Marília Gabriela: entrevistados ruins, entrevistadores péssimos e temas de pouca profundidade que nada ajudam a humanidade a enxergar e resolver seus problemas vitais.

## **O papel das escolas no capitalismo: a educação dual**

O capitalismo não é simplesmente um modo de produção do capital, ele é também modo de reprodução do capital. Em outro artigo desta coletânea (Novaes e Castro), procuramos fazer uma breve síntese sobre o papel da escola capitalista e as lutas pela pedagogia da produção associada. Circunscrevemos nossa análise no século XX para mostrar algumas continuidades na relação trabalho e educação: as diferentes escolas para diferentes classes sociais. Mostramos também algumas descon continuidades e continuidades do taylorismo em função da divisão internacional do trabalho, das particularidades dos países e das regiões dos países.

Procuramos ressaltar que uma das funções da Escola pública é a disseminação do currículo oculto: a aceitação submissa da ordem social, criação de “conformismo de classe”. A escola tende a colocar na cabeça dos alunos qual deve ser o seu papel na sociedade: assalariados pouco qualificados. Evidentemente que a escola proporciona mobilidade social. Mas para a imensa maioria as escolas desempenham um papel vital no sentido

de “confirmar” seu destino e seu *status* de classe (Miliband, 1972). Na mesma linha, outros estudos também têm mostrado que a tendência da escola é preparar as crianças e jovens para hábitos hierárquicos (Pistrak *et al.* 2009; Freitas, 2009), que preparam as crianças desde cedo para a subordinação, para a apatia na fábrica etc. Mais recentemente, com a difusão do toyotismo, parcelas do capital necessitam de um trabalhador que pense nos problemas do capital e em soluções que estejam dentro da órbita do capital.

Mészáros (2004) nos lembra também o papel na promoção da qualificação necessária ao capital e na transmissão de determinadas interpretações da história do país, o tipo de engajamento e participação das pessoas para a reprodução do sociometabolismo do capital<sup>11</sup>. Sobre isso, basta lembrar a difusão nas escolas da ideologia da “responsabilidade social” e do “trabalho voluntário”.

Mészáros nos mostra também como os dominados tentaram subverter este papel da escola em contextos revolucionários, em processos que tentaram dar à educação o papel de desconstrução da sociedade de classes e construção de uma sociedade emancipada, sempre atrelados às modificações no trabalho alienado. Para citar um exemplo, Mészáros nos lembra como era a educação em Cuba antes da Revolução. Neste país, a escola naturalizava o imperialismo, a dominação, o papel de Cuba como país periférico, o papel dos trabalhadores como entes subordinados e o conformismo.

Recentemente, o Estado da Coreia do Sul utilizou quadinhos para transmitir sua ideologia. De acordo com manchete da

---

<sup>11</sup> Para este debate numa perspectiva histórica mais ampla, ver Ponce (2010), Frigotto (1995), Dal Ri e Vieitez (2008), além de Minto (2005). Para a contratendência da educação, especialmente no ensino, na pesquisa e na extensão universitária, ver Novaes (2010).

*Folha de S. Paulo*: “Coreia do Sul faz uso de gibi para prevenir crianças contra Norte”. E continua:

Alegando que jovens estão mal informados, Seul lança quadrinho que retrata horrores de Pyongyang. Os serviços de segurança da Coreia do Sul estão usando histórias em quadrinhos e jogos de computador para transmitir entre crianças e adolescentes “mal informados” a mensagem de que a Coreia do Norte, dotada de armas nucleares, ainda é uma ameaça. Na semana passada, a polícia lançou um gibi intitulado “Ji-yong parte em viagem no tempo”, voltado a crianças de 10 a 15 anos de idade. A história trata de um garoto que viaja no tempo, acompanhado do fantasma de seu avô, nas costas de um dragão vermelho gigante. O menino testemunha a invasão norte-coreana da Coreia do Sul, em 1950, e a ditadura stalinista de Kim Il-sung, além dos campos de trabalhos forçados, a fome, as armas nucleares e os ataques cibernéticos contra sites de todo o mundo. No gibi, Ji-yong vê norte-coreanos à beira da morte por inanição, cochichando às escondidas sobre seu sistema político e sendo fuzilados quando tentam deixar o país. O sucesso econômico e a democracia sul-coreanos formam um contraste agudo quando o dragão sobrevoa a grande metrópole de Seul. “Produzimos os gibis com base na avaliação de que a maioria das crianças e dos jovens sul-coreanos têm uma visão distorcida de questões ligadas à segurança”, alegou a polícia, citando pesquisa que mostra que 57% dos alunos de escolas “não têm consciência” da Guerra da Coreia e que 60% dos jovens de 20 anos não sabem quando a guerra começou. É comum ouvir do atual governo – menos propenso ao diálogo com o vizinho do que os anteriores – a queixa de que a geração mais jovem ignora a ameaça representada pela Coreia do Norte ou demonstra simpatia aberta por ela. O fato é atribuído em parte a cineastas esquerdistas que, nos últimos anos, criaram filmes de ação populares nos quais as distinções morais entre as Coreias perderam a nitidez. A polícia sul-coreana ficou alarmada neste ano quando um grupo de crianças de menos de 13 anos montou um grupo de mensagens na Internet elogiando Kim Il-sung e seu filho e sucessor, Kim Jong-il. Seis crianças foram detidas brevemente por “colocar em risco a segurança nacional” (*Folha de S. Paulo*, 21/12/2009).

Nas palavras de Miliband (1972), a escola estatal oferece uma minguada educação e tende a “mutilar” o ensino, estando longe de oferecer o “desenvolvimento” intelectual do ser humano. As escolas colocam na cabeça do aluno que ele é culpado pela sua situação: “incapacidade pessoal”, “inata”, “dada por deus”, e “insuperável”. Confirmam a ideia de que eles são “escravos naturais”, que há um “destino inelutável”.

A escola reforça o papel para o qual as circunstâncias de classe os destinaram desde o berço. Deste ponto de vista, uma das ideologias mais profundas é a do “fetiche da mobilidade social”. É verdade que a educação permite que parcelas dos trabalhadores ascendam socialmente. No entanto, isso tem sido muito mais a exceção do que regra.

Refletindo sobre a Inglaterra dos anos 1970, Miliband (1972) observa que o professor vem da classe média. Eles tentam inculcar nos alunos a ética e maneira de ver o mundo do ponto de vista da classe média. A professora ensina a adquirir hábitos de higiene e trabalho, fazer sacrifícios para obter “êxito”. Os que são “brilhantes” são ajudados a preparar a fuga de sua condição, o resto é ajudado a aceitar sua subordinação (Miliband, 1972).

## **A formação das burocracias: o que se ensina nas universidades e o que se pede nos concursos?**

Um dos subtemas mais importantes no campo da educação é a formação recebida no ensino médio e universitário e os temas dos concursos que conformam o cotidiano dos servidores públicos<sup>12</sup>. Nesta seção, iremos restringir nossa análise ao caso brasi-

---

<sup>12</sup> No artigo escrito por Benini, Benini e Novaes que faz parte desta coletânea estabelecemos uma outra relação: o poder das elites brasileiras na determinação dos cargos comissionados. Elas ainda dominam muitos dos postos estratégicos do Estado brasileiro sem qualquer tipo de concurso.

leiro, muito embora em alguns momentos tenhamos recorrido a experiências internacionais.

Pode-se dizer que a formação requerida para um burocrata brasileiro está em consonância com o projeto de Brasil em cada momento histórico. Getúlio Vargas criou políticas educacionais voltadas à formação do funcionário público taylorista, que pensasse com visão departamental e segmentada as questões nacionais. Já nos anos 1990, teremos o funcionário público toyotista. Parcelas destes serão flexíveis concursados, trabalhando por metas, de uma forma muito parecida à das corporações: deve pensar com “orientação por problema” e não deve ser um superespecialista num tema. A grande parcela dos trabalhadores públicos deverá se acostumar a um trabalho sem concurso, terceirizado, sem direitos trabalhistas, e que execute uma atividade rotineira, mecânica, sem sentido social. Este é o paradigma bresseriano, condensado por Bresser Pereira, no Governo FHC.

Para nós, os pesquisadores da administração pública têm desprezado o “filtro” ideológico que seleciona os funcionários públicos no Estado capitalista. Mais uma vez recorrendo a exemplos, sob o capitalismo na França, a burocratização foi e ainda é acompanhada do monopólio oligárquico dos altos cargos, dominados pelos filhos da alta burguesia. Nas palavras de Codaccioni:

o recrutamento de altos funcionários não é feito na França, apesar das precauções e inovações, de uma maneira absolutamente leal e democrática, pois como no passado a alta burguesia parisiense, excluindo qualquer outra classe social, monopoliza as melhores posições na ENA [Escola Nacional de Administração], portanto, os mais altos cargos da administração, pois o instituto do concurso, público, aparece como certa prática sistemática, mas existem certas pré-soluções que esvaziam essas provas de qualquer significado exato (Codaccioni, p. 45, *apud* Duarte, 1997).

Segundo Miliband (1972), os funcionários do alto escalão representam a “voz da cautela e da moderação”. Em geral são conservadores e aliados conscientes ou inconscientes das elites econômicas e sociais existentes, devido à origem social, educação e situação de classe. Para ele, há um espectro admitido na seleção ideológica dos funcionários públicos: conservadorismo rígido ou débil reformismo<sup>13</sup>.

Qualquer semelhança com o Brasil é mera coincidência. Se em alguma medida os concursos serviram para “superar” o Estado patrimonialista pré-anos 1930, observamos a partir dos anos 1970, principalmente na universidade pública, inúmeras pré-soluções encontradas pelas nossas elites universitárias conservadoras que esvaziam os concursos de qualquer significado exato. Diante disso, poderíamos nos perguntar: os concursos perderam seu significado? Se em algum momento permitiram que parcelas da esquerda encontrassem um porto seguro na universidade pública, a direita rapidamente se adaptou a esta modalidade, realizando uma transmutação que permitiu o acesso privilegiado aos professores conservadores.

Um outro caminho encontrado pela elite estado-unidense para frear a entrada do pensamento crítico no Estado capitalista no século XX foi a recusa de professores sindicalizados nos EUA. Neste país, no período posterior a 1945, vários Estados aprovaram leis exigindo a não filiação ao Partido Comunista ou às organizações designadas pelo procurador-geral como subversi-

---

<sup>13</sup> Miliband (1972) observa também que os juízes são “independentes” do executivo, mas não são independentes em relação a inúmeras influências (origem de classe, educação, situação de classe, convívio e hábitos de classe etc.) que contribuem para a sua concepção de mundo. Eles são recrutados nos escalões médio e alto da sociedade. É certo que iremos encontrar alguns casos de juízes e advogados com tendências radicais, mas eles constituem certamente uma exceção.

vas<sup>14</sup>. Um efeito de tal exigência é o de afastar do ensino algumas pessoas que possam sustentar concepções políticas subversivas. Outro efeito é afastar do ensino um número maior de pessoas, cujas opiniões econômicas e políticas, quando julgadas alguns anos antes ou alguns anos depois, não pareceriam ser tão subversivas ou perigosas, mas simplesmente impopulares ou não conformistas (Miliband, 1972).

Segundo Miliband (1972), as teorias pluralistas dizem que o poder nas sociedades é competitivo, fragmentado ou difuso. Miliband se posiciona contra os teóricos dos anos 1960 que afirmam que vivemos o “fim da ideologia”, que estamos numa sociedade de massas, plural, onde há igualdade entre os seres humanos e houve uma “revolução do consumidor”. Para ele:

numa época em que se fala tanto em democracia, igualdade, mobilidade social, ausência de classes, e assim por diante, continua a ser um fato básico da vida dos países capitalistas avançados o de que uma imensa maioria de homens e mulheres daqueles países tem sido governada, representada, administrada, julgada e comandada na guerra por pessoas oriundas de outras classes econômicas e socialmente superiores e relativamente distantes (Miliband, 1972, p.87).

Do ponto de vista da formação das elites, vejamos a citação do Roberto Simonsen sobre o papel da Escola de Sociologia e

---

<sup>14</sup> Não podemos deixar de ressaltar também o papel do Estado em golpes contrarrevolucionários e o poder de veto dos empresários nestes contextos. Sobre isso, podemos lembrar os Golpes de Estado que varreram a América Latina na segunda metade do século XX. Para citar apenas três exemplos: a Argentina em 1976, o Brasil em 1964 e o Chile em 1973. Devemos lembrar também a influência direta dos EUA na promoção de golpes contrarrevolucionários no século XX. Sobre o caso brasileiro, ver Dreyfuss (1981). Para a atuação do Estado argentino pré-golpe de 1976, ver o recém-lançado livro Rodolfo Walsh (2010).



Política criada nos anos 1930, como local estratégico para a formação da elite nacional:

A formação das elites deve pois constituir uma das preocupações primaciais das sociedades modernas. Qualquer instituição social, qualquer escola doutrinária que inspire ser adotada, qualquer associação industrial ou comercial, para colimar seus objetivos, todas necessitam e exigem, cada vez mais, elementos da elite em sua direção. Possuindo escolas superiores de incontestável valor, São Paulo precisa agora formar suas elites, educadas nas ciências sociais e no conhecimento das verdadeiras condições em que se evolui a nossa sociedade, como meios de mais fielmente aparelhar a escolha de seus homens de governo (Simonsen, 1933 *apud* Batista e Gomes, 2011).

A citação acima é bastante esclarecedora, mas ela deixa de ressaltar um aspecto da nossa formação histórica: nossas elites sempre foram tecnocratas e paternalistas. Elas reforçam a ideologia na qual os sábios bem formados “conduzem o povo ao progresso” e que o povo não deve participar das decisões estratégicas da sociedade, deixando estas nas mãos da classe dominante. Depois de analisar rapidamente o papel dos concursos na perpetuação da sociedade de classes, vejamos agora a margem de manobra que permite a conformação do Estado capitalista para fins públicos e até mesmo a sua superação, em contextos revolucionários.

### **Margem de manobra: as possibilidades de conformação e superação do Estado**

Guillermo O'Donnell (1982) observa que a pequena margem de manobra ou flexibilidade do Estado gera consentimento, o que em alguma medida reforça o fetiche do Estado. Quando o povo afirma: “Sim, o Estado pode abrigar nossos anseios”<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Para dar um exemplo bastante ilustrativo do Brasil dos anos 1930-1950, podemos lembrar as palavras de Ianni (1989) que observa que os ensina-

No entanto, se é verdade que as lutas sociais conformam o Estado Capitalista, também é preciso reconhecer que o Estado não é “total flex”, não podendo ser “usado” ou “apropriado” para qualquer fim, a não ser num projeto revolucionário de superação do capital (Mészáros, 2002).

João Bernardo sempre nos lembra que um dos motivos para o alcoolismo de trabalhadores autonomistas é justamente a dificuldade de transformar estruturas pesadas e consolidadas, seja o parlamento burguês seja o sindicato burocratizado. Por outro lado, Mészáros (2002) verifica que o parlamento burguês, bastante assimétrico e construído para as necessidades do capital, tende a “cooptar” lideranças trabalhistas em alguma medida compromissadas com os interesses dos trabalhadores (salários maiores, gratificações, regalias, mordomias, arena do capital e não dos trabalhadores etc.).

Isso nos permite perguntar: o Estado serve a todos que dele se apropriam? Ele é flexível ou inflexível? Seria o Estado totalmente autônomo, agindo previsivelmente em defesa dos interesses dos capitalistas, a ponto de não servir a quem dele se apropria? Ou seria ele “instrumental”, podendo então ser usado tanto por capitalistas quanto por trabalhadores? Em que medida os conflitos interferem ou não na configuração do Estado?

Marx e Lenin observaram, a partir dos ensinamentos da Comuna de Paris e sobre a Rússia tsarista – para o caso de Lenin, que o Estado não cai automaticamente num processo revolucio-

---

mentos históricos das campanhas de estatização no governo de Getúlio Vargas são eloquentes. Na visão de Ianni, as campanhas contribuíram para a “reificação do Estado”. Nas suas palavras: “A amplitude, duração e o significado dessas campanhas produziram a reificação do Estado na consciência do proletariado. No apelo contínuo ao poder público, como maneira de realizar reivindicações de classe, essa categoria tem sido levada a fetichizar o aparelho estatal, como se ele fosse o órgão que pode atender os seus objetivos de classe (Ianni, 1989, *apud* Novaes, 2011).

nário. Para usar um termo contemporâneo, o Estado não é “total flex”. Mas foi Lenin quem melhor observou a dificuldade – mas não a impossibilidade, de fenecimento do Estado capitalista em momentos revolucionários. Poderíamos citar, por exemplo, sua reflexão sobre os primeiros anos da URSS:

Nós assumimos a velha máquina do Estado, e foi esse nosso infortúnio. Com muita frequência essa máquina funciona contra nós. Em 1917, depois de tomarmos o poder, os funcionários públicos nos abandonaram. Isso nos atemorizou, e nós pedimos: “Por favor, voltem”. Eles todos voltaram, mas esse foi o nosso infortúnio. Temos agora um vasto exército de funcionários, mas faltam-nos forças suficientemente educadas para exercer um controle real sobre eles. Na prática, ocorre com frequência que, na cúpula, onde exercemos o poder político, a máquina, bem ou mal, funciona. Mas, lá embaixo, os funcionários governamentais têm controle arbitrário e com frequência o exercem de maneira a contrariar nossas medidas. Na cúpula, temos não sei quantos, mas de qualquer modo creio que não são mais que alguns milhares; e por fora, várias dezenas de velhos funcionários que recebemos do czar e da sociedade burguesa, e que, em parte deliberadamente e em parte inconscientemente, trabalham contra nós (Lenin, 1976, v. 33, p. 428-429)

Lenin, em *O Estado e a Revolução*, também percebeu a burocratização da revolução russa: restauração da burocracia, diferenciação dos salários dos funcionários públicos, não criação de mecanismos de democracia direta combinados com mecanismos de democracia representativa, ausência de revogabilidade dos cargos eleitos nas fábricas e no Estado<sup>16</sup>. Mészáros (2002), sem desprezar a necessidade de superar o Estado “por dentro”, traz inúmeros elementos sobre a necessidade de ação extra-parlamentar no século XXI.

---

<sup>16</sup> Para a contextualização da Revolução Russa, ver Serge (2003).

Vimos na introdução que para Przeworski (1989), o Estado não responde invariavelmente aos requisitos da produção capitalista. A atividade das instituições e as próprias instituições são um resultado contínuo dos conflitos sociais. Devemos analisar o Estado sob circunstâncias históricas concretas e observar como e por que grupos específicos, classes ou frações de classes entram em conflito acerca de questões específicas. O resultado destes conflitos é uma determinada organização e um conjunto de políticas estatais.

No século XIX Engels observou que a burguesia construiu dois métodos de controle do Estado: a corrupção e a aliança entre governo e bolsa de valores. Gramsci e Miliband sinalizam que os mecanismos para dominação de classe no capitalismo do século XX são mais difusos e sutis do que a ideia de que uma pessoa que controla todas as instâncias do Estado<sup>17</sup>. Além disso, a fragmentação do próprio Estado em instituições separadas (governo central, burocracia, polícia, juízes, governos estaduais, assembleias legislativas etc.) dificulta que qualquer fração do capital conquiste o controle total de todos os instrumentos de dominação de classe (Harvey, 2005).

Portanto, é inapropriado considerar o Estado capitalista como nada mais que uma grande “conspiração” capitalista para a exploração dos trabalhadores (Harvey, 2005). Ademais, como Gramsci assinala: “As relações internacionais se entrelaçam com as relações internas dos Estados-Nações, criando combinações novas, únicas e historicamente concretas” (Gramsci, 1971)<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Segundo Harvey (2005), a famosa frase de Marx “o executivo do Estado moderno não é mais do que um comitê para dirigir os negócios comuns de toda a burguesia” deve ser complexificada em função das transformações que ocorreram no Estado capitalista no século XX.

<sup>18</sup> No entanto, alguns autores sempre nos lembram que em certos países uma fração do capital conseguiu controlar o Estado praticamente em sua totalidade ou com altíssima coordenação de todas as instituições.

## Desenvolvimento desigual e combinado

A necessidade de observarmos as relações entre nações levou Marx e Trotsky, entre outros, a formular a teoria do “Desenvolvimento desigual e combinado”.

Para eles, há uma hierarquia entre as nações e uma hierarquia dentro de um mesmo país. Giovanni Arrighi (1997) foi um dos intelectuais que melhor explorou esta questão na segunda metade do século XX. No seu livro *A ilusão do desenvolvimento*, ele nos mostra que existem especificidades históricas que impedem que todas as nações sejam “desenvolvidas”. Para ele, alguns países ou regiões podem até “pular” para o andar de cima, mas outros países ou regiões deverão “cair”.

Interpretações parecidas sobre as especificidades do subdesenvolvimento também foram feitas por Mariátegui (2008), Prebisch (1949), Furtado (1974), Prado Júnior (1977), Sachs (1986) e Sampaio Jr. (2010), entre outros. Sob o ponto de vista da teoria da dependência – uma das teorias mais originais esboçadas nos países do sul –, podemos sublinhar a visão de Theotônio dos Santos. Para este intelectual:

a Teoria da dependência, surgida na segunda metade da década de 1960, representou um esforço crítico para compreender as limitações de um desenvolvimento iniciado num período histórico em que a economia mundial estava já constituída sob a hegemonia de enormes grupos econômicos e poderosas forças imperialistas, mesmo quando uma parte delas entrava em crise e abria a oportunidade para o processo de descolonização (Santos, 2000, p. 26).

Teorias como esta são extremamente importantes justamente para desconstruir o argumento dos ideólogos do capital e parcelas da intelectualidade de esquerda dos países periféricos que ignoram esta hierarquia no capitalismo. Para os últimos, há

limites históricos que impedem – dentro da órbita do capital – que todas as nações possam “alcançar” as nações do norte e se “desenvolver” homoganeamente, como se o capital não criasse assimetrias entre os países e dentro dos países. Diretamente vinculadas com estas teorias, temos as interpretações sobre o Estado do bem-estar social na Europa e o Estado do mal-estar social na América Latina, temas da nossa próxima seção.

## **O Estado do bem-estar social na Europa (1945-1973)**

Para abordar o Estado do bem-estar social (Ebes) e o Estado do mal-estar na América Latina, lembremos que Gramsci e Harvey destacam o papel das concessões de direitos ao trabalhadores para que uma classe dominante preserve sua hegemonia na esfera política<sup>19</sup>. Em outras palavras, a classe dirigente talvez tenha de fazer concessões que não são de seu interesse imediato. Mas também não há dúvida que tais sacrifícios e tais concessões não tocam no essencial.

Esta parece ser a questão essencial do Ebes na Europa (1945-1973). Se olharmos para o Ebes, o mesmo não decorreu apenas da pressão da classe trabalhadora para desmercantilizar parcialmente a sociedade e controlar socialmente o capital. Para Rosa Luxemburgo (1975), devemos lembrar também a crítica incompleta da social-democracia ao capitalismo, enquanto que Hobsbawm (1994) relembra o contexto de duas Guerras Mundiais, a Revolução Russa que transformou o “breve século XX”, a grande crise de 1929 e o avanço do fascismo-nazismo.

Ao mesmo tempo que houve interesses dos trabalhadores em frear o avanço da irracionalidade do capital, houve também,

---

<sup>19</sup> Para saber mais sobre este tema, ver o livro de Edmundo Dias (2000) e Del Roio (2009). Para este pesquisador, o “fundamento último da hegemonia é o processo produtivo da vida material e o trabalho social”.

por parte dos capitalistas, o interesse em “chamar” o Estado para regular e estabilizar a economia. Para isso, o mesmo deveria se tornar produtor naqueles setores onde o tempo de amortização do capital era muito longo, criar políticas de crédito para o estímulo do consumo, garantir o pleno emprego, prover habitação adequada etc.

Przeworski (1989) acredita que o Ebes surgiu num momento histórico de predominância das ideias de Keynes. Lembremos que Keynes advogava a necessidade de intervenção pública como forma de evitar o colapso total do sistema capitalista engendrado pela busca da “eficiência” individual das empresas *versus* o des-governo da produção como um todo. Foi neste momento que, de vítima passiva dos ciclos econômicos, o Estado tornou-se quase da noite para o dia uma instituição por meio da qual a sociedade podia regular as crises a fim de manter o pleno emprego (Przeworski, 1989).

Ao mesmo tempo, usava-se do *deficit* para financiar as obras públicas produtivas durante as depressões, através das políticas anticíclicas. Deve-se lembrar também que foram criadas políticas que permitissem o acesso de uma parcela dos trabalhadores aos bens de consumo. É nesse momento que esta parcela de trabalhadores passa a fazer parte dos cálculos da “demanda efetiva”.

Przeworski (1989) nos alerta que o envolvimento do Estado na produção e venda de produtos finais é raríssimo. Na Europa, o Estado tornou-se administrador do crédito, era produtor de carvão, ferro e aço, produção e distribuição de energia, transportes e comunicação.

Para este autor, o Estado dedicou-se às atividades que não eram lucrativas, mas que eram necessárias para a economia como um todo. Ou melhor, o Estado não concorreu com o capital privado, ele fornecia os insumos necessários para o fortalecimento rentável da economia como um todo (Przeworski, 1989, p. 56). Era esta a divisão entre Estado e “mercado”. Além disso,

aplicando medidas pautadas pela teoria do bem-estar, atenuava os efeitos concentradores de renda advindos do “mal” funcionamento do mercado. Harvey destaca uma enorme quantidade de políticas públicas resultantes destes conflitos sociais, das quais podemos destacar:

a) a implementação das propostas de Keynes de uso do poder estatal para a organização do consumo, o que pode ser vantajoso para a classe capitalista a longo prazo pois estabiliza o mercado e a acumulação, através do uso dos fundos públicos para orientar determinadas atividades (juros com taxas menores, subsídios);

b) sabendo que a produção e troca capitalistas são inerentemente anárquicas, o Estado desempenhou um papel importante na regulação da competição econômica, no planejamento (capitalista coletivo), na regulação da exploração do trabalho, na legislação de salário mínimo, quantidade máxima de horas trabalhadas, estabelecendo um piso para os processos de exploração e acumulação capitalista e inúmeros direitos que constituíram o Ebes na Europa.

### **Estado mínimo para os trabalhadores e máximo para o capital na América Latina: algumas notas sobre o período pós-1970**

A noção que o capitalismo alguma vez funcionou sem o envolvimento estreito e firme do Estado é um mito que merece ser corrigido (Harvey, 2005).

Depois de golpes de Estado extremamente violentos que estrangularam a ascensão das lutas populares na América Latina dos anos 1950-1960, de perseguições, assassinatos e exílios nos anos 1960-1980, os trabalhadores e o povo lutaram pela “democratização”.



Os anos 1980 e 1990 ficaram marcados pelo baixo crescimento, estagnação do emprego com carteira assinada e exacerbção dos conflitos sociais. Mas é somente nos anos 1990 que a barbárie se configura em sua plenitude na América Latina. Na década de 1990, “década vendida”, na qual, aliás, o crescimento foi ainda menor do que o da “década perdida”, vivemos outra estagnação econômica, processos de abertura comercial e a aplicação das políticas arquitetadas pelo Consenso de Washington e consentidas pela nova correlação das forças de centro-direita ascendidas ao poder, que deu aval a estes processos. Os marxistas tendem a chamar este período de contrarrevolução<sup>20</sup>.

No Brasil, foram eleitos Collor e Fernando Henrique Cardoso. Na Argentina, Carlos Menem privatiza a nação. A América Latina foi desindustrializada e desnacionalizada, tornando-se uma “colônia moderna”.

Boron (1994, p. 14) nos lembra que, na América Latina, a

redemocratização veio acompanhada pela pauperização de extensas faixas da sociedade civil. A questão crucial é até que ponto pode progredir e se consolidar a democracia em um quadro de miséria generalizada como o que hoje afeta as nascentes democracias sul-americanas, que corrói a cidadania substantiva das maiorias quando mais se exalta sua emancipação política.

O cenário de miséria latino-americano não mudou muito depois que Boron escreveu estas páginas. No relatório da ONU de 2009, a América Latina aparece como a região mais desigual da terra.

Foi no governo Mario Covas que São Paulo privatizou o Banespa, a Comgás, a CPFL, a Cesp-Tietê e Eletropaulo, as rodovias estaduais, a Telesp etc. Todas elas vendidas a “preço de

---

<sup>20</sup> Para aprofundar estes temas, ver o artigo de Lima Filho e Macedo nesta coletânea e o artigo de Adilson Gennari.

banana”, como se diz no linguajar popular, e com subsídios de bancos estatais para a compra do patrimônio intencionalmente desvalorizado. Nas palavras de Octávio Ianni:

Muito simbolicamente, o BNDES, que se havia criado de forma a servir à política de industrialização substitutiva de importações, nos moldes do projeto de capitalismo nacional, é reorientado de forma a favorecer a transnacionalização, ou seja, ao desmonte do projeto de capitalismo nacional. Simultaneamente, intensifica-se a privatização dos sistemas de ensino e de saúde, ao mesmo tempo em que se redefinem as relações de trabalho e as condições de funcionamento da previdência, de maneira a favorecer a transformação dessas esferas da “questão social” em espaços de aplicação lucrativa do capital privado, no qual predominam as empresas, corporações e conglomerados transnacionais (Ianni, 2000, p. 52).

Para Francisco de Oliveira, que provavelmente concordaria com Ianni,

Fernando Henrique Cardoso realizou o que nem a Dama de Ferro [Margareth Thatcher] tinha ousado: privatizou praticamente toda a extensão das empresas estatais, numa transferência de renda, de riqueza e de patrimônio que talvez somente tenha sido superada pelo regime russo depois da queda de Mikhail Gorbachev (Oliveira, 2009, p. 3).

E prossegue, num tom irônico: “Essa turma se desfez do melhor da estrutura do Estado longamente criada desde os anos 30, cortando os pulsos num afã suicida sem paralelo na história nacional” (Oliveira, 2009, p. 3).

É também na década de 1990, em troca do “apoio” internacional para a realização destas políticas e da estabilização monetária, que a América Latina receberá grandes fluxos de capital financeiro de curto prazo (Santos, 2000).

A “resposta” dada a esta crise pelos Estados latino-americanos foi chamada pelos cientistas sociais de modelo neoliberal.

Uma *solução* apontada pelo neoliberalismo para a crise fiscal foi a redução gradativa da atuação do Estado para o exercício de certas funções. Entre outras, é nessa época que, para efetivar essa máxima, o Estado *produtor* de bens e serviços é taxado de “ineficiente”. Alguns autores latino-americanos resumiram esta questão na seguinte expressão: Estado mínimo para os trabalhadores e para a soberania nacional, Estado máximo para o capital, principalmente para o capital financeiro<sup>21</sup>.

A adoção de políticas de ajustes estruturais pela América Latina, na década de 1990, aprofundou o desmantelamento da estrutura salarial e trabalhista e a perda de direitos sociais e da proteção social adquirida, conformando assim um aumento do desemprego, do subemprego e, em linhas gerais, da “exclusão social”, ou melhor, de indigência social e da dependência (Santos, 2000).

Azpiazu e Basualdo (2001), ao analisar os impactos das mudanças da década de 1990, observam que houve na Argentina um aprofundamento dos processos de concentração e centralização de capital, o que resultou na reconfiguração do poder econômico neste país. A maioria das 200 maiores empresas está nas mãos do capital estrangeiro seja em função da aquisição de empresas públicas, seja através da associação aos pequenos grupos “nacionais”. Para estes autores, são os conglomerados locais e estrangeiros, principalmente em função dos processos de privatização, que se consolidaram como o núcleo hegemônico de poder econômico na Argentina, adequando o Estado às suas necessidades. Nesse contexto, surgem as políticas de “responsabilidade social e ambiental nas corporações”. Para Bernardo:

Precisamos traçar com rigor a linha que divide os interesses dos trabalhadores e os interesses dos capitalistas, e esta é uma tarefa

---

<sup>21</sup> Para este debate, ver Chesnais (2005). Para observar o papel dos sindicatos no capitalismo financeirizado, ver a crítica de Bernardo e Pereira (2008) no livro *Capitalismo sindical*.

tanto mais difícil quando não se trata de uma demarcação regular e estável, mas, ao contrário, de uma linha sinuosa e oscilante, reconstruída em cada momento. Os apelos ao coração e à ética só confundem onde seria necessário esclarecer. A administração de uma empresa pode, evidentemente, patrocinar a arte e as boas causas, aplicar os princípios da nutrição racional no refeitório dos trabalhadores, por exemplo, e dirigir discursos humanistas aos seus assalariados, assim como pode não praticar a corrupção e não recorrer a fraudes. Mas este uso dos sentimentos e este procedimento ético em nada alteram os mecanismos fundamentais de exploração (Bernardo, 2000)<sup>22</sup>.

Tal como nos informa a tese de doutorado de Isabella Jinkings (2007), as transformações recentes do capitalismo mundial apontam para movimentos simultâneos de privatização e desregulamentação da vida social e econômica, de ataque aos direitos democráticos e de fortalecimento dos aparatos coercitivos do Estado, caracterizando um Estado cada vez mais penal. A adoção de políticas de segurança de “tolerância zero” nos EUA é expressiva destes movimentos constitutivos da globalização do capital, sob o predomínio do neoliberalismo, que convertem amplos segmentos sociais em deserdados das condições básicas à sobrevivência (Jinkings, 2007).

Cada vez mais distanciado das políticas sociais e comprometido com o capital transnacional, contratando, nas palavras de Aécio Neves, “ONGs, Oscips e Apacs” para a “elaboração de diagnósticos”, para a realização de “oficinas profissionalizantes (...) e, com empresas privadas, na oferta de vagas de trabalho [alienado] para presidiários e ex-detentos”, o Estado neoliberal apresenta-se crescentemente fortalecido em seus mecanismos repressivos, fenômeno que alguns autores analisam como a “emergência do Estado penal” em substituição ao chamado Estado de

---

<sup>22</sup> Sobre este debate, ver também o artigo de Renato Dagnino nesta coletânea, Arantes (2004) e Montañó (2002).

bem-estar social europeu e o Estado com leves características públicas na América Latina.

Nesse sentido, o Estado cumpre uma função fundamental ao “forçar” a privatização das políticas públicas que outrora estavam sob seu comando. Essa parece ser a proposta do governador Aécio Neves, do prefeito Gilberto Kassab e dos governadores de São Paulo ao colocar sob a esfera da rentabilidade do capital, disfarçado sob a roupagem de parcerias público-privadas e ONGs, os presídios de Minas Gerais, e o ensino, no caso de São Paulo<sup>23</sup>.

Junto a isso, o Estado mantém sua função de criação de cursos profissionalizantes para que os presos voltem a trabalhar “normalmente”, vendendo sua força de trabalho, obviamente sem voltar a desobedecer a “ordem”. Na mesma esteira, incentiva cursos de empreendedorismo – tema muito em moda nos anos 1990, culpabiliza o indivíduo pelo desemprego e propaga a pedagogia da qualidade total.

Sobre as pedagogias do capital que penetram no Estado capitalista, chama a atenção a disseminação da pedagogia toyotista no Estado. Para Miliband, o Estado, como o maior de todos os empregadores, pode influir sobre o modelo de “relações industriais” pela força do seu próprio exemplo e comportamento (Miliband, 1972). Temos então a multiplicação de terceirizados na Petrobras, nas escolas e universidades públicas. Nesta esteira, contratação de terceirizados em prefeituras, baixos salários para muitos trabalhadores públicos e bons salários com direitos garantidos para poucos. Em Ribeirão Preto, uma diretora de escola pública gabou-se por difundir estas práticas nas escolas públicas e disse em tom positivo: “nós fomos a primeira escola a implementar as técnicas toyotistas no Estado!”

---

<sup>23</sup> Para o debate sobre a “inversão” do crime, os episódios nos presídios no ano de 2007 que paralisaram o Estado de São Paulo etc., ver Pinassi (2009, p. 87-94). Sobre a contrarreforma do Estado, ver Behring e Boschetti (2006).

Mariana Fix (2007) nos mostra em seu livro *São Paulo Cidade Global – fundamentos de uma miragem* como atua o Estado – no caso, a prefeitura de São Paulo, importante cidade da América Latina, que vem sendo dominada, com duas raríssimas exceções, há muito tempo por partidos conservadores que controlam a prefeitura desde a ditadura militar. Nos anos 1990, o Estado interventor a serviço da acumulação de capital “limpa o caminho” principalmente para a acumulação com predominância financeira. Neste cenário, os funcionários “públicos”, na figura de “planejadores urbanos”, confundem-se com agentes imobiliários. Quanto à justiça, cabe a ela a função da remoção de favelas, verdadeiro obstáculo para valorização de áreas milimetricamente planejadas para a valorização do capital.

Mas os condomínios e casas de alto padrão – o outro lado da moeda da favelização – não seriam construídos se não houvesse financiamento. Para esta pesquisadora, retomando as teses de Francisco de Oliveira, os fundos públicos nada mais são do que a “apropriação privada do dinheiro público”, cada vez mais direcionado para o mercado de alta renda, sendo financiado principalmente pela Caixa Econômica Federal.

Para isso, nada melhor do que a confecção de Parcerias Público Privadas (PPPs), onde o “público” entra com o dinheiro para financiar as obras, na forma de socialização dos custos e prejuízos, e o “privado” entra com os lucros exorbitantes.

Com a precisão digna dos grandes filósofos, o grupo O Rappa compôs a música “Minha alma”, que serve muito bem ao nosso objetivo de caracterização das fraturas na sociedade latino-americana, que divide as classes entre os que moram na “bolha” condomínio de luxo e os que vivem nas favelas. Vejamos então a riqueza da música:

A minha alma está armada e apontada para a cara do sossego,  
pois paz sem voz não é paz é medo. Às vezes eu falo com a vida,

às vezes é ela quem diz qual a paz que eu não quero conservar para tentar ser feliz. As grades do condomínio são para trazer proteção, mas também trazem a dúvida se não é você que está nessa prisão. Me abraçe e me dê um beijo, faça um filho comigo, mas não me deixe sentar na poltrona no dia de domingo. Procurando novas drogas de aluguel nesse vídeo coagido, é pela paz que eu não quero seguir admitindo.

Se nos período 1930-1970 o Estado “funcionou” em alguma medida para os interesses públicos, a partir dos anos 1980 o Estado deixa de “funcionar” para os trabalhadores, consolidando o Estado máximo para o capital, principalmente para o capital financeiro.

O ano de 2008 é extremamente ilustrativo a este respeito, pois até então o Estado aparecia no discurso oficial neoliberal como “quebrado”, “sem recursos para investimentos de interesse público”. Como num passe de mágica, ele passa a ser bastante generoso no socorro ao capital financeiro e/ou às grandes corporações falidas<sup>24</sup>. Se no século XIX Marx dizia que “o executivo do Estado moderno não é mais do que um comitê para dirigir os negócios comuns de toda a burguesia”, poderíamos dizer que no final do século XX, mas principalmente na crise de 2008, o Banco Central não é mais do que um comitê para socorrer o capital financeiro.

Na Europa, o desmonte parcial ou completo do Estado do bem-estar social passa a representar um retrocesso histórico imenso diante das conquistas dos trabalhadores no século XX. Portugal, Irlanda, Grécia e Islândia, acumulam dívidas impagáveis.

Para socorrer o capital financeiro, a burocracia dos bancos centrais é rápida e eficiente. Para reprimir as greves e manifestações a burocracia policial também é rápida e eficiente, mas para

---

<sup>24</sup> A esse respeito, ver o filme de Michael Moore “Capitalismo – uma história de amor”.

implementar as demandas radicais dos movimentos sociais o Estado é lento e ineficaz.

Harvey (2005) observa ironicamente que o Estado no pós-1970 promove o “socialismo para os ricos” através de auxílio financeiro para as empresas e instituições financeiras pouco sólidas, corte de impostos para os ricos, pressão pela racionalização das corporações que levam à diminuição do salário dos trabalhadores, *disneyficação* das cidades para atrair investimentos e turistas etc.

Em síntese, a partir da década de 1970, mas principalmente nas décadas posteriores, as grandes corporações transnacionais vão ganhando maior poder de determinação dos rumos do capitalismo, em contraste com a fase anterior (1945-1973) na qual o Estado-Nacional conseguia exercer algum controle social sobre o capital. O que presenciamos a partir de 1973 é a crescente apropriação dos fundos públicos pelo capital e a forte intervenção do Estado para garantir as condições de acumulação, principalmente para a reprodução do capital financeiro.

Mas lembremos que o poder da ideologia conservadora nem sempre “funciona”. Poderíamos citar as lutas do Movimento Sem-Terra, as revoltas dos trabalhadores na Grécia, Portugal, Espanha, e países árabes que nos mostram claramente que a ideologia do “progresso”, a ideologia do “estude e se qualifique que você vai encontrar emprego” etc. já não cumprem seu papel num capitalismo onde a miséria e o desemprego entre os jovens aumenta, a corrupção tende a não ser mais tolerada e a legitimidade dos partidos políticos foi bastante abalada.

Por outro lado, no caso brasileiro, a integração de parcelas dos trabalhadores pela via do consumo de televisões, celulares etc. tem surtido um certo impacto na “integração” de parcelas dos trabalhadores na sociedade de consumo. No entanto, a potência ornitorrinca permanece unindo polos extremos, mesmo agora com a ascensão da ideologia de classe média: os arranha-céus não param de se multiplicar, a venda de helicópteros não



para de crescer, assim como os condomínios fechados. No outro extremo, escolas estatais de péssima qualidade em Alagoas, hospitais em campo de futebol no Maranhão, merenda de péssima qualidade nas escolas estatais, permanência de muitos trabalhadores no subemprego e em casas de péssima qualidade, mesmo com uma renda um pouco melhor.

## **A necessidade de superação do Estado, do capital e do trabalho alienado**

Zizek (2011) considera que uma das armas da direita para mobilizar o eleitorado neste século XXI é espalhar o medo, seja dos imigrantes, dos vizinhos etc. Zizek (2011) e Almeyra (2011) destacam o ressurgimento do fascismo na Europa, as políticas de estado de exceção permanente, as guerras preventivas implementadas pelo complexo militar e o surgimento do Tea Party nos EUA. Na Inglaterra, diante da crise de 2008, alguns sindicatos conservadores bradaram: “British Jobs for British workers”. Na Itália, o primeiro-ministro Berlusconi – magnata das telecomunicações – promove as festas *bunga bunga* e está envolvido até os dentes com a máfia italiana. Na Síria, o ditador de uma família que comanda este pequeno país há mais de 40 anos recorre a todos os instrumentos de repressão massiva para preservar seu poder: assassinato de lideranças, repressão, impedimento de circulação de informação etc.

Os acontecimentos históricos narrados nas páginas acima nos ajudam a refletir sobre o acirramento da barbárie nos últimos 50 anos e nos ajudam a pensar que nunca antes foi tão urgente a superação da sociedade de classes, do Estado e do trabalho alienado (Mészáros, 2002). Eles nos mostram a necessidade de articularmos as lutas anti-capital dentro e fora do Estado, nos mostram também a necessidade de retomarmos o debate sobre o fenecimento do Estado, tema seminal na teoria marxista que este artigo procurou retomar.

## Referências bibliográficas

- ALI, T. *O poder das barricadas*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2005.
- ALMEYRA, G. Sic transit Gloria Mundi. *Revista Margem Esquerda*, n. 16, 2011.
- ANTUNES, R. *Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho*. São Paulo: Boitempo Editorial, 1999.
- ARANTES, P. *Zero à esquerda*. São Paulo: Conrad, 2004.
- ARRIGHI, G. *A ilusão do desenvolvimento*. Petrópolis: Vozes, 1997.
- AZPIAZU, D.; BASUALDO, E. *Concentración económica y regulación de los servicios públicos*. 2001. Disponível em: [www.wilsoncenter.org/topics/docs/concentración%20economica.doc](http://www.wilsoncenter.org/topics/docs/concentración%20economica.doc). Acesso em: jun./2007
- BATISTA, E.; GOMES, E. A educação profissional no Brasil: algumas notas sobre os anos 1930 1940. In: BATISTA, E. L.; NOVAES, H. T. (orgs.). *Educação e reprodução social: as contradições do capital no século XXI*. Bauru: Canal 6/Praxis, 2011.
- BERNARDO, J. *Capital Sindicatos e Gestores*. São Paulo: Edições Vértice, 1987.
- \_\_\_\_\_. *Transnacionalização do capital e fragmentação dos trabalhadores*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Democracia totalitária: teoria e prática da empresa soberana*. São Paulo: Cortez, 2004.
- \_\_\_\_\_; PEREIRA, L. *Capitalismo sindical*. São Paulo: Xamã, 2008.
- BORON, A. *Estado, capitalismo e democracia na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.
- BEHRING, E.; BOSCHETTI, I. *Política Social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez, 2004.
- BUCI-GLUCKSMANN, C. *Gramsci e o Estado: por uma teoria materialista da filosofia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.
- CHESNAIS, F. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.
- \_\_\_\_\_. (org.). *A finança mundializada*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2005.
- CHOMSKY, N. Os Intelectuais, o Estado e os meios de comunicação: entrevista com Noam Chomsky. *Democracia e Autogestão*. São Paulo: Humanitas/FFCLH, 1999.
- CORIAT, B. *Pensar pelo Avesso*. Ed. UFRJ/Revan, 1994.

- COSTA, G.; DAGNINO, R. (org.). *Gestão Estratégica em Políticas Públicas*. Campinas: Tmaisoito, 2007.
- DAGNINO, R. *A indústria de defesa no Governo Lula*. São Paulo: Expressão Popular, 2009.
- DAL RI, N. M.; VIEITEZ, C. G. *Educação democrática e trabalho associado no Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra e nas fábricas de autogestão*. São Paulo: Ícone-Fapesp, 2008.
- DIAS, E. *Gramsci em Turim: a construção do conceito de hegemonia*. São Paulo: Xamã, 2000.
- DEL ROIO, M. Gramsci e o Trabalho como fundamento da hegemonia. In: MENEZES NETO, A. J. et al. *Política, trabalho e formação humana*. Interlocuções com Marx e Gramsci. São Paulo: Xamã, 2009, p. 27-42.
- DREIFUSS, R. *1964: A Conquista do Estado – ação política, poder e golpe de classe*. Petrópolis: Vozes, 1981.
- DÓRIA, P. *Honoráveis Bandidos: um retrato do Brasil na era Sarney*. Geração editorial, 2009.
- DUARTE, M. Reforma do Estado e administração de pessoal: reflexões sobre a história da política de gestão dos trabalhadores em educação. In: OLIVEIRA, D. A. (org.). *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis: Vozes, 1997, p. 246-263.
- ENGELS, F. *A origem da família, do Estado e da propriedade privada*. São Paulo: Editora Bertrand Brasil, 1991.
- \_\_\_\_\_. *A origem da família, do Estado e da propriedade privada*. São Paulo: Expressão Popular, 2008.
- FALEIROS, V. P. *A política social do Estado capitalista: as funções da previdência e da assistência sociais*. São Paulo: Cortez, 1980.
- FARIA, José. H. de. *Economia Política do Poder*. Curitiba: Juruá, 2004.
- FARIA, Maurício S. *Autogestão, Cooperativa, Economia Solidária: avatares do trabalho e do capital*. Tese (doutorado) Sociologia Política. Florianópolis, UFSC, 2005.
- FIX, M. *São Paulo cidade global: fundamentos financeiros de uma miragem*. São Paulo: Boitempo, 2007.
- FOSTER, J. B. *Palestra proferida no 5º Encontro Brasileiro de Educação e Marxismo*. Florianópolis, abril de 2011.
- FREITAS, L. C. A luta por uma pedagogia do meio: revisitando o conceito. In: PISTRÁK, M. M. *A Escola-Comuna*. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

- FRIGOTTO, G. *Educação e a crise do capitalismo real*. São Paulo: Cortez, 1995.
- FURTADO, C. *O Mito do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- GRAMSCI, A. *Cadernos do cárcere*. v. 4. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- HARVEY, D. A teoria marxista do Estado. In: HARVEY, D. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.
- HOBSBAWM, E. *A era do extremos*. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.
- IANNI, O. *Estado e capitalismo*. São Paulo: Brasiliense: 1989. 2ª edição.
- JESSOP, B. O Estado e a construção de Estados. *Revista Outubro*, 2007.
- JINKINGS, I. *Sob o domínio do medo: controle social e criminalização da miséria no neoliberalismo*. Tese (doutorado) – IFCH, Unicamp, Campinas, 2007.
- LACLAU. A especificidade da política – sobre o debate Poulantzas Miliband. *Economy and Society* n. 5, p. 87-110, 1975.
- LENIN, V. I. *Imperialismo, fase superior do capitalismo*. São Paulo: Alfa Ômega, 1986.
- \_\_\_\_\_. *Collected Works*. Progress Publishers, 1976, v.33.
- LOUREIRO, I. (org.) *Rosa Luxemburgo – Vida e Obra*. São Paulo: Expressão Popular, 1999.
- LUKÁCS, G. *Intervenção no Congresso de Filósofos Marxistas de Milão*. (Palestra). Milão, 1949.
- \_\_\_\_\_. *História e consciência de classe*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Prolegômenos para uma ontologia do ser social*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2010.
- LUXEMBURG, R. *A crise da social-democracia*. Lisboa: Presença, 1974 [1915].
- MARX, K. *Crítica da Filosofia do Direito de Hegel*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2005.
- MARIÁTEGUI, J. *Sete ensaios de interpretação da realidade peruana*. São Paulo: Expressão Popular/Clacso, 2008.
- MELO, T. *Direito e ideologia: um estudo a partir da função social da propriedade rural*. São Paulo: Expressão Popular, 2009.
- MÉSZÁROS, I. *Produção destrutiva e Estado capitalista*. São Paulo: Ensaio, 1996.

- \_\_\_\_\_. *Para além do capital*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2002.
- \_\_\_\_\_. *A educação para além do capital*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2004.
- \_\_\_\_\_. *O poder da ideologia*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2005.
- \_\_\_\_\_. *A educação para além do capital*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2006.
- MILIBAND, R. *O Estado na sociedade capitalista*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972.
- MINTO, L. W. *O público e o privado nas reformas do ensino superior brasileiro: do golpe de 1964 aos anos 1990*. Campinas: Autores Associados, 2006.
- MONTAÑO, C. *Terceiro Setor e questão social. Crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez, 2002.
- NAVES, M. B. *Marxismo e Direito – um estudo sobre Pachukanis*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2000.
- NETTO, J. P. Introdução. In: MARX, K. *Miséria da Filosofia – resposta à Filosofia da Miséria, do sr. Proudhon*. São Paulo: Expressão Popular, 2009.
- \_\_\_\_\_; BRAZ, M. *Economia política: uma introdução crítica*. São Paulo: Cortez, 2004.
- NOVAES, H. T. (org.). *O retorno do caracol à sua concha: alienação e desalienação em associações de trabalhadores*. São Paulo: Expressão Popular, 2011.
- \_\_\_\_\_. *A relação universidade-movimentos sociais na América Latina: habitação popular, agroecologia e fábricas recuperadas*. Tese (doutorado) – Instituto de Geociências, Unicamp, Campinas, 2010.
- \_\_\_\_\_; WIRTH, I.; FRAGA, L. *A ponta inicial da “rede de agências formativas”: qual o papel dos desenhos animados na sociedade de classes?* Marília, impresso (mimeo), 2011.
- O’DONNELL, G. Anotações para uma teoria do Estado. *Revista de Cultura e Política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, (3), nov. 1980/jul. 1981.
- OFFE, C. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- OLIVEIRA, F. *Noiva da Revolução – Elegia para uma re(li)gião*. São Paulo: Boitempo editorial, 2008.
- \_\_\_\_\_. O avesso do avesso. *Revista Piauí*, n. 37, outubro 2009.

- PINASSI, M. O. *Da miséria ideológica à crise do capital – uma reconciliação histórica*. São Paulo: Boitempo, 2009.
- PANICH, L.; LEYS, C. (orgs.). *O novo desafio imperial*. São Paulo: Clacso, 2006. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/social/2004pt/social.html>.
- PISTRAK, M. M. (org.). *A Escola-Comuna*. São Paulo: Expressão Popular, 2009.
- PONCE, A. *Educação e luta de classes*. São Paulo: Cortez, 2010. 23ª ed.
- POULANTZAS, N. *O Estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1985.
- PREBISCH, R. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais. [1949] In: BIELCHOWSKY, R. (org.). *Cinquenta anos de pensamento na Cepal*. Rio de Janeiro, Record, 2000.
- PRZEWORSKI, A. *Capitalismo e social-democracia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.
- SADER, E. (org.) *Pós-neoliberalismo – as políticas sociais e o Estado democrático*, 5ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- SAMPAIO Jr, P. *Entre a nação e a barbárie*. Petrópolis: Vozes, 2010.
- SANTOS, T. *Teoria da dependência: balanço e perspectivas*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.
- SAVIANI, D. *História das ideias pedagógicas*. Campinas: Autores associados, 2005.
- SERGE, V. *O ano I da Revolução*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.
- SILVA, F. L. G. *A fábrica como agência educativa*. Araraquara: Editora Cultura Acadêmica-Unesp, 2005.
- SACHS, I. *Espaços, tempos e estratégias de desenvolvimento*. São Paulo: Vértice, 1986.
- SIMONSEN, R. *Rumo à verdade*. São Paulo: Editora Ltda., 1933.
- TRAGTENBERG, M. *Administração, poder e ideologia*. 3ª ed. São Paulo: Editora da Unesp, 2005.
- \_\_\_\_\_. *Sobre educação, política e sindicalismo*. 2ª ed. São Paulo: Editora da Unesp, 2006.
- ZIZEK, S. A situação é catastrófica, mas não é grave. *Revista Margem Esquerda*, n. 16, 2011, p. 43-63.
- WALSH, R. *Operação massacre*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

## Filmes

A Batalha do Chile. Diretor: Patricio Guzmán

A classe operária vai ao paraíso. Diretor: Elio Petri

A corporação. Diretores: Mark Ashbar e Jennifer Abbott

Capitalismo – uma história de amor. Diretor: Michael Moore

Germinal. Diretor: Claude Berri

Maranhão 66. Diretor: Glauber Rocha

O Leopardo. Diretor: Luchino Visconti

Os companheiros. Diretor: Mario Monicelli

O País de São Saruê. Diretor: Vladimir Carvalho

Rainha Margot. Diretor: Patrice Chéreau

Videogramas de uma Revolução. Diretores: Harun Farocki e Andrei

Ujica





# **Os grilhões da gestão pública: o processo decisório e as formas contemporâneas de dominação patrimonialista**

Édi A. Benini

Elcio G. Benini

Henrique T. Novaes

## **Introdução**

Partindo do reconhecimento de que o atraso político, e o uso reiterado de práticas contrárias ao interesse público, não apenas persistem no cotidiano da gestão pública brasileira, como também se cristalizam na própria estrutura do Estado e num determinando conjunto de formas e canais de codeterminação na relação Estado e sociedade, é que procuramos discutir, no espaço deste texto, um elemento que talvez seja o pilar principal de sustentação dos “grilhões” privados e patrimonialista da gestão pública: a problemática dos dirigentes públicos, especialmente no que diz respeito aos processos decisórios de escolha, nomeação e, por consequência, de direção e avaliação do serviço público.

Tendo em vista que, segundo uma considerável análise de importantes pesquisadores (Demo, 2006; Motta, 1986), a Administração Pública no Brasil ainda é estruturada por uma lógica patrimonialista, advogamos que o principal determinante deste tipo de gestão pública reside principalmente na dinâmica dos “cargos de confiança de governo” – também conhecidos como “cargos de livre provimento” – que abrangem quase a totalidade

dos cargos de direção nas múltiplas organizações estatais e determinam decisivamente a natureza das ações do aparelho estatal (Câmara, 2009).

Nesse horizonte, procuramos elaborar uma perspectiva explicativa e reflexiva, que possibilite clarear as razões e mecanismos do atraso persistente na gestão pública brasileira, e com isso enfatizar a importância e a pertinência da problemática da organização do aparelho estatal, principalmente em relação à luta histórica por sua democratização efetiva. Dito de outra forma, evidenciar quais são os determinantes que impedem a superação do Estado capitalista brasileiro.

A abordagem do objeto em questão foi composta por uma linha argumentativa que, em um primeiro momento realizou – por meio de análise histórica da realidade imediata – a recuperação das principais questões teóricas e estudos críticos do contexto brasileiro, tendo a perspectiva histórica como fonte de análise principal, em conjunto com uma apreensão preliminar, por meio de fatos reiterados e notórios, das dinâmicas estruturantes da administração pública brasileira, sob um olhar crítico e investigativo, para que, em um segundo momento, o concreto fosse reconstruído, já não como um concreto imediato, mas como uma “síntese de múltiplas e complexas determinações” (Marx, 2003, p. 248).

Apesar de aparente deficiência empírica, advogamos que, ao apreender a realidade da administração pública brasileira, de tal forma que seja possível construir um objeto de estudo e uma reflexão teórica significativos e abrangentes, ainda que à primeira vista seja limitada no que diz respeito à correta apuração de dados e variáveis (que muitas vezes não são disponibilizados), pode-se perfeitamente buscar uma orientação investigativa, uma vez que alguns fatos são de conhecimento público e notório. O problema reside exatamente em discernir o que tais fatos ocultam – o mundo das aparências – e o que esses mesmos fatos po-

dem revelar – a busca da essência dos fenômenos –, permitindo dessa forma recuperar o movimento e algumas dinâmicas-chaves de análise, desde que corretamente compreendidas e confrontadas com todo o conhecimento teórico já acumulado.

Recorrendo a esse caminho dialético, é que vamos iniciar a discussão, da temática aqui proposta, primeiro lançando mão de um esforço de agregar e compreender alguns fatos e notícias recorrentes sobre o funcionamento da Administração Pública Brasileira, passando em seguida para uma análise mediada por categorias conceituais que articulem chaves essenciais de apreensão do objeto de estudo, abrindo a possibilidade de uma posterior síntese e/ou criação de novas matrizes explicativas.

## **A práxis da Administração Pública Brasileira – da aparência à essência**

### **Questões latentes e perplexidades**

Podemos observar, tanto nos grandes meios de comunicação como também em algumas perspectivas teóricas de inspiração neoclássica ou liberal, a insistente desqualificação da esfera pública, taxada como sendo supostamente um *locus* permeado por ineficiências, pela “pequena política”, pelo “comodismo” por parte dos servidores concursados, estrutura autorreferenciada de controle e, enfim, com sendo o principal obstáculo para o livre desenvolvimento das forças produtivas e bem-estar geral.

Para estes, o Estado brasileiro é visto como o grande culpado da crise econômica dos anos 1980 e 1990 (as chamadas “décadas perdida e vendida”), explicação esta que pode ser observada claramente no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que elege como vilão o Estado e suas formas de intervenção na reprodução material da sociedade (Brasil, 1995), silenciando sobre outras questões advindas da própria estrutura

econômica de uma nação subordinada, dependente e com vários projetos de sociedade (ou pura e simplesmente projetos de dominação) em conflito ou disputa.

Um dos principais argumentos para justificar essa visão do Estado como “vilão” é a crítica, também persistente, de uma excessiva carga tributária, criando a imagem de que “pagar impostos”, ou contribuir com o fundo público, é um mal em si, sem nenhuma referência ou ponderação mais aprofundada dos significados e problemáticas da formação e distribuição da riqueza social.

De fato, há que se reconhecer que é um grande desafio compreender, além das aparências ou visões imediatistas, por que o Estado Brasileiro alcançou, no ano de 2009, uma carga tributária próxima aos 34,28% do PIB (Produto Interno Bruto)<sup>1</sup>, patamar este comparável ao dos países considerados “desenvolvidos”, mas ao mesmo tempo suas políticas públicas, como um todo, vêm apresentando resultados e um retorno pouco satisfatório para a população. Ressaltamos que esse baixo retorno está expresso em diversos indicadores, como baixo IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), alta concentração de renda (configurando numa das sociedades mais desiguais do mundo) e altos níveis de pobreza, marginalidade e violência, conjuntamente com uma série de problemas estruturais em vários setores, como no sistema de saúde, educação, desenvolvimento rural e infraestrutura, e um persistente ou mesmo crescente fluxo de riquezas para o exterior, por meio ou do pagamento das obrigações da dívida pública (que em 2010, segundo o movimento “auditoria cidadã da dívida pública”, ultrapassou a marca dos 40% do orçamento público federal), ou na forma de remessas de lucros<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Ipea. Nota técnica. Estimativa da carga tributária de 2002 a 2009. Brasília, 2010. Disponível em: [http://agencia.ipea.gov.br/images/stories/PDFs/100312\\_nt16dimac\\_cargatributria.pdf](http://agencia.ipea.gov.br/images/stories/PDFs/100312_nt16dimac_cargatributria.pdf). Acesso em 21 de mai. 2011.

<sup>2</sup> Uma análise abrangente de tais contradições está em Sicsú (2007) e Antunes (2006).

Temos aqui tanto questões que dizem respeito à eficiência (melhor uso dos recursos) e eficácias (cumprimento dos objetivos e metas) das ações da gestão pública, como também à questão da efetividade (entendimento correto das causas de um problema) das políticas públicas analisadas em conjunto.

As explicações das causas dessa realidade problemática são várias e muitas vezes desconstruídas. Há desde argumentos excessivamente simplistas, até posturas ideológicas de certa forma preocupantes, como aquelas nas quais se declara que a própria ideia de bem público e democracia são custosos demais e barreiras para o desenvolvimento<sup>3</sup>. No limite, dentro de tal lógica, o atendimento às necessidades ou mesmo aos anseios de cada ser humano e de cada cidadão passa a ser visto como problema e não como objetivo primordial de uma nação que quer ser minimamente civilizada.

Sem desconsiderar uma análise metodológica de “longo alcance”, que evidenciam o caráter predominantemente burocrático e capitalista dos Estados Nacionais – uma vez que boa parte do fundo público está direcionado para interesses privados de organizar ou mesmo fomentar a acumulação de capital –, mas tendo tais referências como contexto do presente argumento, nossa análise elege as dinâmicas de “médio alcance”, do Estado, como eixo de investigação e reflexão.

Dessa forma, considerando toda a reflexão crítica já acumulada, especialmente no campo da ciência política e da sociologia, sobre a particularidade do Estado Brasileiro, entre outros assuntos correlatos, nosso foco foi o de aprofundar esse debate no que diz respeito à dinâmica da administração pública nos seus determinantes decisórios.

---

<sup>3</sup> De acordo com o pensamento liberal de Rousseau: “Se houvesse um povo de deuses, ele se governaria democraticamente. Um governo tão perfeito não convém aos homens” (Rousseau, s/d, p. 80).

Isso porque entendemos que no intervalo entre as grandes opções políticas e a ponta de execução das políticas públicas existe um espaço intermediário de decisão que afeta diretamente o grau de eficácia e eficiência das ações do Estado Brasileiro, ou mesmo a própria qualidade e postura dos trabalhadores do aparelho estatal (“servidores públicos”). Este intervalo é pouco percebido socialmente. Tal espaço é justamente o campo da administração pública no seu aspecto mais delicado, a saber: o processo decisório e da distribuição do poder, estruturados na dinâmica de escolha dos dirigentes públicos.

Nessa perspectiva, é importante esclarecer que uma coisa é estruturar a direção macro política, econômica e ideológica de uma sociedade, opções estas que seriam, em princípio e não exclusivamente, processadas e condensadas dentro da dinâmica político-eleitoral e determinadas pelas relações sociais e estrutura econômica. Outro ponto diz respeito como, e de que forma, serão encaminhadas tais macrodiretrizes, o que implica também numa forte dimensão de disputa política – no sentido de formação do “interesse público” dentro de um processo permeado por inúmeras decisões, estas não menos importantes.

Essa dimensão ou momento é pautada pela arena administrativa e não, como nas grandes decisões de Estado, pela arena eleitoral, ou seja, nem a arena eleitoral reduz ou esgota o processo político, e nem a arena administrativa prescinde ou está ausente dele, ambos são momentos diferenciados e constitutivos na concretização do chamado “interesse público” – ainda que tal interesse não seja, de fato e a rigor, a expressão de uma “vontade geral”.

### **A hegemonia da Administração Pública Gerencial**

A Administração Pública Gerencial surge no contexto de crise fiscal do Estado, que expressa, por um lado, tanto uma cri-

se econômica, logo, dificuldades de arrecadação e aumento do custeio, e por outro, crise de pagamento da dívida pública (com o aumento expressivo dos juros). Aqui começa a ganhar mais força o Estado mínimo para os trabalhadores e o Estado máximo para o capital, principalmente para o capital financeiro, que como vimos, abrange parcelas crescentes do orçamento público federal.

Nesse cenário, o baixo crescimento e a crise da dívida diminuem a capacidade de investimentos públicos, ao mesmo tempo que potencializam as práticas patrimonialistas, que historicamente veem no fundo público uma fonte para manter *status* e renda em patamares elevados nos momentos de crise econômica generalizada. Trata-se então de múltiplos passivos que determinam a agenda pública. Como consequência, desencadeia-se um conjunto de processos de desmonte de ações e prioridades públicas e precarização das rotinas administrativas logo; evidenciaram-se, num segundo momento, de forma explícita e quase insustentável, as falhas operacionais e um processo administrativo por demais oneroso e formalista. É justamente neste contexto no qual se inscreve a ideia-proposta de se constituir, no Estado brasileiro, uma administração pública gerencial.

Tal proposta, inspirada no “gerencialismo” anglo-saxão, inclui com ela uma também suposta noção de avanço e progresso na gestão pública, partindo do pressuposto que a administração pública patrimonialista foi completamente superada pela administração pública burocrática e que esta, por sua vez, seria superada pela chamada nova administração pública ou administração pública gerencial. Em outras palavras, as “propostas” administrativas da nossa elite sempre ganham um ar de novidade, mas nunca têm como fundamento a superação do Estado capitalista brasileiro estruturado para manter o processo geral de acumulação privado.

Nessa concepção gerencialista, o centro irradiador da ineficiência estatal é a burocracia, mas esta entendida tanto como

normas e formalidades, exigidas para todas as ações do setor estatal, como também como corpo técnico autorreferenciado, representado pelo conjunto dos servidores públicos concursados. Logo, para essa visão, burocracia é sinônimo de papelada, formalismo, controles como um fim em si, de forma exaustiva e quase irracional, sem priorizar os resultados, como também é sinônimo de um corpo técnico dotado de estabilidade e, por isso, acomodado, improdutivo e livre de quaisquer tipos de avaliação ou responsabilização perante a população.

Tal concepção sobre o Estado e a Administração Pública motivou um conjunto de reformas, que alcançaram desde uma dimensão estrutural-patrimonial, como foram as privatizações a preços praticamente simbólicos (em relação ao seu real patrimônio, rentabilidade e posição estratégica) que aniquilaram todo um setor estatal produtivo, passando pela contra-reforma educacional (novas teorias e visões sobre gestão pública difundidas nos cursos de graduação, livros, cursos de especialização etc.) até a questão de gerenciamento propriamente dito, como a introdução nos vencimentos dos servidores de gratificações por desempenho ou que variam o seu valor conforme algumas regras de controle hierárquico ou avaliativo, além das terceirizações com salários baixíssimos e sem direitos trabalhistas<sup>4</sup>.

Em linhas gerais, a construção do Estado mínimo para os trabalhadores e máximo para o capital financeiro se dá em três planos: no plano ideológico, a retomada de ideias que ficaram adormecidas até os anos 1960 – a teoria neoclássica em oposição aos ventos keynesianos que sopraram no pós-guerra. No plano material, em políticas de baixo crescimento, abertura comercial, políticas de favorecimento ao capital financeiro, privatizações etc.; no plano jurídico, a inconstitucionalidade, o atropelamento

---

<sup>4</sup> Sobre este tema, ver Behring e Boschetti (2006) e o artigo de Felipe Silva desta coletânea.



das leis republicanas. No que se refere à criação de obstáculos aos movimentos de resistência, a prisão de lideranças de movimentos sindicais ou sociais, fragmentação dos movimentos sociais e chantagem ideológica ou punição exemplar da contestação. Nesse sentido, em alguma medida a ideologia do “burocrata marajá encostado no seu trabalho sem fazer nada” e vivendo às custas do povo ajudou a preparar o terreno para o saqueio dos bens públicos (Biondi, 1998).

É neste ponto que vamos avançar um ponto nossa análise, especialmente tendo em vista algumas referências fundamentais de análise.

### **Dirigentes públicos e processo decisório**

Em que pese todo o discurso da melhoria de desempenho e aumento da eficiência do Estado, pode-se dizer que as reformas promovidas no bojo da “Administração Pública Gerencial” ampliaram o caráter burocrático do Estado, uma vez que parte expressiva das decisões a respeito de alocação de recursos, normativas e prioridades de investimentos continuam concentradas, ou até mesmo foi ampliada essa concentração, na cúpula da Administração Pública Federal, em especial nos cargos de livre provimento.

Nesses cargos são decididos não somente o montante de recursos a ser utilizado, mas, sobretudo, a sua forma de utilização, metodologia de trabalho e prioridades/cronograma na alocação das rubricas orçamentárias disponibilizadas.

Obviamente que o orçamento federal é resultado de um extenso e minucioso embate político, envolvendo tanto o executivo como o parlamento, mas com hegemonia do executivo, e como resultado configura-se uma forma de repartição do fundo público, tanto para a acumulação do capital (na forma de pagamento dos serviços da dívida ou ações que ampliem a mercantilização de necessidades sociais, como a habitação, a educação, para citar

apenas alguns exemplos), como na estratégia de governo (distribuição entre os ministérios e demais órgãos públicos das receitas). Entretanto, o volume disponível para um determinado órgão, programa ou projeto não é o determinante exclusivo do resultado dessa política pública. Há que se considerar que existe um espaço considerável de decisões que dizem respeito ao tempo, forma, metodologia, recursos humanos, entre outros aspectos práticos, que podem potencializar ou, no sentido contrário, instrumentalizar e anular por completo o propósito de uma dada política pública, conforme a combinação desses diferentes fatores decisórios<sup>5</sup>.

É justamente nessa arena decisória que está, no nosso argumento, as determinantes do processo de elaboração e implementação das políticas públicas, com uma considerável concentração decisória nos cargos de dirigentes públicos. Nunca é demais lembrar que esta característica do Estado Brasileiro se arrasta desde o Estado Colonial: para Konder (2006), as decisões estratégicas no Brasil sempre estiveram nas mãos de poucas pessoas.

Mas um ponto importante a se destacar diz respeito a que quase a totalidade dos cargos de dirigentes públicos são também cargos de livre provimento, ou seja, nomeados pelo critério de “livre nomeação e exoneração” do chefe imediato, que no limite é o chefe do executivo, tendo como única exceção relevante a escolha, por meio de votação, dos dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes), ainda assim tal exceção não é livre de outros embaraços e restrições burocráticas ou políticas. Basta lembrar, por exemplo, o caso recente da USP, em que o

---

<sup>5</sup> Octávio Ianni (2004) atribui grande peso ao poder executivo brasileiro e sugeriu, numa de suas últimas palestras, que vivemos num contexto de contrarrevolução global que resultou na contrarreforma do Estado. Se no século XIX se dizia que “liberal e conservador” são farinha do mesmo saco, provavelmente Ianni diria algo parecido para o final do século XX, para demonstrar a ausência de grandes debates sobre o papel do Estado na economia, sobre onde gastar os fundos públicos, a existência de partidos indistinguíveis etc.

governador José Serra escolheu o segundo candidato mais votado, numa eleição para reitor, o que é em si uma decisão “legal”, mas antidemocrática.

É importante evidenciar que, assim como acontece na distribuição do fundo público, tais escolhas são determinadas também por uma sutil disputa política, dentro de uma arena dotada de pouca transparência e, provavelmente, baseada em várias e reiteradas barganhas imediatistas e/ou eleitoreiras. Nesta arena, tais cargos acabam por se converter em elementos de governabilidade no parlamento, o que reforça o seu valor decisório e peso político, negociados com determinados agrupamentos políticos em troca de apoio parlamentar ao governo, dado o rigor legal-formal imposto ao executivo, obviamente este só pode governar com maioria parlamentar, dentro de uma lógica de “presidencialismo de coalizão”.

Dessa forma, os cargos de dirigentes públicos, tanto do primeiro escalão, como na gerência média, ao contrário de se qualificarem como a ponte entre as grandes prioridades de uma nação, com a sua execução na ponta das políticas públicas, tais cargos se convertem, de forma hegemônica, em instrumento de governabilidade no executivo e no parlamento, para o governo, e instrumento eleitoral ou de poder, para o grupo de interesse beneficiado.

**Quadro 1: Quadro de referência do Poder Executivo Federal**

Descrição	Indicadores
Cargos de Direção de Assessoramento Superior – DAS	21.281
Percentual de DAS sem vínculo com o Estado	27,5%
Total de Cargos Comissionados	23.874
Total de Cargos e Funções de Confiança e Gratificação	81.820
Total de Servidores Públicos do Executivo Federal na ativa	869.752

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Boletim Estatístico de Pessoal*. Março de 2010.

Como podemos observar no quadro 1, há um quantitativo expressivo de cargos de livre provimento em relação ao número de servidores efetivos, como também há um peso excessivo de funções gratificadas, o que reforça ainda mais a divisão hierárquica do trabalho dentro do aparelho estatal, fortalecendo uma lógica de governo/controlado e não de Estado/espacia público.

Alguns estudiosos apontam que na média, em países como França, Alemanha e Inglaterra, considerados países desenvolvidos e com uma considerável rede de proteção social, os cargos de livre provimento do executivo federal não passam de 500, enquanto que no Brasil estamos na ordem de 23 mil. Porém argumentamos que não apenas a quantidade, ainda que esta seja de grande relevância, pois pode se tornar facilmente instrumento de cooptação de lideranças e eventuais opositores, mas sobretudo a qualidade, a visão de mundo dos dirigentes e o peso decisório desses cargos, é que revelam a qualidade da administração pública em vigor atualmente. Aqui, caberia uma ampla pesquisa que verificasse em que medida a destruição parcial ou completa do Estado do bem-estar social e o concomitante avanço do capital financeiro interferiram na diminuição da participação dos trabalhadores na gestão pública europeia, por exemplo.

Para John Pilger, o enfraquecimento da Carta dos Direitos nos Estados Unidos, o desmantelamento do julgamento por júri na Grã-Bretanha e de uma pletera de liberdades civis associadas são parte da redução da democracia a um rito eleitoral: ou seja, a competição entre partidos indistinguíveis para ganhar a administração de um Estado de “ideologia única”. O poder de decisão da Suprema Corte em matéria constitucional, o monopólio financeiro sobre a imprensa, a rádio, a Lei Patriota etc., os enormes gastos eleitorais, que impedem eficazmente a formação e o funcionamento de verdadeiros partidos democráticos junto aos tradicionais monopólios capitalistas, o emprego de meios

terroristas pelo Estado, principalmente nos EUA, são sintomas da falência da democracia capitalista (Mészáros, 2002; Pinassi, 2009)<sup>6</sup>. Não é difícil deduzir, ou mesmo de explicar, especialmente à luz de vários fatos notórios como denúncias de abuso de poder de superintendentes ou secretários, que quando um cargo público vem a ser instrumentalizado como meio de poder de um ator social, ou mesmo de um grupo político, este cargo se torna praticamente uma propriedade privada, ou seja, lógica e práticas eminentemente patrimonialistas. O poder dos grupos políticos pode se manifestar tanto em favorecimentos e outros mecanismos de privatização do setor público, como também em estratégias eleitorais<sup>7</sup>.

Logo, os ocupantes de um cargo de “livre provimento” tendem a instituir verdadeiros “feudos” para defender seu posto, construindo um conjunto de estratégias no intuito de evitar mudanças e manter o *status quo*. Com isso, a preocupação com a melhoria do serviço público fica relegada para o segundo plano, sendo instrumentalizada para aquela prioridade.

Podemos elencar tais estratégias de manutenção do poder em várias perspectivas, como a centralização de informações e decisões – impondo o máximo de dependência possível de todos os seus subordinados – e também na forma de se avaliar os servidores públicos, por parte dos cargos de “livre provimento”,

---

<sup>6</sup> Algumas pistas sobre este tema podem ser vistas nos artigos de Adilson Gennari e Paulo Lima Filho que fazem parte desta coletânea.

<sup>7</sup> Basta ver, por exemplo, o peso das famílias Sarney, Jereissatti, e inúmeras oligarquias regionais recompostas no pós 1964. Sobre a família Sarney, recentemente foi lançado o livro “Honoráveis Bandidos – um retrato do Brasil na era Sarney”, de Palmério Dória (2009) – que ajuda a reconstituir a história dessa família, seu peso no Estado do Maranhão, no Governo Federal, as indicações no Ministério de Minas e Energia, assassinatos de inimigos etc. Talvez o caso mais estupefacente, sob o ponto de vista da ausência de concursos públicos, é a (de)formação do Estado do Tocantins, provavelmente o Estado com maior número de cargos indicados.

que tendem a seguir a mesma lógica de confiança e lealdade ao “chefe”, e não o critério de comprometimento e profissionalismo para com o serviço público. Obviamente que tal “meritocracia” invertida é fonte de desmotivação, perplexidade e principalmente de alienação do trabalho, dessa forma, há pouco ou mesmo nenhum incentivo a ideias inovadoras, impedindo o crescimento profissional de quem poderá ser, sob a lógica de “cargos de confiança”, uma futura ameaça ao seu *status*.

Dessa forma, o conjunto dos servidores públicos concursados tendem ou a uma estratégia defensiva, ou a se resignar à lógica dominante, ou simplesmente cede ao pragmatismo de “seguir as formalidades e receber o salário”, fatos confundidos com os estereótipos de “preguiça”, “comodismo” ou “incompetência”, como se tais qualidades fossem inerentes ao serviço público, e não frutos da nossa história, frutos de um tipo de trabalho alienado e instrumentalizado, tendo como consequências a formação reiterada de um tipo de servidor vinculado à manutenção do *status quo*.

## **Principais referências teóricas para uma abordagem crítica sobre a administração pública**

Para reforçar os argumentos já esboçados anteriormente, é imprescindível recuperar, no seu contexto e integridade, parâmetros de análise a respeito da Administração Pública. Dessa forma, destacamos os conceitos de Administração Pública Patrimonialista, Administração Pública Burocrática, Administração Pública Neopatrimonialista e Administração Pública Pós-burocrática.

Como nos ensinam Motta (1980, 1986) e Tragtenberg (1974), os estudos sociológicos de Max Weber sobre a burocracia não significaram que este pensador “inventou” a lógica ou os princípios burocráticos, e menos ainda que a defendesse como modelo de sociedade ou de organização. Em geral, há

uma confusão a respeito do método de tipo ideal de investigação científica elaborado por Weber, com uma suposta visão de burocracia weberiana, como se o fenômeno burocrático tivesse sido idealizado ou inventado por ele. Na realidade, para se compreender tal fenômeno social, Weber buscou “isolar” as diversas características, observadas nas organizações, e condensá-las ao que ele chamou de “tipo ideal”, ou seja, a lógica burocrática na sua configuração máxima, composto por todos os instrumentos e mecanismos de dominação racional-legal inventados em diferentes momentos e situações históricas<sup>8</sup>.

Dessa forma, longe de significar apenas uma forma de organização ou de administração, a burocracia é caracterizada por ser um sistema social de dominação, baseada na separação elementar entre concepção e execução do trabalho, numa relação hierárquica de subordinação, seja no Estado ou nas corporações. Nesse horizonte, Motta (1986) argumenta que a lógica burocrática é, em última análise, alienante e irracional, pois a sua suposta racionalidade está referenciada apenas no escopo limitado do controle hierárquico e na finalidade de acumular capital, e não em quaisquer parâmetros de avaliação mais amplos de retorno social ou efetividade. Nas palavras de Motta:

Todo sistema social administrado segundo critérios racionais e hierárquicos é um organização burocrática. Haverá organizações burocráticas mais flexíveis ou mais rígidas, mais formalizadas ou menos, mais ou menos autoritárias. Mas todas serão organizações burocráticas desde que o sentido básico do processo decisório seja de cima para baixo (Motta, 1980, p.13).

Seguindo os passos desse autor, em última análise teríamos três variações ou formas de organização burocrática:

---

<sup>8</sup> Para os limites da crítica de Weber à burocracia, ver Tragtenberg (1974) e Behring e Boschetti (2006).

Temos pelo menos a organização burocrática patrimonial, pré-capitalista; a organização burocrática clássica, racional-legal, disciplinadora; a organização burocrática tecnocrática, orientada para a produção (...) Todas, entretanto, são antes de tudo organizações burocráticas porque administradas segundo critérios de eficiência e forma hierárquica, estruturando-se o poder sempre de cima para baixo (Motta, 1980, p. 13).

Motta completa seu raciocínio com a seguinte reflexão:

Isso não significa, entretanto, que não exista nenhuma alternativa para a organização burocrática. Ela existe exclusivamente na forma de organização democrática ou autogestionária em que a racionalidade administrativa se expressa no sentido inverso, de baixo para cima (Motta, 1980, p. 13).

Podemos observar claramente que uma forma de administração pública pós-burocrática somente seria possível na forma de uma organização efetivamente democrática ou autogestionária, que combine lutas de curto, médio e longo prazo rumo a uma sociedade para além do capital (Mészáros, 2002). Ainda segundo Mészáros (2002), o processo de construção de uma sociedade para além do capital deve abarcar todos os aspectos da inter-relação entre capital, trabalho alienado e Estado.

Podemos observar que a revolução burguesa supertardia promovida por Getúlio Vargas, não foi linear, incorporando-se vários aspectos do “velho” no “novo”, sem excluir totalmente do jogo político as forças do Brasil agrário-exportador<sup>9</sup>. Logo, a introdução de imperativos produtivistas, especialmente para se viabilizar um processo de industrialização e modernização capitalista no Brasil, levou à incorporação de vários elementos tecnocráticos, ou seja, de uma burocracia centrada na produção, cuja

---

<sup>9</sup> Para este debate, ver o artigo de Fabiana Rodrigues escrito com Paulo Lima Filho – que faz parte desta coletânea – e o livro de Prado Júnior (1977).



racionalidade reside em potencializar os meios mais adequados para este fim, sem superar mecanismos de dominação patrimonialistas, que acabam por ser sofisticados ou “disfarçados” em outros artifícios menos óbvios. Basta ver a introdução de elementos tayloristas no Estado brasileiro dos anos 1930-1940<sup>10</sup>.

Nesse sentido, muda-se a forma de organização, e os seus objetivos, sem se mudar a lógica de dominação de cunho essencialmente burocrático, ou seja, processo decisório de cima para baixo.

Porém, pode-se observar que a conciliação entre uma burocracia de controle, com uma burocracia de produção (o pensamento e a prática tecnocrática nas empresas e corporações), nem sempre se caracteriza como um processo livre de embaraços ou antagonismos. Enquanto que nas formas pré-capitalistas de burocracia o quesito central era a eficácia do controle, já na sua maturação em burocracias de produção sua racionalidade está vinculada à eficácia no aumento da acumulação, que é potencializada pela ideia de eficiência administrativa ou gerencial, que busca o melhor resultado com o menor custo ou esforço possível.

Vale ressaltar que tal racionalidade da lógica burocrática, como esclarece Motta em algumas das suas obras (1980 e 1981), diz respeito a um fim determinado, ou seja, à produção capitalista. Logo, neste contexto, ganha relevo a ideia de eficiência dentro da organização burocrática, que busca potencializá-la, e não dificultar a mesma por meios de exigências formais e mecanismos de controle. Tais restrições ou embaraços são antes uma disfunção dos processos administrativos, ou mesmo um atrito com a formação anterior de burocracia patrimonialista, do que sinônimos da própria ideia de burocracia, confusão muito comum entre as pessoas em geral.

---

<sup>10</sup> Para as tentativas de modernização da burocracia brasileira no século XIX, dentro da órbita do capital, ver Candido (2001).

Também é importante evidenciar que eficiência da produção capitalista tem a ver com a eficácia da acumulação de capital, e não se confunde com eficiência produtiva e eficácia econômica.

Na eficiência da produção capitalista ou eficácia acumulativa (que determina a racionalidade burocrática), busca-se o menor custo possível com a mercadoria força de trabalho, e uma maior apropriação possível de riqueza nas mãos de poucas pessoas. Logo, o objetivo não é produzir coisas úteis ou necessárias às pessoas, mas tão somente valores de troca; com isso, quanto menor o tempo de vida de uma mercadoria, e mais acelerada for a rotação de uma necessidade ou ciclo produtivo, mais produção e, conseqüentemente, desperdícios são criados, e com isso, maior acumulação é atingida (Mészáros, 2002)<sup>11</sup>.

Ao contrário, uma lógica de eficiência produtiva e eficácia econômica implica, a rigor, a redução do desperdício e o aumento do tempo de vida útil dos valores de uso – fazendo definhar o caráter de mercadoria dos bens produzidos. Adicionalmente, buscam-se maiores resultados em termos de bem-estar e satisfação dos seres humanos, características necessárias para a construção de uma sociedade para além do capital. Porém, ao se pensar em um conjunto societal, é necessário também compreender as interconexões dos diferentes aspectos da reprodução social, dentro de uma visão de totalidade.

Com isso, ganha relevo também o conceito de efetividade societal, que significa a escolha acertada das prioridades e das ações cujo impacto, no longo prazo e no conjunto de uma sociedade, seja o melhor possível em termos de satisfação e avanço social ou qualidade de vida para todos os membros dessa mesma sociedade.

Portanto, com base em tais referências e estudos, podemos afirmar que a administração pública burocrática não supera a

---

<sup>11</sup> Sobre isso, ver Mészáros (2002).

administração pública patrimonialista, mas sim se sobrepõe com elementos de fusão, constituindo o neopatrimonialismo, mas também com elementos divergentes ou conflituosos, entre as necessidades de eficiência e as de controle. Em todos os casos e variantes, a lógica burocrática permanece a mesma, sem alteração na sua essência.

Tendo em vista esse rigor conceitual, é que questionamos, assim como outros pesquisadores (Paula, 2005; Behring e Boschetti, 2006 e Nogueira, 2005), os fundamentos ou mesmo a validade da proposta de administração pública gerencial. Tal proposta supostamente deseja, ou mesmo afirma, ser capaz de superar a lógica burocrática, como se esta última já tivesse superado a lógica patrimonialista. Como vimos, o foco da administração pública gerencial passa a ser a eficiência nos processos administrativos, por meio de um conjunto de estratégias, com destaque à busca por maior autonomia na aplicação de recursos por parte do gestor, gratificações de desempenho, redução ou extinção do estatuto da estabilidade, terceirizações, desconcentração ou descentralização do aparelho estatal, simplificação de processos e exigências formais, entre outros. No limite, temos por parte destes uma crítica que não é tão crítica, vinda de um dos intelectuais da elite paulista interessados na reprodução do modo de produção capitalista, como explica Paula:

A crise do nacional-desenvolvimentismo e as críticas ao patrimonialismo e autoritarismo do Estado brasileiro estimularam a emergência de um consenso político de caráter liberal que se baseia na articulação entre a estratégia de desenvolvimento dependente e associado, as estratégias neoliberais de estabilização econômica e as estratégias administrativas dominantes no cenário das reformas orientadas para o mercado (Paula, 2005, p. 117).

Apesar de existir, de fato, uma série de estratégias para a reforma do Estado, e melhoria da administração pública, dentro

do contexto da proposta da “administração pública gerencial”, a nossa análise é de que há um peso expressivo sobre a figura do servidor público, em meio a pontuais melhorias de processos, reforçando uma visão superficial de que ele é o grande responsável e causador de grande parte do atraso e dos problemas na gestão pública brasileira. Esta estratégia ideológica que atribui ao servidor público a “culpa” pela ineficiência do Estado brasileiro, desconsiderando ou subestimando o papel dos dirigentes políticos na determinação das políticas de dominação públicas, tem sido extremamente eficiente nos últimos 40 anos.

Nesse horizonte, no nosso entendimento, tal postura só veio a contribuir para se consolidar um conjunto de informações distorcidas e descontraídas, que confluíram na construção do senso comum no qual o servidor público é, *a priori*, incompetente, indolente, possuidor de várias regalias e privilégios, e, por consequência disso tudo, causador direto da ineficiência e ineficácia do serviço público brasileiro. Nessa mesma visão, subestima-se ou se ignora o processo de escolha, ou mesmo de responsabilização e controle dos dirigentes públicos. Logo, não é objeto de reflexão e problematização.

Por outro lado, como é típico da divisão hierárquica do trabalho – e essência das organizações burocráticas, nas reformas da administração pública gerencial –, houve uma concentração ainda maior de poder decisório na cúpula do poder executivo, ampliando a divisão entre a concepção e execução do trabalho, como descreve Paula ao analisar as reformas gerenciais no contexto do governo Fernando Henrique Cardoso:

Essas características são confirmadas quando analisamos a estrutura do aparelho do Estado pós-reforma, pois seguindo as diretrizes da nova administração pública, efetivou-se uma clara concentração do poder no núcleo estratégico. Apostando-se na eficiência do controle social se delega a formulação de políticas públicas para os burocratas. O monopólio das decisões foi con-

cedido às secretarias formuladoras de políticas públicas e a execução atribuída às secretarias executivas, aos terceiros ou às organizações sociais, de acordo com o caráter da atividade (Paula, 2005, p. 142).

É a partir desse artifício, de centralização do poder decisório, que a visão gerencial vem a eleger a estabilidade do servidor público como a causa determinante ou central de um conjunto de sequelas e posturas que vão desde o comodismo até o simples descaso para com a população usuária dos serviços públicos<sup>12</sup>. Nesse horizonte, temos uma lógica hegemônica e simplista na qual se o problema está identificado, basta passar a sua solução, ou seja, eliminar a estabilidade e implantar mecanismos de avaliação e controle por meio de gratificações de desempenho. Nesse sentido, a relação política, inserida no conjunto de interesses antagonísticos dos quais o Estado é arena dos conflitos, acaba-se tornando *locus* de causa e efeito, numa perspectiva claramente fetichizada, determinista e positivista.

Advogamos aqui que estamos vivenciando um quadro geral de desmotivação ou mesmo de perplexidade dos servidores públicos. Porém, queremos revelar que tal fato, mais que causa da “ineficiência” da máquina pública, provavelmente deva ser explicado ou compreendido, junto com todos os problemas que a administração pública brasileira enfrenta, como consequência da organização burocrática ou, num plano mais amplo, da conformação histórica brasileira, e não fruto de uma pseudodetermi-

---

<sup>12</sup> Contudo, deve-se ressaltar que no período de 1930-1985, as elites brasileiras precisaram construir um Estado com funcionários concursados e estáveis. Essa é a ironia da história brasileira. A partir de 1985, mas principalmente nos anos 1990, em função da sede e velocidade de saqueamento imposta pela acumulação de capital, as forças que passam a controlar nossa sociedade, passam a condenar o Estado que outrora lhes serviu, obviamente com muitos interesses na privatização de bens públicos. Sobre isso, ver Behring e Boschetti (2006), além de Ianni (2004).

nante estabilidade e formalismo no serviço público simplesmente declarada pelos ideólogos do capital.

Como a lógica burocrática não se reduz a formalismos, papitada, entre outros, mas, sobretudo, diz respeito a um sistema social de dominação, de base hierárquica estruturada de cima para baixo, é que advogamos que, pelo menos, um ponto relevante a ser considerado reside no processo decisório e na lógica da distribuição do poder organizacional, centrados nos cargos de livre provimento, inclusive como fonte de estranhamento de servidor público para com os usuários do serviço público, e para com o seu próprio trabalho, gerando várias situações de alienação ou resignação, conforme explica Motta:

No esforço cotidiano de manutenção e expansão do poder, o burocrata defende-se dos aspirantes às posições de dirigentes. Em princípio um aspirante é um ameaça. Especialmente ameaçador é o aspirante competente. Por essa razão, é comum a opção pelos medíocres, salvo em casos de demonstrações seguidas de submissão à oligarquia por parte dos aspirantes competentes. Os rituais de passagem nas organizações burocráticas implicam demonstrações de submissão que devem representar a garantia de que o aspirante ao grupo não o ameaçará, mas ao contrário, contribuirá para a sua perpetuação. Com frequência, a admissão de novos membros passa também pelo nepotismo, que garante que laços externos à organização, presos ao ordenamento social da família ou do grupo de amizade, contribuam para a reprodução ampliada da oligarquia organizacional (Motta, 1989, p. 60).

Negando o dualismo simplista de “dirigentes competentes” e “servidores indolentes”, ou ao contrário, “dirigentes espoliados” e “servidores inocentes”, o que os estudos organizacionais sobre a lógica burocrática ou burocracia patrimonialista demonstram é a complexidade de artifícios e situação para a manutenção do poder e privilégios de uma classe, frações de classe ou grupo

social, que instrumentalizam o próprio aparelho do Estado para garantir seus interesses privados<sup>13</sup>.

Inclusive neste antagonismo de interesses ou, como ensina o materialismo histórico, de luta de classes, temos também ou necessariamente a formação de uma classe de burocratas, que é constituída com a função de garantir a “harmonia” entre as classes em conflito ou mesmo evitar que tal conflito se desemboque na barbárie, porém que também ganha uma complexidade e dinâmicas próprias em função das particularidades históricas de cada país, mas, vale reforçar, sempre derivadas dos antagonismos que estruturam um sistema de dominação de uma classe ou fração de classe sobre o conjunto da sociedade.

Contudo, podemos considerar a proposta de “administração pública gerencial” como insuficiente ou ideologicamente comprometida com a manutenção da sociedade de classes, pois parte de uma questão equivocada: que a burocracia é a causa da ineficiência das ações públicas, quando essa mesma lógica é pautada pela eficiência e racionalidade. Porém, como vimos, estes elementos são referentes e vinculados ao objetivo estruturante da acumulação capitalista.

Claro que são necessários mecanismos administrativos de decisão e articulação, para o melhor uso possível do tempo, recursos e do trabalho, buscando a melhor equação custo-benefício, ou seja, buscando o máximo de eficiência, mas o tipo de “eficiência”, conforme já argumentado e discutido, é estruturado pelo modo de produção hegemônico, logo, pelo resultado das

---

<sup>13</sup> Em outro artigo, pretendemos abordar as formas democráticas e autogestionárias que existiram na história da humanidade e que tentaram em alguma medida implementar algumas soluções para a superação do Estado capitalista, a separação entre dirigentes e dirigidos etc. Isso pode ser visto, por exemplo, na Comuna de Paris (1871), no início da Revolução Russa, na Revolução dos Cravos em Portugal (1974-75), no Chile de Allende (1971-1973), dentre outros.

relações sociais existentes, sendo a qualidade do processo decisório um componente crucial deste resultado.

Logo, o problema posto pela proposta da administração pública gerencial está no mínimo mal formulado. Sendo assim, levando em conta que, em última análise, a problemática da gestão pública é síntese de múltiplas determinações e contradições insolúveis dadas as mediações de organização social; a) divisão social e hierárquica do trabalho, b) produção baseada no valor de troca, c) propriedade privada dos meios de produção e d) controle das decisões estratégicas da sociedade por uma tecnocracia empresarial ou estatal impostas pelo sistema sociometabólico do capital, é que justificamos a proeminência de se compreender os mecanismos de composição da divisão hierárquica do trabalho dentro do aparelho estatal brasileiro.

Se para os teóricos do gerencialismo quem deveria suportar com os passivos (literalmente “pagar o pato”) deveria ser a burocracia estável e os sindicatos dos trabalhadores, os autores marxistas procuram mostrar quais os blocos de poder que conduziram a “sociedade civil” e o Estado, quais as motivações para se “condenar” algo que outrora lhes serviu, sem desconectar o Estado como produto e produtor da nossa sociedade.

Nesta perspectiva de análise e argumentação, indo além da superfície dos vários dados e informações dispersas, é que evidenciamos a questão do processo decisório como determinante de uma administração pública burocrática patrimonialista. Em particular, pela forma como hoje estão organizados e são nomeados os cargos de confiança ou como são escolhidos, avaliados e controlados os dirigentes públicos (espaço decisório chave da arena administrativa), e não dentro de uma visão reducionista, simplista e estereotipada, pelo estatuto da estabilidade do servidor público (em conjunto com um apego excessivo a formalidades) que supostamente seria, *a priori*, causa de comodismo, atraso e desmotivação.



## **Considerações finais: por um controle democrático dos dirigentes públicos**

Procuramos argumentar, ao longo do texto, que a questão da burocracia está mal colocada, gerando uma série de equívocos que podem, inclusive, dificultar o processo histórico de luta pelo autogoverno pelos produtores associados e pela democratização efetiva da riqueza social.

Dessa forma, vimos que nem a administração pública gerencial supera a lógica burocrática, e nem esta superou a administração pública patrimonialista. Ao contrário desse processo linear, o que se pode observar é a constituição de um patrimônio público, a chamada “república”, ou a separação jurídica entre o público e o privado, que implica na sofisticação da administração pública patrimonialista na forma de organização burocrática (formalismo, impessoalidade, entre outros). Entretanto, no que tange ao processo decisório, os interesses hegemônicos são claramente os de alguns grupos privados, ou seja, há ainda a proeminência do patrimonialismo como lógica estruturante da administração pública, ainda que esta assuma uma forma burocrática ou gerencial.

Superar uma base jurídica, da riqueza social, aprisionada na forma burocrática, bem como um tipo de processo decisório essencialmente patrimonialista, por definição, somente seriam possíveis por meio da autogestão social.

Longe de banalizar o conceito de autogestão e reduzi-lo a formas de participação das mais variáveis, e muitas vezes meramente formais, é necessário ter como referência a democracia substantiva ou democracia direta como, simultaneamente, fundamento da, e estruturada por, autogestão efetiva.

Dessa forma, consideramos que um ponto crítico, para se avançar nas lutas emancipatórias e no próprio processo de democratização da administração pública e superação do Estado capi-

talista, diz respeito à forma de escolha e avaliação dos dirigentes públicos. Nesse horizonte, seria importante buscar uma proposta que supere, ontologicamente, as dinâmicas patrimonialistas de manutenção da dominação burocrática.

Neste caso, falta espaço para que a “sociedade civil” participe, de forma consistente e progressiva, da gestão do setor público e dos assuntos vitais da sociedade<sup>14</sup>. E essa participação não deve ser apenas de cunho legitimador, eventual e pautada previamente pelos poderes do Estado, mas ela própria precisa aglutinar outro tipo de poder.

Logo, é necessário avançar para um tipo de participação direta, com capacidade deliberativa e procedimentos democráticos próprios, inclusive para um aprendizado coletivo sobre o que vem a ser um “viver democrático”; enfim, trata-se de desenhar um novo espaço público. Nos casos onde é impossível a democracia participativa, teremos que reforçar mecanismos de democracia representativa com rodízio e revogabilidade dos cargos, nos quais a “sociedade civil” possa também exercer, diretamente, o seu papel de titular da coisa pública. Bandeiras como a revogabilidade dos cargos, justiça não separada do povo, a ausência de diferenciações abismais entre funcionários públicos e trabalhadores foram levantadas na Comuna de Paris e podem ser atualizadas no século XXI.

Tal espaço poderia ser perfeitamente criado a partir da requalificação dos conselhos gestores setoriais ou temáticos já existentes, criação de conselhos operários adaptados para este século XXI (Martorano, 2011), além das várias formas de orçamento

---

<sup>14</sup> Sobre este rico debate, ver o livro de Martorano (2011) chamado “Conselhos e democracia – em busca da participação e da socialização”. Neste livro, Martorano nos mostra inúmeros ensinamentos dos conselhos operários na administração dos problemas vitais da sociedade. Já Mészáros (2002), num plano mais amplo, reflete sobre a necessidade de criação de mediações de segunda ordem na construção de uma sociedade para além do capital.

participativo experimentadas, que de fato foram importantes tentativas de se buscar uma outra “esfera pública”. Mais que um espaço consultivo e legitimador de algumas políticas públicas, é necessário constituir um verdadeiro espaço público deliberativo, no qual seriam discutidas, de forma ampla, aberta, transparente e democrática, a formulação e os resultados de determinadas políticas públicas, como também estaria em pauta o processo de escolha dos dirigentes públicos, sua avaliação, e a possibilidade de revogação dessas indicações, um tipo de “Conselho Gestor de Controle Democrático”. Cabe ponderar, no entanto, se nossas elites aceitarão ou irão tolerar esses instrumentos na medida em que o grosso do orçamento estiver nas suas mãos, e o povo estiver brigando coletivamente pelas migalhas.

Para que tais conselhos não se tornem apenas mais uma instância pautada pelos chefes do executivo, reproduzindo a mesma lógica patrimonial de escolha dos dirigentes públicos e, com isso, sem legitimidade, seu desenho institucional precisa estar pautado por uma lógica ético-política de emancipação humana e alicerçado por procedimentos democrático-participativos concretos e não meramente formais ou ritualísticos.

Com isso, tal desenho precisaria se estruturar, necessariamente, a partir dos princípios autogestionários, tais como a prerrogativa proeminente de seleção, nomeação, rodízio, avaliação e, quando necessário, revogação dos cargos dos dirigentes públicos, além da própria composição desses conselhos, que não podem, em hipótese alguma, se tornar espaços fechados e corporativos. Uma estratégia importante para isso seria, além de ter na sua composição servidores públicos – buscando a superação da divisão hierárquica do trabalho –, também valorizar a criação de associações de bairro ou comunitárias, como uma porta de entrada para se qualificar como conselheiro, além de outros espaços para as pessoas em geral e/ou outros profissionais independentes, sendo possível combinar uma série de mecanismos, como delegação,

representação direta, concurso, voto e sorteio, para a definição dos conselheiros. Seria importante ainda criar mecanismos para garantir o seu pleno funcionamento, como local apropriado e uma estrutura administrativa mínima, contando sempre com um corpo de servidores concursados com o objetivo de assessoria, apoio e organização das ações do conselho, de forma independente e não subordinada.

É bem provável que isso demandará um único espaço físico que possa abrigar diferentes conselhos, buscando uma estética ou arquitetura que fortaleça a visão de um novo tipo de espaço público democrático, para além da gestão patrimonialista e burocrática da riqueza social.

## Referências bibliográficas

- ANTUNES, R. (org.). *Riqueza e miséria do trabalho no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2006.
- BEHRING, E. & BOSCHETTI, I. *Política social: fundamentos e história*. São Paulo, Cortez, 2006.
- BRASIL, Presidência da República. *Plano Diretor da Reforma do Estado*. Brasília, 1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/COLECAO/PLANDI.HTM](http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDI.HTM)> Acesso em: 15 de jul. 2010.
- BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2010). *Boletim Estatístico de Pessoal*. volume 15. Nr. 167.
- BRITO, G. *Mudanças na Receita configuram a capitulação do Estado frente a sonegadores*. In: *Correio da Cidadania*. Disponível em: <<http://www.correiodacidade.com.br/content/view/3584/9/>> Acesso em 7 de fev., 2010.
- CANDIDO, A. *Um funcionário da Monarquia – ensaio sobre o segundo escalão*. São Paulo: Ouro sobre Azul, 2001.
- BUCI-GLUCKSMANN, C. *Gramsci e o Estado: por uma teoria materialista da filosofia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.
- CÂMARA, L. M. *O cargo público de livro provimento na organização da Administração Pública*. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 43(3):635-59, maio/junho, 2009.

- DEMO, P. *Pobreza Política: a pobreza mais intensa da pobreza brasileira*. Campinas: Autores Associados, 2006.
- DÓRIA, P. *Honoráveis Bandidos: um retrato do Brasil na era Sarney*. Geração Editorial, 2009.
- IANNI, O. *Estado e Capitalismo*. São Paulo: Brasiliense, 2004.
- KONDER, L. *A derrota da dialética – a recepção das ideias de Marx no Brasil, até o começo dos anos 30*. São Paulo: Expressão Popular, 2006.
- MARTORANO, L. C. *Conselhos e democracia – em busca da participação e da socialização*. São Paulo: Expressão Popular, 2011.
- MARX, K. *Contribuição à Crítica da Economia Política*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- \_\_\_\_\_. *A Guerra civil na França*. In: MARX, K. *A revolução antes da revolução*. São Paulo: Expressão Popular, vol. II, 2008.
- MILIBAND, R. *O Estado na sociedade capitalista*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.
- MÉSZÁROS, I. *Produção destrutiva e Estado capitalista*. São Paulo: Ensaio, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Para além do capital*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2002.
- MOTTA, F. C. P. *Burocracia e Autogestão: a Proposta de Proudhon*. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- \_\_\_\_\_. *O que é burocracia*. São Paulo: Brasiliense, 1981a.
- \_\_\_\_\_. *Organização e Poder*. São Paulo: Atlas, 1986.
- \_\_\_\_\_ & BRESSER PEREIRA, L. C. *Introdução à Organização Burocrática*. São Paulo: Brasiliense, 1980.
- \_\_\_\_\_; PERREIRA, L. C. P.; TRANGBERG, M.; VENOSA, R.; STORCH, S. *Participação e participações: Ensaio sobre autogestão*. São Paulo: Babel Cultural, 1987.
- NOGUEIRA, M. A. *Um Estado para a Sociedade Civil*. São Paulo: Cortez, 2005.
- PAULA, A. P. P. *Por uma nova gestão pública*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2005.
- PINASSI, M. O. *Da miséria ideológica à crise do capital – uma reconciliação histórica*. São Paulo: Boitempo, 2009.
- PRADO Jr., C. P. *A revolução brasileira*. São Paulo: Brasiliense, 1977.
- ROUSSEAU, J. J. *O contrato Social ou Princípios do Direito Público*. São Paulo: Editora Escala, s/d.
- SICSÚ, J. (org.). *Arrecadação: de onde vem? E gastos públicos: para onde vão?* São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.
- TRAGTENBERG, M. *Burocracia e Ideologia*. São Paulo: Ática, 1974.

## Anexo I

### Três Gênios de Secretaria

de Lima Barreto

O meu amigo Augusto Machado, de quem acabo de publicar uma pequena brochura aliteratada — Vida e Morte de M. J. Gonzaga de Sá — mandou-me algumas notas herdadas por ele desse seu amigo, que, como se sabe, foi oficial da Secretaria dos Cultos. Coordenadas por mim, sem nada pôr de meu, eu as dou aqui, para a meditação dos leitores:

“Estas minhas memórias que há dias tento começar, são deveras difíceis de executar, pois se imaginarem que a minha secretaria é de pequeno pessoal e pouco nela se passa de notável, bem avaliarão em que apuros me encontro para dar volume às minhas recordações de velho funcionário. Entretanto, sem recorrer a dificuldade, mas ladeando-a, irei sem preocupar-me com datas nem tampouco me incomodando com a ordem das cousas e fatos, narrando o que me acudir de importante, à proporção de escrevê-las. Ponho-me à obra.

Logo no primeiro dia em que funcionei na secretaria, senti bem que todos nós nascemos para empregado público. Foi a reflexão que fiz, ao me julgar tão em mim, quando, após a posse e o compromisso ou juramento, sentei-me perfeitamente à vontade na mesa que me determinaram. Nada houve que fosse surpresa, nem tive o mínimo acanhamento. Eu tinha vinte e um para vinte e dois anos; e nela me abanquei como se de há muito já o fizesse. Tão depressa foi a minha adaptação que me julguei nascido para ofício de auxiliar o Estado, com a minha reduzida gramática e o meu péssimo cursivo, na sua missão de regular a marcha e a atividade da nação.

Com familiaridade e convicção, manuseava os livros — grandes montões de papel espesso e capas de couro, que estavam

destinados a durar tanto quanto as pirâmides do Egito. Eu sentia muito menos aquele registro de decretos e portarias e eles pareciam olhar-me respeitosamente e pedir-me sempre a carícia das minhas mãos e a doce violência da minha escrita.

Puseram-me também a copiar ofícios e a minha letra tão má e o meu desleixo tão meu, muito papel fizeram-me gastar, sem que isso redundasse em grande perturbação no desenrolar das cousas governamentais.

Mas, como dizia, todos nós nascemos para funcionário público. Aquela placidez do ofício, sem atritos, nem desconjuntamentos violentos; aquele deslizar macio durante cinco horas por dia; aquela mediania de posição e fortuna, garantindo inabalavelmente uma vida medíocre – tudo isso vai muito bem com as nossas vistas e os nossos temperamentos. Os dias no emprego do Estado nada têm de imprevisto, não pedem qualquer espécie de esforço a mais, para viver o dia seguinte. Tudo corre calma e suavemente, sem colisões, nem sobressaltos, escrevendo-se os mesmos papéis e avisos, os mesmos decretos e portarias, da mesma maneira, durante todo o ano, exceto os dias feriados, santificados e os de ponto facultativo, invenção das melhores da nossa República.

De resto, tudo nele é sossego e quietude. O corpo fica em cômodo jeito; o espírito aquieta-se, não tem efervescência nem angústias; as praxes estão fixas e as fórmulas já sabidas. Pensei até em casar, não só para ter uns bate-bocas com a mulher mas, também, para ficar mais burro, ter preocupações de “pistolões”, para ser promovido. Não o fiz; e agora, já que não digo a ente humano, mas ao discreto papel, posso confessar porque. Casar-me no meu nível social, seria abusar-me com a mulher, pela sua falta de instrução e cultura intelectual; casar-me acima, seria fazer-me laçao dos figurões, para darem-me cargos, propinas, gratificações, que satisfizessem às exigências da esposa. Não queria uma nem outra cousa. Houve uma ocasião em que tentei solver a di-

ficuldade, casando-me. ou cousa que o valha, abaixo da minha situação. É a tal história da criada... Aí foram a minha dignidade pessoal e o meu cavalheirismo que me impediram.

Não podia, nem devia ocultar a ninguém e de nenhuma forma, a mulher com quem eu dormia e era mãe dos meus filhos. Eu ia citar Santo Agostinho, mas deixo de fazê-lo para continuar a minha narração...

Quando, de manhã, novo ou velho no emprego, a gente se senta na sua mesa oficial, não há novidade de espécie alguma e, já da pena, escreve devagarinho: “Tenho a honra”, etc., etc.; ou, republicanamente, “Declaro-vos. para os fins convenientes”, etc. etc. Se há mudança, é pequena e o começo é já bem sabido: “Tenho em vistas”... – ou “Na forma do disposto”...

Às vezes o papel oficial fica semelhante a um estranho mosaico de fórmulas e chapas; e são os mais difíceis, nos quais o doutor Xisto Rodrigues brilhava como mestre inigualável.

O doutor Xisto já é conhecido dos senhores, mas não é dos outros gênios da Secretaria dos Cultos. Xisto é estilo antigo. Entrou honestamente, fazendo um concurso decente e sem padrinhos. Apesar da sua pulhice bacharelesca e a sua limitação intelectual, merece respeito pela honestidade que põe em todos os atos de sua vida, mesmo como funcionário. Sai à hora regulamentar e entra à hora regulamentar. não bajula. nem recebe gratificações.

Os dous outros, porém, são mais modernizados. Um é “charadista”, o homem que o diretor. consulta, que dá as informações confidenciais, para o presidente e o ministro promoverem os amanuenses. Este ninguém sabe como entrou para a secretaria; mas logo ganhou a confiança de todos, de todos se fez amigo e, em pouco, subiu três passos na hierarquia e arranjou quatro gratificações mensais ou extraordinárias. Não é má pessoa, ninguém se pode aborrecer com ele: é uma criação do ofício que só amofina os outros, assim mesmo sem nada estes saberem ao certo, quando



se trata de promoções. Há casos muito interessantes; mas deixo as proezas dessa inferência burocrática, em que o seu amor primitivo a charadas, ao logogrifo e aos enigmas pitorescos pôs-lhe sempre na alma uma caligem de mistério e uma necessidade de impor aos outros adivinhação sobre ele mesmo. Deixo-a, dizia, para tratar do “auxiliar de gabinete”. É este a figura mais curiosa do funcionalismo moderno. É sempre doutor em qualquer cousa; pode ser mesmo engenheiro hidráulico ou eletricista. Veio de qualquer parte do Brasil, da Bahia ou de Santa Catarina, estudou no Rio qualquer cousa; mas não veio estudar, veio arranjar um emprego seguro que o levasse maciamente para o fundo da terra. donde deveria ter saído em planta, em animal e, se fosse possível, em mineral qualquer. É inútil, vadio, mau e pedante, ou antes, pernóstico.

Instalado no Rio, com fumaças de estudante, sonhou logo arranjar um casamento, não para conseguir uma mulher, mas, para arranjar um sogro influente, que o empregasse em qualquer cousa, solidamente. Quem como ele faz de sua vida, tão-somente caminho para o cemitério, não quer muito: um lugar em uma secretaria qualquer serve. Há os que veem mais alto e se servem do mesmo meio; mas são a quintessência da espécie.

Na Secretaria dos Cultos, o seu típico e célebre “auxiliar de gabinete”, arranjou o sogro dos seus sonhos, num antigo professor do seminário, pessoa muito relacionada com padres, frades, sacristãos, irmãs de caridade, doutores em cânones, definidores, fabricantes, fornecedores e mais pessoal eclesiástico.

O sogro ideal, o antigo professor, ensinava no seminário uma física muito própria aos fins do estabelecimento, mas que havia de horripilar o mais medíocre aluno de qualquer estabelecimento leigo.

Tinha ele uma filha a casar e o “auxiliar de gabinete”, logo viu no seu casamento com ela, o mais fácil caminho para arranjar uma barrigazinha estufadinha e uma bengala com castão de ouro.

Houve exame na Secretaria dos Cultos, e o “sogro”, sem escrúpulo algum, fez-se nomear examinador do concurso para o provimento do lugar e meter nele “o noivo”.

Que se havia de fazer? O rapaz precisava.

O rapaz foi posto em primeiro lugar, nomeado e o velho sogro (já o era de fato) arranhou-lhe o lugar de “auxiliar de gabinete” do ministro. Nunca mais saiu dele e, certa vez, quando foi, *pro formula* se despedir do novo ministro, chegou a levantar o reposteiro para sair; mas, nisto, o ministro bateu na testa e gritou:

– Quem é aí o doutor Mata-Borrão?

O homenzinho voltou-se e respondeu, com algum tremor na voz e esperança nos olhos:

– Sou eu, excelência.

– O senhor fica. O seu “sogro” já me disse que o senhor precisa muito.

É ele assim, no gabinete, entre os poderosos; mas, quando fala a seus iguais, é de uma prosápia de Napoleão, de quem se não conhecesse a Josefina.

A todos em que ele vê um concorrente, traiçoeiramente descredita: é bêbedo, joga, abandona a mulher, não sabe escrever “comissão”, etc. Adquiriu títulos literários, publicando a Relação dos Padroeiros das Principais Cidades do Brasil; e sua mulher quando fala nele, não se esquece de dizer: “Como Rui Barbosa, o Chico...” ou “Como Machado de Assis, meu marido só bebe água.”

Gênio doméstico e burocrático, Mata-Borrão, não chegará, apesar da sua maledicência interesseira, a entrar nem no inferno. A vida não é unicamente um caminho para o cemitério; é mais alguma coisa e quem a enche assim, nem Belzebu o aceita. Seria desmoralizar o seu império; mas a burocracia quer desses amorfos, pois ela é das criações sociais aquela que mais atrozmente tende a anular a alma, a inteligência, e os influxos naturais e físi-

cos ao indivíduo. É um expressivo documento de seleção inversa que caracteriza toda a nossa sociedade burguesa, permitindo no seu campo especial, com a anulação dos melhores da inteligência, de saber, de caráter e criação, o triunfo inexplicável de um Mata-Borrão por aí”.

Pela cópia, conforme.

Brás Cubas, Rio, 10-4-1919.



# **Notas sobre a formação histórica do Brasil e seus desafios contemporâneos – a contribuição de Caio Prado Júnior e Florestan Fernandes**

Fabiana Rodrigues

Paulo Alves de Lima Filho

Este texto tem por objetivo resgatar a análise de Caio Prado Júnior e Florestan Fernandes acerca de nossa formação histórica, ressaltando o esforço desses intelectuais para a compreensão da particularidade de nosso capitalismo. A escolha desses dois autores se justifica pelo avanço promovido por ambos na compreensão de nossos desafios econômicos, políticos e sociais. Como afirma Antunes (2009, p. 11):

O pensamento crítico no Brasil, que se desenvolveu especialmente na segunda metade do século XX, viu florescer as figuras exponenciais de Caio Prado Jr. e Florestan Fernandes. O primeiro, ao descortinar o sentido da colonização, ao apreender nossa formação colonial como expressão de uma dada forma de exploração atada ao processo de acumulação primitiva que se gestava nas metrópoles, mergulhou na particularidade da nossa formação histórico-social. Sua contribuição foi seminal e configurou-se como uma viragem na compreensão do caso brasileiro.

Coube a Florestan Fernandes realizar empreendimento símile, em importância e densidade, ao desvendar os dilemas da revolução burguesa no Brasil, ao discorrer sobre os tortuosos caminhos e engrenagens da dominação burguesa aqui gestada.

Sendo assim, iniciamos, introdutoriamente, por descrever as dificuldades com as quais as obras de Marx e Engels chegam ao país e, nesse contexto, o pioneirismo de Caio Prado em encetar uma análise histórica do Brasil a partir do materialismo histórico-dialético. Na primeira parte do texto, explicamos o que este historiador entende pelo *sentido da colonização* e como esta ideia pode expressar nossas particularidades e os obstáculos a serem superados na transição de um país com fortes traços de seu passado colonial para a construção da Nação. Verificaremos como aparece nesta análise os desafios relativos à industrialização do país.

Na segunda parte do texto, trataremos da análise de Florestan Fernandes sobre o capitalismo dependente, que tem como fundamento a dupla articulação entre a subordinação ao imperialismo e a manutenção do subdesenvolvimento em nossa formação histórica, ensejando um caráter particular à nossa industrialização. Fechamos o texto com algumas considerações finais sobre como esses autores podem contribuir para iluminar reflexões sobre os desafios econômicos e sociais contemporâneos enfrentados pelo Brasil.

## Introdução

As obras de Marx e Engels chegam ao Brasil com várias dificuldades, como foi o caso do *Manifesto do Partido Comunista*, só traduzido ao português em 1923.<sup>1</sup> Até mesmo os fundadores do PCB (Partido Comunista do Brasil) pouco conheciam da obra marxiana e havia muita lentidão quanto à aquisição e difusão destes conhecimentos teóricos. Um dos importantes integrantes

---

<sup>1</sup> Konder (2009, p. 178) fala sobre esta tradução de Octávio Brandão: “A tradução de Brandão é um marco na divulgação das ideias de Marx no Brasil. O *Manifesto* chegou ao nosso país com 80 anos de atraso. Mesmo assim, foi considerado ‘subversivo’, exemplares foram apreendidos e a polícia anunciou que iria incinerá-los.”

do PCB na década de 1930, Heitor Ferreira Lima (*apud* Konder, 2009) escreve, em suas memórias, que bem pouca coisa conhecia diretamente de Marx e Engels, assim como ignorava textos fundamentais de Lenin como *Que fazer?* e *O desenvolvimento do capitalismo na Rússia*.

Nos anos de 1930, houve uma difusão, relativamente grande para a época, dos textos de Stalin, os quais tiveram uma influência decisiva no movimento operário revolucionário no Brasil. Diversos textos foram publicados pela editora Soviet do Rio de Janeiro, pela Alba e pela editora Calvino. Havia também a divulgação de diversas publicações que faziam propaganda do Estado Soviético, levando a uma crescente ignorância da obra marxiana:

De maneira geral, convinha ao stalinismo desviar as discussões da teoria de Marx para as realizações práticas de Lenin e Stalin. Marx foi ficando, assim, subsumido a Lenin; e este, discretamente, ficou subsumido a Stalin. Generalizou-se a convicção de que não devia ser muito importante o estudo do pensamento de Marx, de seus escritos, já que o essencial do marxismo estaria devidamente ‘traduzido’ no Estado fundado por Lenin e agora dirigido por Stalin, bem como na política desenvolvida pelo movimento comunista mundial (Konder, 2009, p. 219).

Neste contexto, o historiador Caio Prado Júnior foi pioneiro em contrariar as diretrizes estalinistas de interpretação da realidade, apontando as debilidades que permeavam o PCB e o seu despreparo teórico. Ao longo de suas obras, desde *A evolução política do Brasil*, com primeira edição em 1933, já se evidenciava o anseio de compreender as especificidades de nossa formação social a partir da ótica das classes exploradas. Em suas palavras: “Quis mostrar, num livro ao alcance de todo mundo, que também na nossa história os heróis e os grandes feitos não são heróis e grandes senão na medida em que acordam com os interesses das classes dirigentes, em cujo benefício se faz a his-

tória oficial.” (Prado Jr., 1969, p. 10). Em 1942, foi publicada a *Formação do Brasil Contemporâneo*, em que o historiador já aparece mais depurado como marxista e historiador, pretendendo forjar, segundo Fernandes (1995), uma “obra mestra” para dar fundamentos ao PCB no trajeto e nos objetivos específicos da revolução brasileira. Essa trajetória culminou com a divulgação, em 1966, de *A revolução brasileira*, na qual ele repudia o mecanicismo de Stalin e a influência da Terceira Internacional. Nas palavras de Fernandes (1995, p. 85):

Nessa obra, Caio Prado Júnior procede a uma crítica severa dos desvios de rota da revolução socialista, programados e impostos como deformação do marxismo; o uso invertido e ditatorial do centralismo democrático; a simplificação grosseira da teoria e das práticas marxistas da luta de classes e da revolução em escala mundial. Os países dependentes, coloniais e neocoloniais tinham sido metidos em um mesmo saco e em mesma camisa-de-força, que, pressupunham que a revolução pudesse ser ‘unívoca’, monolítica, dirigida segundo uma fórmula única, a partir das diretrizes da Terceira Internacional e da União Soviética.

Sob estas influências, a teoria marxista da revolução no Brasil teria sido formulada com base em abstrações, ou seja, a partir “(...) de conceitos formulados *a priori* e sem consideração adequada dos fatos; procurando-se posteriormente, e somente assim (...) encaixar nesses conceitos a realidade concreta (Prado Jr., 1968, p. 31). Segundo o historiador, essa seria uma teorização às avessas, já que ia dos conceitos aos fatos e não o contrário. Pautando-se no stalinismo, o principal equívoco dessas análises estaria no fato de elas basearem-se em realidades diferentes da brasileira, a qual teria, por essa ótica equivocada, que passar pelos mesmos estágios de desenvolvimento histórico percorridos pelos países de capitalismo avançado. Para Caio Prado (1968, p. 37), essa teoria é completamente estranha ao pensamento forjado por Marx e Engels:



(...)A ideia de que a evolução histórica da humanidade se realiza através de etapas invariáveis e predeterminadas, é inteiramente estranha a Marx, Engels e demais clássicos do marxismo cujas atenções, no que nos interessa aqui, se voltaram sempre exclusiva e particularizadamente para o caso dos países e povos europeus. É deles que se ocuparam, e não generalizaram nunca as suas conclusões acerca das fases históricas percorridas por aqueles países e povos. (...) Tratava-se de fatos específicos da evolução histórica dos países europeus. E assim foram considerados.

Cabia àqueles preocupados com as transformações relativas à *revolução brasileira* se manterem fiéis a uma análise da realidade de nosso país que partisse dos fatos, de nossa história, dos traços específicos do capitalismo que aqui se constitui. Em *Formação do Brasil Contemporâneo*, a qual consta entre as três mais importantes interpretações do Brasil, Caio Prado empreende a busca das características específicas de nossa formação histórica.<sup>2</sup> A perspectiva da longa duração é a escolhida por Caio Prado para a análise da história brasileira, já que seu objetivo baseou-se em entender o sentido da evolução deste povo, o que só seria possível por meio da análise “(...) dos fatos e acontecimentos essenciais que a constituem num largo período de tempo.” (Prado Jr., 2000, p. 7). A particularidade de nossa formação social, econômica e política foi buscada justamente nos traços essenciais que determinam nossa evolução, que, muito distante de estar dada previamente possui um conjunto de aspectos que a tornam única e conformam o que o autor chamou de *o sentido da colonização*. Este *sentido* deve ser compreendido numa análise que leve em consideração a totalidade, a qual, cabe ressaltar,

<sup>2</sup> Caio Prado constituiu uma geração de pensadores preocupados em entender o Brasil, em interpretá-lo, sua obra *Formação do Brasil Contemporâneo*, de 1942 é tida ao lado de *Raízes do Brasil* de Sérgio Buarque de Holanda e junto à *Casa Grande e Senzala* de Gilberto Freire como um trabalho clássico para análise de nossa formação social, econômica e política.

corresponde a uma das categorias fundantes de sua obra, já que o “(...) todo (...) deve ser sempre o objetivo último do historiador, por mais particularista que seja.” (Prado Jr., 2000, p. 7)

## Caio Prado Jr

Caio Prado sintetizou no *sentido da colonização* o que havia de fundamental e permanente desde o momento em que os portugueses chegaram no território que veio a se chamar Brasil. Para tanto, ele colocou nossa história num quadro amplo relativo à trajetória dos países europeus a partir do século XV. Nesse período, a Europa ganhou o oceano, dedicando-se à atividade colonizadora. Tratava-se, então, de investigar quais foram as motivações e as circunstâncias que determinaram as grandes navegações e ficaram marcadas em nossa formação. Em suas palavras:

Estamos tão acostumados em nos ocupar com o fato da colonização brasileira, que a iniciativa dela, os motivos que a inspiraram e determinaram, os rumos que tomou em virtude daqueles impulsos iniciais se perderam de vista. Ela aparece como um acontecimento fatal e necessário, derivado natural e espontaneamente do simples fato do descobrimento. E os rumos que tomou também se afiguram como resultados exclusivos daquele fato. Esquecemos aí os antecedentes que se acumulam atrás de tais ocorrências, e o grande número de circunstâncias particulares que ditaram as normas a seguir. A consideração de tudo isto, no caso vertente, é tanto mais necessária que os efeitos de todas aquelas circunstâncias iniciais e remotas, do caráter que Portugal, impelido por elas, dará à sua obra colonizadora, se gravarão profunda e indelevelmente na formação e evolução do país (Prado Jr., 2000, p. 9).

A colonização portuguesa na América foi um capítulo da história do comércio europeu. O interesse inicial não era povoar, mas promover o comércio. A ideia de ocupar só apareceu num

segundo momento, como contingência, uma vez que era necessário proteger a conquista portuguesa dos concorrentes europeus. O primeiro produto ao qual se vinculou o povoamento foi a cana-de-açúcar. Foram estabelecidas grandes unidades produtoras, pautadas na monocultura de exportação e no trabalho escravo negro africano. Constituiu-se a colonização nos trópicos como uma vasta empresa comercial: “(...) mais complexa que a antiga feitoria, mas sempre com o mesmo caráter que ela, destinada a explorar os recursos naturais de um território virgem em proveito do comércio europeu.” (Prado Jr., 2000, p. 20). Dessa forma, vai se delineando o *sentido da colonização*, em uma economia e sociedade organizadas inteiramente para atender necessidades que lhes eram estranhas, assim, o historiador explica:

Se vamos à essência da nossa formação, veremos que na realidade nos constituímos para fornecer açúcar, tabaco, alguns outros gêneros; mais tarde ouro e diamantes; depois, algodão, e em seguida café, para o comércio europeu. Nada mais que isto. E com tal objetivo, objetivo exterior, voltado para fora do país e sem atenção a considerações que não fossem o interesse daquele comércio, que se organizarão a sociedade e a economia brasileiras. Tudo se disporá naquele sentido: a estrutura, bem como as atividades do país. Virá o branco europeu para especular, realizar um negócio; inverterá seus cabedais e recrutará a mão de obra que precisa: indígenas ou negros importados. Com tais elementos, articulados numa organização puramente produtora, industrial, se constituirá a colônia brasileira. Este início, cujo caráter se manterá dominante através dos três séculos que vão até o momento em que ora abordamos a história brasileira se gravará profunda e totalmente nas feições e na vida do país. (...) O “sentido” da evolução brasileira, que é o que estamos aqui indagando, ainda se afirma por aquele caráter inicial da colonização (...) (Prado Jr., 2000, p. 20).

Caio Prado entendia que o sentido da colonização se gravava tão fortemente em nossa formação que se impunha como

obstáculo a ser ultrapassado, em meados do século XX, para a formação da Nação. Entendemos que a Nação para Caio Prado se apresentava como uma possibilidade histórica a partir da análise das tendências ensejadas por nossa formação.<sup>3</sup>

O historiador estava preocupado em compreender os desafios que se colocavam para efetivarmos a formação da Nação, estruturada economicamente para atender as necessidades da população brasileira em seu conjunto. Desse modo, a realidade brasileira era vista em uma situação transitória entre:

(...) de um lado, o passado colonial e o momento em que o Brasil ingressa na história como área geográfica ocupada e colonizada com o objetivo precípua de extrair dessa área produtos destinados ao abastecimento do comércio e mercado europeus; e doutro lado o futuro, já hoje bem próximo, em que essa mesma área e seu povoamento, afinal nacionalmente estruturados, comportarão uma organização e sistema econômico voltados essencial e fundamentalmente para a satisfação das necessidades dessa mesma população que a ocupa, e capazes de assegurar a essa população um nível e plano de existência consuetudinários com os padrões da civilização e cultura de que participamos (Prado Jr., 1968, p. 116).

Entre os principais desafios que se colocavam para a formação da Nação estava o estado de incerteza e instabilidade no qual estava imersa a economia brasileira, em processo de indus-

---

<sup>3</sup> “Esse futuro, note-se, não há de constituir-se idealização, projeção *a priori* de simples desejos e aspirações do pesquisador. E sim representa a direção para que tendem os fatos tal como realmente se processam; exprime a dinâmica e o sentido profundos da História, que nos mostra o Brasil emergindo progressivamente daquele aglomerado heterogêneo e originário de raças e povos díspares – o branco europeu, o negro africano, o indígena – reunidos pela colonização deste território que iria constituir o Brasil, a fim de nele produzirem alguns gêneros tropicais que o mercado europeu demandava, para se transformar numa coletividade e sociedade nacionalmente organizada” (Prado Jr., 1968, p. 116).

trialização, colocando-a constantemente na iminência de uma reversão estrutural. Segundo Plínio de Arruda Sampaio Júnior (1999), na constatação desse traço de nossa formação histórica residiria a originalidade da interpretação do historiador. Para tratar da instabilidade econômica e social do desenvolvimento capitalista que ocorria no país, Caio Prado privilegiou tanto os fatores responsáveis pela precariedade do processo de mercantilização, intimamente vinculado às relações de trabalho no campo e na cidade; quanto a maneira como se davam as nossas relações com o imperialismo, estreitamente relacionada com o caráter originário da economia brasileira, voltada a atender necessidades estranhas ao país.

Na base das insuficiências de nosso mercado interno se destacaria a nossa questão agrária, ou seja, “(...) o tipo de relações de produção e trabalho vigentes na agropecuária brasileira, bem como as condições materiais e morais da população trabalhadora daí derivadas.” (Prado Jr., 1968, p. 123), que asseguram o rebaixamento das condições em que os trabalhadores nas cidades vendem a sua força de trabalho, restringindo o processo de ampliação e diversificação do mercado consumidor.<sup>4</sup> Além da con-

---

<sup>4</sup> Sobre a superpopulação marginalizada no mercado de trabalho Caio Prado (1979b, p. 17-18) afirma: “Ora, a presença de tão considerável massa de trabalhadores sem outro recurso que alienar sua força de trabalho, faz pender a balança da oferta e procura de mão de obra decisivamente em favor da procura, que se encontra assim em situação de impor suas condições, quase sem limitações, nas relações de trabalho. Essa a razão principal dos ínfimos padrões do trabalhador rural brasileiro, inclusive nas regiões mais desenvolvidas do País. Padrões esses que beiram muitas vezes formas caracteristicamente servis, e que indiretamente e por repercussão vão influir nos próprios padrões urbanos. Não pode haver dúvidas que os baixos salários relativos e as precárias condições de trabalho observadas na generalidade da indústria e outras atividades urbanas, sem excetuar os maior centros do País, se devem em boa parte ao potencial de mão de obra de baixo custo que o campo oferece e que concorre permanentemente no mercado de trabalho urbano, deprimindo-lhe o preço.”

centração fundiária, o nosso passado escravista estaria na base das brutais formas de exploração do trabalho na agropecuária brasileira, contribuindo para a compressão da remuneração do trabalhador (Prado Jr, 1966).<sup>5</sup>

Quanto às nossas relações com o imperialismo, Caio Prado (1968, p. 135) ressalta que esses vínculos foram construídos a partir de uma economia historicamente voltada a atender interesses econômicos externos:

O imperialismo deparou-se no Brasil com uma economia que pela sua própria origem e natureza de sua formação, já se achava ajustada no sistema mercantil europeu de que resultaria, em seu último desdobramento, o sistema internacional imperialista de nossos dias.

Sendo assim, no *sentido da colonização* estaria o berço de nossas relações com o imperialismo, sob o qual a industrialização brasileira adquiriu maior vigor. A industrialização ganhou ímpeto em momentos como a crise de 1929, quando houve um estrangulamento cambial que quebrou a capacidade de importar. Outra circunstância propícia se deu no pós-Segunda Guerra Mundial, quando abundaram recursos externos provenientes dos vitoriosos EUA. Ocasão em que se convencionou o Acordo de Bretton Woods, no qual se delinearão diretrizes favoráveis à emergência do dólar como principal moeda mundial, garantindo uma liquidez sem precedentes e a busca de aplicação e inversão dos capitais assim formados. Desse modo, se constituiu uma industrialização que marchava para substituir importações ao mesmo tempo em que era regida pelos interesses das multinacionais em busca de novos mercados, como explica Prado Jr. (1968, p. 126):

---

<sup>5</sup> Para uma síntese sobre a visão de Caio Prado sobre a questão agrária no Brasil, consultar: Rodrigues (2005).

Sem entrar em pormenores de nossa recente história econômica, lembremos unicamente (...) que são aquelas circunstâncias apontadas (desequilíbrio de contas externas, instabilidade cambial e depreciação constante e acelerada da moeda brasileira) e as contradições geradas nesse processo, que forçarão e estimularão a diversificação das atividades produtivas do país, e em particular a industrialização. Tratava-se de produzir aqui mesmo o que se ia tornando cada vez mais difícil, e frequentemente impossível adquirir no exterior, uma vez que para isso escasseavam os recursos financeiros necessários. Mas nem por isso as empresas imperialistas, antigas fornecedoras dos produtos que o Brasil importava, perderão sua clientela brasileira, pois cuidarão de se instalarem no Brasil, produzindo e fornecendo aqui mesmo o que anteriormente nos remetiam do exterior. Particularmente, a industrialização será nestes últimos tempos, em proporção considerável que se pode avaliar grosseiramente em pelo menos 40%, fruto da implantação no país de subsidiárias e associadas de grandes trustes internacionais interessados no nosso mercado.

Por essa interpretação, a industrialização no Brasil não se fundamentava em mecanismos autopropulsores, mas sim por força de contingências estruturais:

(...) A industrialização brasileira marchará canhestramente e por impulsos descontínuos e desordenados, ao sabor de vicissitudes que lhe são estranhas, como em particular a caprichosa conjuntura das finanças externas (Prado Jr., 1972, p. 80).

O calcanhar de Aquiles dessa indústria era a dependência com relação aos saldos comerciais, já que a exportação de produtos primários era condição fundamental para efetivar o desenvolvimento das forças produtivas no país. Dessa maneira, geravam-se os recursos necessários para as importações de máquinas e outros itens para as multinacionais que se instalavam. Os valores advindos das exportações também asseguravam a conversibilidade da riqueza aqui gera-

da e que deveria ser remetida aos países de origens dessas organizações:<sup>6</sup>

Observamos aqui muito bem a ligação do imperialismo com o nosso sistema colonial, fundado na exportação de produtos primários, pois é dessa exportação que provêm os recursos com que o imperialismo conta para realizar os lucros que são a razão de ser de sua existência. Considerada do ponto de vista geral do imperialismo, a economia brasileira se engrena no sistema dele como fornecedor de produtos primários cuja venda nos mercados internacionais proporciona os lucros dos trustes que dominam aquele sistema. Todo funcionamento da economia brasileira, isto é, as atividades econômicas do país e suas perspectivas futuras, se subordinam assim, em última instância, ao processo comercial em que os trustes ocupam hoje o centro. Embora numa forma mais complexa, o sistema colonial brasileiro continua em essência o mesmo do passado, isto é, uma organização fundada na produção de matérias-primas e gêneros alimentares demandados nos mercados internacionais. É com essa produção e exportação consequente que fundamentalmente se mantém a vida do país, pois é com a receita daí proveniente que se pagam as importa-

---

<sup>6</sup> Caio Prado mantém essa análise ao longo dos estudos que realiza, inclusive em um *post scriptum* da *História econômica do Brasil*, de 1976, quando ele analisa o “milagre econômico” e afirma que mesmo com todos os avanços econômicos obtidos, mantínhamos a mesma estrutura colonial para sustentar esse arranque da economia brasileira, certamente fadada ao declínio logo em seguida: “(...) Embora numa forma mais complexa e exteriormente revestido de aspectos mais conformes com maneiras de ser dos dias de hoje, o que é fato universal, o sistema sócio-econômico brasileiro continua, no essencial, o mesmo daquele passado. Isto é, uma sociedade apoiada inteiramente, em última instância, e essencialmente organizada com esse objetivo, na produção primária de gêneros demandados em mercados estranhos. É com essa produção e exportação consequente que fundamentalmente se mantém a vida do país, pois é com a receita daí proveniente que se pagam importações essenciais à nossa subsistência, inclusive e em particular a instalação e manutenção da rudimentar e precária atividade industrial que é a nossa; bem como se pagam os serviços financeiros e outros dos bem remunerados trustes imperialistas – as “multinacionais”, se preferirem – aqui operando” (Prado Jr., 1979a, p. 355).



ções, essenciais à nossa subsistência, e os dispendiosos serviços dos bem remunerados trustes imperialistas aqui instalados e com que se pretende contar para a industrialização e desenvolvimento econômico do país (Prado Jr., 1968, p. 128-129).

Desse modo, a interpretação de Caio Prado Júnior sobre a realidade brasileira voltou-se a compreender os obstáculos que se colocavam no processo de transição no qual se inseria o Brasil, rumo à formação de uma Nação, com toda a população integrada democraticamente no desenvolvimento econômico autodeterminado. O desafio que se impunha era a ruptura com o passado colonial, vivo no caráter originário da economia brasileira, que tinha como fundamento atender o mercado externo com bens primários, e na extrema exploração do trabalhador no campo e das cidades, base da precariedade do mercado interno.

## **Florestan Fernandes**

Florestan Fernandes concentrou esforços na compreensão dos dilemas da revolução burguesa no Brasil, entendida como um “(...) conjunto de transformações econômicas, tecnológicas, sociais, psicoculturais e políticas que só se realizam quando o desenvolvimento capitalista atinge o clímax de sua evolução industrial” (Fernandes, 2006, p. 239).

Para este sociólogo, a Revolução burguesa no Brasil, pelo seu desdobramento muito particular, constituiu um processo histórico específico, caracterizado por perpetuar os nexos de subordinação externa e os anacronismos sociais. Por esta interpretação, a transformação capitalista não se determina de maneira exclusiva pelos requisitos intrínsecos ao desenvolvimento capitalista. Ou seja, não é possível aplicar ao caso brasileiro um “esquema” da Revolução burguesa que seria idêntico às sociedades capitalistas centrais hegemônicas e enxergar o subdesenvolvimento e a dependência como

etapas fatalmente superáveis. A periferia dependente e subdesenvolvida não repetiu a história das nações centrais, embora ela tenha sido continuamente remodelada por dinamismos que advinham delas. Não houve ruptura com a dominação externa, mantendo-se a expropriação imperialista e o subdesenvolvimento.

Existem aspectos essenciais comuns a todos os países capitalistas, que logicamente estão presentes na periferia do sistema. Seriam traços estruturais, sem os quais a periferia não poderia participar da dinâmica de crescimento das economias centrais. Traços como: a existência de uma economia de mercado, a extração de mais-valia absoluta e relativa. No entanto, para entender os dilemas de nossa Revolução burguesa, é necessário examinar as dessemelhanças que advêm do processo pelo qual o desenvolvimento capitalista da periferia se torna dependente e subdesenvolvido. Nas palavras de Florestan (2006, p. 340):

Em um sistema de notação marxista, é a estas diferenças (e não àquelas uniformidades) que cabe recorrer para explicar a variação essencial e diferencial, isto é, o que é típico da transformação capitalista e da dominação burguesa sob o capitalismo dependente. Só assim se pode colocar em evidência como e por que a Revolução Burguesa constitui uma realidade histórica peculiar nas nações capitalistas dependentes e subdesenvolvidas, sem recorrer-se à substancialização e à mistificação da história.

Segundo Florestan (2006), três fases comporiam nossa revolução burguesa: a primeira seria a fase da eclosão de um mercado capitalista especificamente moderno, também chamada de transição neocolonial, que iria da Abertura dos Portos até aos meados do século XIX. A segunda fase corresponderia à formação e expansão do capitalismo competitivo, caracterizada pela consolidação e disseminação desse mercado e da economia urbano-comercial, indo do último quartel do século XIX até a década de 1950. A terceira fase se caracterizaria pela irrupção do

capitalismo monopolista, levando à reorganização do mercado e do sistema de produção, por meio das operações comerciais, financeiras e industriais da grande corporação, predominantemente estrangeira. Esta tendência aparece anteriormente, mas só se acentua na década de 1950, consolidando-se a partir de 1964.

Em todas essas fases, o desenvolvimento capitalista foi marcado por uma dupla articulação, pautada na dependência e no subdesenvolvimento, expresso na heterogeneidade estrutural da sociedade brasileira. Segundo Sampaio Jr. (1999, p. 136), Fernandes nos fornece arcabouço teórico para pensar as razões que conferem relativa estabilidade ao capitalismo dependente. Ela adviria da manutenção do atraso e de sua relação de subordinação e sustentação com relação às bases produtivas e sociais capitalistas, externas e internas.

A interpretação de Florestan Fernandes sobre as raízes estruturais do capitalismo dependente parte do princípio de que a formação de um padrão de acumulação com tendência à autonomização requer a existência de um sistema produtivo heterogêneo. A combinação de unidades produtivas em diferentes estágios de desenvolvimento capitalista deriva de um fato simples: a heterogeneidade estrutural é o único meio de contrabalançar a extrema instabilidade do capitalismo dependente e de lhe dar um mínimo de estabilidade. A premissa subjacente é que a articulação de estruturas modernas e atrasadas é um expediente que permite às burguesias dependentes compensar a debilidade de sua estrutura de capital e o circuito de indeterminação gerado pela extrema precariedade da conjuntura mercantil em que vivem (Sampaio Jr., 1999, p. 136).

Trata-se de uma economia dependente, caudatária, que trabalha para alimentar as economias dominantes. O desenvolvimento capitalista na sociedade brasileira é profundamente induzido, graduado e controlado de fora. Embora tenha havido transformações econômicas, demográficas, tecnológicas, culturais e políticas sem precedentes, não houve um movimento autônomo, o capitalismo monopolista se impôs de fora:

O capitalismo monopolista não eclode nas economias periféricas rompendo o seu próprio caminho, como uma força interna irreprimível que destrói estruturas econômicas ou extraeconômicas. Vindo de fora, ele se superpõe, com o supermoderno ou o atual, ao que vinha de antes, ou seja, o ‘moderno’, o ‘antigo’ e o ‘arcaico’, aos quais nem sempre pode destruir e, com frequência, precisa conservar (Fernandes, 2006, p. 313-314).

A dupla articulação é composta pela dependência e pela manutenção de forças produtivas e relações de produção anacrônicas, vigentes no campo brasileiro e baseadas na extrema exploração do trabalho, que serviram de sustentação para o crescimento da economia urbana e industrial interna e também para a transferência de excedentes para o exterior.<sup>7</sup> Esse processo se aprofunda ao longo do desenvolvimento do capitalismo na sociedade brasileira e é fundamentado no uso recorrente da violência contra os pobres.

As tensões latentes, advindas da extrema exploração do trabalho e do alijamento forçado das classes subalternas com relação à participação política, são controladas por meio da violência sistemática contra os despossuídos, humilhados e impedidos de organizarem-se na defesa de seus interesses. Por essa razão, Florestan (2006, p. 251) qualifica o capitalismo dependente como um capitalismo difícil, já que “deixa pouca alternativas efetivas às burguesias que lhe servem, a um tempo, de parceiras e amas-secas”.

A burguesia brasileira tem por característica a impotência nas relações que estabelece externamente, já que a estreita associação com o capital internacional foi a linha de menor resistência para

---

<sup>7</sup> O sociólogo Francisco de Oliveira (2003, p. 69), em *A crítica à razão dualista*, realiza uma análise que atribui como especificidade particular de nosso capitalismo o fato de “reproduzir e criar uma larga periferia” onde predominam padrões não capitalísticos de relações de produção, como forma e meio de sustentação e alimentação do crescimento dos setores estratégicos nitidamente capitalistas, que são a longo prazo a garantia das estruturas de dominação e reprodução do sistema.

acelerar o crescimento econômico. E, simultaneamente, a onipotência é um dos seus traços marcantes nas relações que estabelece com as classes exploradas, se opondo e reprimindo qualquer contestação da ordem. Desse modo, não é possível conciliar capitalismo e democracia, sendo necessário fechar o espaço político para “mudanças sociais construtivas”. Sobre a especificidade autocrática de nossa revolução burguesa, Florestan (2006, p. 340) afirma:

Aí, a Revolução Burguesa combina – nem poderia deixar de fazê-lo – transformação capitalista e dominação burguesa. Todavia, essa combinação se processa em condições econômicas e histórico-sociais específicas, que excluem qualquer probabilidade de “repetição da história” ou de “desencadeamento automático” dos pré-requisitos do referido modelo democrático-burguês. Ao revés, o que se concretiza, embora com intensidade variável, é uma forte dissociação pragmática entre desenvolvimento capitalista e democracia; ou usando-se uma notação sociológica positiva: uma forte associação racional entre desenvolvimento capitalista e autocracia. Assim, o que “é bom” para intensificar ou acelerar o desenvolvimento capitalista entra em conflito, nas orientações de valor menos que nos comportamentos concretos das classes possuidoras e burguesas, com qualquer evolução democrática da ordem social. A noção de “democracia burguesa” sofre uma redefinição, que é dissimulada no plano dos mores, mas se impõe como uma realidade prática inexorável, pela qual ela se restringe aos membros das classes possuidoras que se qualifiquem, econômica, social e politicamente, para o exercício da dominação burguesa.

A ditadura militar, que se iniciou em 1964, cumpriu o papel de uma contrarrevolução, já que deveria associar modernização capitalista e regeneração dos costumes e estabilidade dentro da ordem.

Dependência e subdesenvolvimento mantiveram-se ao longo do tempo e constituem características que compõem a particularidade do capitalismo brasileiro. Esta dupla articulação reciclou-se ao longo do tempo, adaptando-se às novas condições e aos novos interesses das nações centrais. Em suas palavras:

A dupla articulação impõe a conciliação e a harmonização de interesses díspares (tanto em termos de acomodação de setores econômicos internos quanto em termos de acomodação da economia capitalista dependente às economias centrais); e, pior que isso, acarreta um estado de conciliação permanente de tais interesses entre si. Forma-se, assim, um bloqueio que não pode ser superado e que, do ponto de vista da transformação capitalista, torna o agente econômico da economia dependente demasiado impotente para enfrentar as exigências da situação de dependência. Ele pode, sem dúvida, realizar as revoluções econômicas, que são intrínsecas às várias transformações capitalistas. O que ele não pode é levar qualquer revolução econômica ao ponto de ruptura com o próprio padrão de desenvolvimento capitalista dependente. Assim, mantida a dupla articulação, a alta burguesia, a burguesia e a pequena burguesia “fazem história”. Mas fazem uma história de circuito fechado ou, em outras palavras, a história que começa e termina no capitalismo competitivo dependente. Este não pode romper consigo mesmo. Como a dominação burguesa, sob sua vigência, não pode romper com ele, a economia capitalista na periferia fica condenada a dar novos saltos através de impulsos que virão de fora, dos dinamismos das economias capitalistas centrais (Fernandes, 2006, p. 293).

Portanto, na visão de Florestan, romper com a dependência e com o subdesenvolvimento no sentido de uma integração do conjunto da população no desenvolvimento econômico e social, com democracia e soberania nacional, envolve a superação do modo de produção capitalista.

## **Considerações finais**

As análises de Caio Prado Júnior e de Florestan Fernandes acerca de nossa formação histórica são essenciais para a compreensão dos desafios econômicos, sociais e políticos contemporâneos. O grande esforço desses dois intelectuais em compreender a particularidade do capitalismo brasileiro foi bastante profícuo.

Nessas considerações finais ressaltaremos aspectos da interpretação dos autores que podem contribuir para a reflexão sobre alguns de nossos problemas atuais.

Caio Prado, ao assinalar o sentido da colonização como o traço histórico que marca nossa industrialização, nos fornece elemento de grande importância para a análise dos desafios de nosso tempo. Alguns estudiosos do pensamento deste autor chegam a afirmar que, embora o historiador possa ter carregado nas tintas quando ressaltou a prevalência de nosso passado colonial, sua interpretação pode lançar luz sobre os acontecimentos que ocorrem a partir da década de 1990, quando o desmonte neoliberal da indústria colocou em evidência as bases frágeis sobre as quais ela se ergueu. Esse ponto é salientado por Carlos Nelson Coutinho (2000, p. 22), quando afirma que:

Talvez até se possa dizer que Caio Prado sublinhou excessivamente a conservação do “velho” no Brasil moderno, que subestimou o processo de industrialização que se expande sobretudo depois de 1930 etc., a ponto de dizer – como o disse ainda em meados dos anos 1970 – que continuávamos essencialmente o mesmo do passado: uma economia colonial, voltada para os mercados internacionais, incapaz de gerar as bases de uma autêntica nacionalidade. Mas talvez o que fosse um exagero nos anos 70 tenha se tornado hoje, pelo menos, um risco real: o desmonte da nação promovido pelo neoliberalismo, ao reforçar nossa dependência ao capitalismo internacional e acentuar a iniquidade e a exclusão social, não tem feito mais do que reforçar o velho e o arcaico (os traços coloniais) sob a falsa aparência do novo e do moderno (...).

Na década de 1990, a abertura comercial e as privatizações acarretaram vendas e fusões de empresas nacionais ao capital estrangeiro, assim como assistiu-se a um processo de desindustrialização, com a perda da participação da indústria na economia nacional (Filgueiras, 2011). Houve a quebra de elos nas cadeias produtivas dos setores industriais mais intensos em tecnologia (Carneiro, 2002).

A maior participação das atividades primárias na economia brasileira se evidenciou pelo crescimento de nossa dependência com relação às nossas exportações agrícolas. Basta analisar nossa pauta exportadora. Nos últimos dez anos, cresceram proporcionalmente mais as exportação de bens primários. Segundo Guilherme Delgado (2011, p. 18):

As exportações brasileiras quadruplicaram em uma década, passando de 50 bilhões a 200 bilhões de dólares entre 1999 e 2010 e esse incremento significativo é puxado pelos produtos primários (...) que pulam de 40% a 60% da pauta exportadora.

Paralelamente, assistiu-se à intensificação da exploração do trabalhador agrícola, o que pode ser comprovado pelas mortes por exaustão física daqueles que atuam no corte da cana-de-açúcar no Estado mais rico do país: São Paulo. Entre 2004 e 2007, pelo menos 19 trabalhadores morreram por excesso de trabalho nos canaviais paulistas. Segundo a socióloga Maria Aparecida Moraes Silva (*apud* Zafalon, 2007), os trabalhadores chegam a cortar 15 toneladas ao dia e recebem, no século XXI, três vezes menos do que recebiam na década de 1980, cerca de R\$ 2,50 por tonelada cortada. Tal como Florestan Fernandes (2008) nos indicou, a extrema exploração dos trabalhadores agrícolas constitui o alicerce do capitalismo brasileiro; é com base na extração das riquezas geradas por esses trabalhadores que o país bate recordes na produção de etanol, como o maior produtor mundial.

Segundo Florestan (2006), os traços mais gerais que caracterizam o capitalismo brasileiro são a dependência e o subdesenvolvimento, expressos nas relações entre capital e trabalho, em condições amplamente desfavoráveis para o segundo. Esses traços se manifestam muito claramente se analisamos o que Guilherme Delgado (2011) chamou de o atual pacto de economia política, que associa o Estado brasileiro, as cadeias agroindustriais e os grandes proprietários de terra. O Estado fornece crédito abun-



dante e barato, formulando uma política agrária voltada aos interesses do grande capital que se aproveita das riquezas geradas no campo brasileiro. Nas cadeias agroindustriais estão as grandes multinacionais do agronegócio, juntamente com aqueles que historicamente monopolizam a propriedade da terra no Brasil. Esses interesses articulados colocam o Brasil entre os maiores países agrário-exportadores do momento, provendo ganhos gigantescos para a burguesia brasileira e para o capital estrangeiro. Ao mesmo tempo em que conservam terríveis condições de trabalho, como apontamos acima, além de provocar contaminações pessoais e de recursos hídricos pela intensificação do pacote tecnológico dos agrotóxicos e provocar sérias degradações ao meio ambiente.

## Referências bibliográficas

- ANTUNES, R. Um pensamento insubmisso. In: FERNANDES, F. *Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina*. 4ª ed. São Paulo: Global, 2009.
- CARNEIRO, R. *Desenvolvimento em crise*. A economia brasileira no último quarto do século XX. São Paulo: Editora da Unesp/ IE – Unicamp, 2002.
- COUTINHO, C. N. Apresentação. In: RÊGO, R. M. L. *Sentimento do Brasil. Caio Prado Júnior – Continuidades e mudanças no desenvolvimento da sociedade brasileira*. Campinas: Editora da Unicamp, 2000.
- DELGADO, G. Rumos da reforma agrária e da questão agrária conexas. In: *Caderno de programação e resumos da V Jornada de estudos em assentamentos rurais*. Campinas: Unicamp, 2011.
- FERNANDES, F. *A contestação necessária*. São Paulo: Ática, 1995.
- \_\_\_\_\_. *A revolução burguesa no Brasil*. 5ª ed. São Paulo: Globo, 2006.
- \_\_\_\_\_. Anotações sobre capitalismo agrário e mudança social no Brasil. In: \_\_\_\_\_. *Sociedade de classes e subdesenvolvimento*. 5ª ed. São Paulo: Global, 2008.
- FILGUEIRAS, L. *O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste no modelo econômico*. Disponível em: <http://www.cibera.com.br>

- de/fulltext/16/16049/ar/libros/grupos/basua/COSFilgueiras.pdf  
Acesso em: 15 jun. 2011.
- KONDER, L. *A derrota da dialética*. A recepção das ideias de Marx no Brasil, até o começo dos anos 30. São Paulo: Expressão Popular, 2009.
- OLIVEIRA, F. *Crítica à razão dualista*. São Paulo: Boitempo, 2003.
- PRADO JR., C. *A Revolução Brasileira*. 3ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1968.
- \_\_\_\_\_. *Evolução Política do Brasil*. 6ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1969.
- \_\_\_\_\_. *Formação do Brasil contemporâneo*. São Paulo: Brasiliense; Publifolha, 2000.
- \_\_\_\_\_. *História e desenvolvimento* – A contribuição da historiografia para a teoria e prática do desenvolvimento brasileiro. São Paulo: Brasiliense, 1972.
- \_\_\_\_\_. *História Econômica do Brasil*. 22ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1979.
- RODRIGUES, F. de C. *O papel da questão agrária no desenvolvimento do capitalismo nacional, entre 1950 e 1964*. In: PRADO JR., C.; FURTADO, C.; RANGEL, I. e autores pecebistas. Campinas: IE – Unicamp. (Dissertação de Mestrado), 2005.
- SAMPAIO JR., P. de A. *Entre a Nação e a barbárie* – Os dilemas do capitalismo dependente em Caio Prado, Florestan Fernandes e Celso Furtado. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.
- SILVA, M. A. M. Entrevista. In: *Revista NERA*, ano 11, nº 12, janeiro/junho de 2008.
- ZAFALON, M. Cortadores de cana têm vida útil de escravo em SP. In: *Folha de São Paulo*, 29 de abril de 2007.

# A poeira dos mitos: revolução e contrarrevolução nos capitalismo da miséria

Paulo Alves de Lima Filho  
Rogério Fernandes Macedo

## Introdução

Neste trabalho, pretendemos delinear as linhas de força a definir as *alternativas de futuro* de alguns países da América Latina ou, dito de outra forma, as alternativas socioeconômicas dos *capitalismos da miséria* do continente latino-americano. É uma espécie de exercício de síntese, daí o formato ensaístico.

Longe de nós supor ser o nosso capitalismo da miséria transformável em seu oposto através de *reformas capitalistas sucessivas*. Esta *operação teórica metafísica* já foi tentada praticamente no Brasil tanto pela Revolução de 1930 como pelo desenvolvimentismo no pós-guerra, até o golpe de Estado civil-militar de 1964.

Por sua vez, outras operações desse tipo foram mundialmente concebidas por várias correntes da filosofia, política e economia política do século XX. Todas igualmente *fracassadas* devido ao mesmo motivo: *a impossibilidade histórica de conter e educar o capital dentro de limites socialmente justos, temporalmente urgentes e humanamente necessários*.

## As operações teóricas metafísicas

A assim chamada *teoria do comunismo científico*, corpo teórico do socialismo real, proclamou, nos anos 1970, a superação do estado e das mercadorias via sua máxima potenciação, assim como a disciplina plena do capital através do planejamento<sup>1</sup>; por outro lado, a *teoria do Estado do bem-estar social de matriz keynesiana* supôs haver encontrado o modo final de domesticação do capital via teoria da contenção infinita dos ciclos econômicos e da justiça social com abundância consumista, através do controle da demanda capitalista<sup>2</sup>; de igual modo, nos pagos latino-americanos e de outras regiões pós-coloniais, o desenvolvimentismo teorizou realizar uma *revolução capitalista consentida pelas potências do capital dominante*, realizadora da soberania nacional e da autonomia econômica *sem revolução capitalista radical*<sup>3</sup>, projeto esse atualmente relançado (e requeitado) pelo neodesenvolvimentismo de matriz também cepalina, cujo expoente máximo parece ser, no Brasil, o PT e seus governos<sup>4</sup>; por fim, a assim chamada revolução friedmaniana, neoliberal, via retorno milagroso ao Velho Testamento liberal – nova e supostamente reencontrando a regência divina nos mercados-, a qual jaz hoje sob os escombros de seu mais recente fragoroso fracasso, nesta nova etapa da crise do capital na fase histórica de seu declínio final. Esta quádrupla expressão

<sup>1</sup> Os congressos do PCUS dos anos 1970 e os manuais de economia política do socialismo assim o atestam.

<sup>2</sup> A obra de Galbraith é eloquente manifesto nesse sentido. Diga-se, a bem da verdade, que ele soube constatar o fracasso das suas melhores esperanças e apontar as forças do retrocesso.

<sup>3</sup> A ideologia da revolução de 1930 e também a da Cepal são variantes do acima afirmado.

<sup>4</sup> Vejam-se documentos recentes da Cepal e a síntese da teoria geral do PT, in Emir Sader e Marco Aurélio Garcia (orgs.) *Brasil, entre o passado e o futuro*. São Paulo, Editora da Fundação Perseu Abramo, 2010.

teórica da transformação social no século XX e XXI funda-se na incompreensão da categoria capital como *categoria societalmente irreformável e reitora da ordem capitalista*, posto que seu modo imanente de ser, seu caráter ontológico está em *destruir sistematicamente todos os limites a ela impostos – em primeiro lugar os teórico-metafísicos –, até o limite da autodestruição da humanidade.*

## As revoluções burguesas

### As revoluções burguesas conservadoras e o Novo Mundo Ibérico

Nas sociedades capitalistas evoluídas através de *revoluções burguesas conservadoras* – note-se, a maioria esmagadora delas, pois as *revoluções burguesas radicais* na história do capitalismo são somente quatro: a holandesa, a inglesa, a norte-americana e a francesa –, em especial as de matriz colonial, tal como as geradas a partir do Novo Mundo ibérico, a superação dos capitalismo ali constituídos é *obra capitalista impossível.*

Sua forma histórica necessária e característica é a de serem *sociedades capitalistas da miséria*, impossível de ser superada a não ser por *revolução anticapitalista*, tal como historicamente ocorreu em nosso mundo pós-colonial ibérico no caso exemplar da Revolução Cubana. Em outras latitudes da Europa Oriental e Ásia, outras revoluções exemplares tomaram também a forma anticapitalista ou socialista (Rússia, China, Vietnã etc.). Os apêndices coloniais e neocoloniais também ousaram realizar sua emancipação nacional através de revoluções autoproclamadas socialistas, como é o caso das ex-colônias portuguesas da África e mesmo a da África do Sul.

Na América Latina, as sucessivas e infinitas revoluções e contrarrevoluções *políticas* ocorridas desde a Independên-

cia em nada detiveram a *marcha do capital*. Assim é que, no Brasil, à Revolução de 1930 sucedem-se os episódios de 1935 e 1937 seguidos da contrarrevolução de 1964, a qual dará lugar à proclamação *in democracia* de suas exéquias somente em 1995, na primeira fala do trono de FHC; o qual por sua vez é sucedido pelo governo de Lula que se elege contra o octanato fernandista. Desse modo, apesar das sucessivas tempestades políticas, de 1930 a este ano da graça de 2011, no terreno da reprodução do capital temos a ascensão vertiginosa do capital industrial e deste ao financeiro e aos balbucios imperialistas e promessas de segunda independência via capitalização do pré-sal e realização enfim do Brasil Potência – desejado porém adiado sob a ditadura – e sua conseqüente entrada no rol dos países detentores de complexos militar-industriais, desta feita apontando a subordinação da república à interdependência com a França.

Nem Sarney ou Collor e, muito menos, FHC ou Lula conceberam controles ou reversão do capital financeiro em sua marcha imperial-hegemônica acelerada. Ao contrário, *foram todos, a seu modo, parceiros da modernidade subalterna e monopolista*.

O sentido da ascensão à condição de potência monopolista e mantenedora da miséria capitalista por meio da *trituração sistemática e metódica do poder popular, democrático, antimonopolista e anticapitalista* revela o caráter da evolução das revoluções burguesas conservadoras: eternamente *abertas e subordinadas* às exigências do capital mundial, *conservadoras* das classes pretéritas aburguesadas (coloniais e neocoloniais) e *afirmadora* das novas classes burguesas a elas aliadas (em especial as velhas e novas pequenas burguesias), *devastadoras* das dimensões emancipadoras das classes populares e proletárias *cronicamente miserabilizadas*. *Enfim, capitalismo da miséria, capitalismo subordinado, miserabilidades acumuladas em fases sucessivas e necessariamente irresolvidas*.

## Revolução e contrarrevolução na América Latina

A contrarrevolução capitalista recente, dos séculos XX e XXI, é movida antes de tudo pelo imperialismo norte-americano e suas forças mundiais aliadas contra os processos das emancipações socioeconômicas e políticas da maioria dos países latino-americanos (assim como da Europa Oriental, Ásia e África); a partir dos anos 1930, evoluirá distintamente em vários grupos de países.

Grosso modo, apesar das suas diferenças específicas, observamos uma *continuidade da subalternidade imposta pelos ditames do capital financeiro mundialmente dominante*, ou seja, da *continuidade da reversão dependente alcançada pela contrarrevolução*, em países tais como a Argentina, o Brasil, o Chile e a Colômbia – aqueles, no Cone Sul, onde mais avançou a industrialização –, e *ruptura da subalternidade ou dos laços de dependência à dinâmica da mundialização financeira*, tal como ocorreu em Cuba e hoje ocorre na Bolívia, no Equador e na Venezuela, países onde a industrialização alcançou patamares inferiores aos do primeiro grupo. As continuidades conformarão capitalismo monopolistas subordinados ao capital financeiro, ao passo que as rupturas se abrirão a dinâmicas de expansão de sociedades anticapitalistas. A atual evolução assimétrica desses países (assimile-se que em outros momentos os processos de ruptura foram liquidados, tal como ocorreu no século XX na Bolívia, Chile, Brasil, Argentina etc.), nos instiga a vislumbrar suas razões e trajetórias possíveis de modo a precisarmos a atual etapa da evolução histórica latino-americana.

### **Continuidade e ruptura: o papel da burguesia industrial e da pequena burguesia**

As burguesias da industrialização, criadas pelas revoluções políticas na crise dos anos 1930, ao lado das derivações das ve-

lhas burguesias coloniais, participaram ativamente dos vários processos nacionais da contrarrevolução capitalista. Abraçaram a causa do desvio pró-imperialista de suas industrializações, ou seja, da liquidação sistemática de suas dimensões emancipadoras em todos os planos da reprodução social: econômico, social, político, cultural, científico-tecnológico etc. É desnecessário dizer que, em maior ou menor medida, tal reversão histórica se expressaria através de nova forma ideológica, de matriz neocolonial, bebida de várias fontes, algumas das quais nativas.

A pequena burguesia, vanguardeira da industrialização (com a brilhante exceção da Colômbia)<sup>5</sup>, e seu carro-chefe ideológico nesse processo, o *cepalismo* (mais as suas outras vertentes nacionais; no caso do Brasil, a emancipação econômica torna-se política partidária logo após o fim da Guerra do Paraguai), cujo intento era a *conquista de autodeterminação econômica nacional solidária (sem ser submissa) com o imperialismo e (acreditava-se) consentida por este é derrotada* e o poder passa, ao longo dos anos 1960, aos blocos político-econômicos vinculados à liquidação dessas premissas, inclusive ao núcleo pequeno-burguês golpista (no caso do Brasil, setores do Exército à direita do bloco varguista).

Ao voltarem ao poder, findo o *longo ciclo das ditaduras civil-militares*, os partidos pequeno-burgueses *aderem à ordem subalterna* criada por aquelas, tornando-se aliados dos velhos e desacreditados partidos golpistas ou seus derivados pós-ditaduras. *Seus partidos passarão a ser os fiadores da nova ordem democrática, geralmente restritos à reprodução da subalternidade, ou seja, a uma ordem econômica, política e social adequada a*

<sup>5</sup> Vide Mejía, Álvaro Tirado. *Introducción a la historia económica de Colombia*, Bogotá, Panamericana editorial, 2009; Garcia, Antonio. *Colômbia. Esquema de una república señorial*, Bogotá, Ediciones Cruz del Sur Ltda, 1977; Gómez, Gonzalo Sanchez. *Guerra y política en la sociedad colombiana*. Bogotá, Nomos, 2008.



*esse objetivo, ou seja, à dinâmica imperial do capital financeiro. O abraço explícito à nova ordem neoliberal não foi mais que uma natural decorrência desse processo.*

Ela conduzirá a Argentina, caso exemplar, ao pó da miséria proletária expandida, à desindustrialização ampliada e à liquidação do braço capitalista estatal passível de novamente cair em mãos autonomistas. *A outrora potência social e econômica suposta e injustamente pensada como europeia ou quase isso viu-se obrigada a morder o solo da miséria universal das ex-colônias ibéricas.*

Esse foi e permanece sendo, em maior ou menor medida, o panorama geral da fase neoliberal do capitalismo da miséria em toda a parte. É assim que outras *novas* misérias se acrescentarão à ancestral miséria dos demais capitalismo latino-americanos, em graus tão variados que suscitarão *novas rupturas políticas* na até então unânime nova ordem subalterna ao capital financeiro. As estáveis ditaduras democráticas das burguesias, com suas estáveis maiorias esmagadoras nos parlamentos, a vicejarem por toda a parte, passaram a ser seriamente contestadas pelos estratos sociais fora da nova ordem, da Argentina à Venezuela. As doses de repressão necessárias à estabilidade política – ou seja, à manutenção no poder das forças pró-imperialistas –, evidenciaram a dificuldade da *governabilidade neoliberal*. Ao longo dos anos 1980 e daí em diante, o tema da governabilidade será cantado a muitas vozes em todo o continente, refletindo as instáveis condições de reprodução política da ordem mundial do capital financeiro.

Nessa nova fase, *outros estratos pequeno-burgueses* tomarão a vanguarda do processo de construção da ordem subalterna. O centro dinâmico destes se deslocará, dos anos 1960 até nossos dias, *do exército às universidades*, ou melhor, ao complexo educacional e científico-tecnológico estatal-empresarial. Esta será a nova forma histórica da sua funcionalidade específica dentro do complexo do capital, onde ela cumprirá funções estratégicas.

A pequena burguesia necessita desse complexo para participar do poder, preencher os quadros políticos e técnicos no Estado, na estrutura partidária e sindical e, assim, adaptar-se às necessidades (demandas) do capital, para ser ali o seu *gestor competente* e flexível, adaptado a *cumprir ordens* assim como a atender a demanda por *conhecimento sobre e para as mercadorias, para a acumulação exigida pelos complexos mais poderosos do capital monopolista*: em diapásão que vai da melhoria das raças bovinas e humana, da laranja e suas pragas, do café, idem da cana, do cacau etc., ao novo funcionamento dos fundos de pensão na macrodinâmica econômica.

O complexo educacional-científico e tecnológico passa a ser simples reprodutor e não mais criador de novo saber e, muito menos, de novos movimentos revolucionários. Regredimos desse modo ao estágio pré-universidade, quando muito bastavam as faculdades e escolas (*les grands écoles* na tradição francesa) aos complexos da economia colonial: Direito, Farmácia, Medicina, Engenharia, Minas – as mais antigas e funcionais aos interesses do capital.<sup>6</sup> Quando a burguesia colonial perdeu o poder em 1930, a revolução inventou a *universidade* (aqui temos a obra decisiva e ainda pouco estudada de Josué de Castro)<sup>7</sup>, no que então foi seguida pelas classes derrotadas. Invenção essa que consistiu, em decisiva medida, à adição de uma cabeça dirigente ilustrada ao aglomerado de faculdades tecnológicas e escolas, destinada a ser formadora da nova elite política, as *faculdades de filosofia, ciências e letras*. A experiência da USP fracassou (como demonstrou Florestan), assim como a da Universidade do Brasil ou a nova universidade de Darcy Ribeiro, seja em Brasília ou no norte

<sup>6</sup> Vide Magliulo, Bruno *Les grands écoles*. Paris, PUF, 1982.

<sup>7</sup> Vide Macedo, Rogério Fernandes. *O fenômeno da fome no Brasil: estudo sobre a Geografia da Fome de Josué de Castro*. Dissertação de mestrado, 2005, Unesp-Araraquara, mimeo.

fluminense (que não puderam estar, por azares da subordinação, à altura dos objetivos do mestre fundador).

A *real nova universidade*, nesta fase histórica na qual a pequena burguesia abandona seu ciclo transformador e adere ao capitalismo monopolista subordinado só poderá ser aquela advinda da *revolução democrática e popular anticapitalista* e apontada desde já à transição comunista, ou seja, à sociedade sem mercadorias, sem capital, sem classes. Não há mais tempo histórico para *salvá-la* de si própria, deste seu novo destino subordinado ao capital monopolista. Ela deverá desaparecer como momento importante da miséria deste capitalismo.

Em outro âmbito, ao longo do reinado civil-militar, a pequena burguesia varguista e depois janguista foi expulsa do controle estratégico das instâncias estatais e das riquezas nacionais (ainda que não completamente) que garantiriam a soberania do Estado. As privatizações *complementaram* o golpe de 64, dando-lhe um nítido sentido neoliberal, cuja amplidão fora *adiada* até então devido à hegemonia inicial do poder pela burguesia industrial paulista e pelo controle militar (pequeno-burguês) dos núcleos estratégicos do Estado produtor de riquezas, setores estratégicos (energia, telecomunicações, complexo bélico, alguns setores da C&T) e órgãos de planejamento.

A construção do complexo industrial-militar, por seu turno, projetou os militares ao coração da grande burguesia. Transformaram-se estes em empresários maiores e globais com o que sobrou da indústria bélica (Embraer)<sup>8</sup>. Mas a função capitalista de orientar rumos próprios ao Estado, embora complementares aos do capital financeiro, foi destroçada com as privatizações e demais perdas planejadas do controle do Estado, realizadas até então por parte de representantes desse capital não liberal remanescente.

---

<sup>8</sup> Vide Lima Filho, Paulo Alves *A economia política do complexo industrial-militar. O caso do Brasil*. Tese de doutorado. PUC-SP, 1993, mimeo.

Essas transformações destroçaram a revolução política de 1930 e suas reverberações emancipatórias (como sabemos, ambíguas e timoratas), *realizando uma verdadeira contrarrevolução, ou melhor, completando-a, pois iniciara em 1964*. Já em 1964 temos a grande e definitiva derrota das antigas pequenas burguesias democráticas (mais os seus aliados subalternos) e sua estratégia de condução de projeto de soberania nacional, liquidada com o golpe.

Na transição transada pós-1984 só tivemos outros atos da derrota, que o socialismo pequeno-burguês não consegue ver, reiterando o velho e impossível sonho de salvação capitalista do capitalismo da miséria. Se nada fizermos, eles prosseguirão com essa pantomima por mais um século.

### **Sobre o ventre das revoluções burguesas conservadoras**

O ventre das revoluções burguesas conservadoras está pleno de monstros. Guerras, sublevações, revoluções e contrarrevoluções, morticínios e genocídios nele sucedem-se infinitamente sem que elas consigam dar à luz um filho sadio e longo. Estas revoluções se desenrolam pela história como tortuoso caminho eternamente incompleto. Marcham para um futuro que nunca alcançam. Parecem nunca serem modernas se miradas no espelho das poucas filhas pródigas das revoluções burguesas radicais.

Estão habitadas pelos personagens mais bizarros nascidos do polo conservador nunca destruído e pertencem a uma ordem particularmente desumana de capitalismo. A ordem dos capitalismo da miséria (alguns só recentemente elevados ao patamar remediado ou rico). Estes constituem uma forma particular de capitalismo dedicado ao obscurantismo militante, alienado da emancipação, arrastando-se atrás dela com séculos de rabeira, já decadente sem haver atingido o apogeu das suas congêneres radicais.

Objeto tão complexo, capaz de ludibriar os mais eminentes historiadores, inclusive os marxistas<sup>9</sup>. Se Hobsbawm, em 2007, expressa perplexidade e incompreensão sobre o porquê de o continente latino-americano ter “*permanecido à margem da história ocidental e aí continua*”, se ele é capaz de tamanha absurdidade, então estamos todos perdoados. Somos de fato uma particularidade ainda por decifrar, abstrusa apesar de nossos mais que seculares esforços teóricos.<sup>10</sup>

Ocorre, muito resumidamente, sermos não o atraso, mas a vanguarda da evolução do capital. A invenção do Novo Mundo Ibérico colonial, logo mundializado ao longo dos séculos XV a XVII, foi o berçário do sistema mundial capitalista, o espaço de plena liberdade com o qual o capital contou para o seu mais rápido e desimpedido crescimento. Nascemos como forma histórica intencional e planejada do capital e nos tornamos nações por acaso. Nossa medida histórica é, portanto, o capital mundial em sua forma genérica, mais desenvolvida. Foi dessa forma que transitamos de um polo nacional dominante a outro.

<sup>9</sup> Vide entrevista de Hobsbawm na *Folha de S. Paulo*, de 30/09/2007, na qual ele diz: “Deixando de lado juízos de valor (...) O mais impressionante para mim hoje é perceber que antes eu considerava 40 anos um tempo muito longo na história, e agora sei que cabe numa vida humana. Para um historiador, a América Latina, o Brasil, são lugares onde você pode acompanhar um processo inteiro. Como foi importante para Darwin com relação à biologia, acontece da mesma forma para a história. *É um continente incrível. Mas o que continua sendo um mistério para mim é por que, apesar de seu grande potencial, a América Latina tenha permanecido às margens da história ocidental e aí continua. E é desse modo, também, que está entrando no século 21*” (itálico colocado por mim, PALF).

<sup>10</sup> O brilhante historiador colombiano Germán Arciniegas bem retrata em sua obra as dimensões inesperadas e espetaculares de nossa particularidade, plenamente entranhada na história ocidental. Ver em especial Arciniegas, Germán *Con América nace la nueva historia. Textos escogidos*. Selección y prólogo de Juan Gustavo Cobo Borda. Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1991, em especial o texto “Nuestra América es un ensayo”, p. 356-371. Outra não é, também, a posição de Marx, expressa em *O capital*.

Agora, estamos subordinadamente no patamar genérico monopolista e sob o império mundial absoluto desse capital. Nosso capitalismo da miséria estacionou na sua última fase e a revolução desapareceu do léxico a não ser em FHC e Lula, sob a forma da *revolução silenciosa, pró-monopolista*. A revolução invocada por FHC em seu discurso de posse nada mais era do que a neoliberal<sup>11</sup>.

### O sentido da política nas revoluções burguesas conservadoras

De modo geral, nas revoluções burguesas conservadoras, há duas linhas de adequação da política burguesa ao domínio absoluto do capital financeiro. No caso do Brasil, a linha *subordinada* mais diretamente a este, a da *direita burguesa* – ao estilo do nosso velho Partido Republicano na Primeira República – vinculada ao declínio do Estado como capitalista coletivo capaz de confrontar-se com a força política e econômica do capital dominante. Outra linha, a expressar o fortalecimento do Estado nacional como forma de realização das outras forças sociais, inclusive capitalistas e não hegemônicas, necessitadas de afirmar-se sob o império não contestado do capital financeiro. Esta identifica genericamente o que podemos chamar de *esquerda burguesa*, à semelhança do que foi entre nós o velho Partido Democrático.

<sup>11</sup> “Esta verdadeira revolução social e de mentalidade só irá acontecer com o concurso da sociedade (...) “Eu os convoco para mudar o Brasil” (1995). Observe-se a impropriedade conceitual da sinonimização de *revolução* e *mudança*. Vide também Silva, Fernando Barros, “O provocador cordial”, in FSP, 19/06/2011, p. 4-5, entrevista-ensaio comentado pelo jornalista, na qual FHC rejeita a herança neoliberal: “Para FHC, em geral, os intelectuais têm dificuldades de compreender a política pois sofrem de *deficit* de realidade. Alguém de boa-fé negaria que o país que o tucano entregou a Lula era bem melhor do que o recebido por ele? ‘A maior injustiça que fazem comigo é me chamar de neoliberal. O que fiz foi reestruturar o Estado’, diz.”

A revolução burguesa conservadora preza, pois lhe são iminentes, manter suas velhas polaridades políticas imantadas à forma do capital dominante. Sua forma modernizada não supera as limitações impostas pelo capital em sua dimensão mundial – as forças solidárias e mais diretamente dependentes desta (a direita) e as forças não – automaticamente solidárias e necessitadas de afirmação contra esta (a esquerda); situação ontológica do mundo colonial ibérico desde o seu nascimento no século XV.

PT e aliados de um lado e, do outro, o PSDB e sua coligação reproduzem as velhas clivagens coloniais. A grande novidade é a persistência, entre nós, da dimensão ainda muito minoritária das forças populares da extrema-esquerda, ou seja, da esquerda proletária socialista e comunista. Muitas destas ainda se encontram atreladas ao polo esquerdo da política oficial, em grande medida porque a teoria da superação revolucionária do *status quo* necessita resolver os impasses irresolvidos das revoluções socialistas do século XX, ou seja, pós-capitalistas.

### **Revoluções burguesas conservadoras, revoluções socialistas e outras revoluções**

Dizíamos na introdução deste trabalho que a era histórica contemporânea está imersa nas ruínas do fracasso de quatro vertentes da transformação social. Que nós vivemos imersos na poeira dos seus mitos. O denominador comum a explicar o seu fracasso é o pressuposto metafísico de todas elas, sua ignorância do deslimite do capital, sua incontível sede de destruição que nos aproxima da possibilidade muito real de extinção da vida humana sobre o planeta, não mais somente devido aos artefatos atômicos a criar insegurança crescente, mas pelo efeito estufa e destruição acelerada de biomas vitais, derivados do modo capitalista de produzir.

Dizíamos também que o processo de modernização capitalista nos marcos das revoluções burguesas conservadoras, nos

capitalismos da miséria, através de reformas sucessivas, não é capaz de liquidar sua forma particular miserável<sup>12</sup>. E falamos de miséria como categoria total: econômica, política, cultural, social. Ou seja, *a particularidade das revoluções burguesas conservadoras está na sua impossibilidade de saltar autonomamente à liquidação da miséria através do capitalismo* (os países do Eixo, perdedores da Segunda Guerra Mundial, puderam realizar essa transição devido à decisão norte-americana de financiar sua reconstrução capitalista). Na América Latina, assistimos ao fracasso das revoluções políticas redundantes no processo de industrialização sob o influxo ideológico das várias teorias desenvolvimentistas e do cepalismo em particular, incapazes de solucionar radicalmente os impasses políticos e econômicos da industrialização nos marcos imperialistas. A permanente reprodução do polo conservador faz renovar infinitamente as suas formas obstrusas conservadoras, como um louco caleidoscópio. O *velho renovado* pesará natural e permanentemente sobre o novo, de modo a limitá-lo, cerceando o seu alcance e profundidade, tornando-o frágil no embate monopolista mundial.

Mas não só o salto capitalista autônomo, democrático, soberano, foi e permanece impossível, como também a sua transformação radical em sentido comunista. A revolução burguesa conservadora conformará naturalmente as duas ilusões: *a da possível transformação capitalista sem revolução capitalista radical e a da transformação socialista radical sem a emancipação dos trabalhadores*. A transformação socioeconômica nos marcos das revoluções burguesas conservadoras defronta-se com a maldição do caleidoscópio, sua forma particular de produção e reprodução do capital.

---

<sup>12</sup> A dinâmica da reprodução social nas revoluções radicais, ao contrário, permitirá a liquidação das formas pretéritas da miséria em seus espaços nacionais, embora as recrudescça no seu sistema mundial.



Os processos históricos que tomaram a designação de desenvolvimentismo e socialismo no século XX originaram processos irremediavelmente condenados ao fracasso, ou seja, à permanência nos horizontes do capitalismo da miséria. Isso absolutamente não quer dizer capitalismo insignificantes, haja vista os Brics, um mais poderoso que o outro. Refiro-me, por meio dessa categoria, à sua incapacidade congênita de fazer avançar a acumulação ampliada do capital com liquidação dos complexos socioeconômicos pretéritos, ou seja, sem a reprodução modernizada das velhas classes exploradoras e das bases materiais de sua reprodução. De tal forma que não só observamos aí o seu momento genérico, a *involução comum* a todo o sistema capitalista de imanente liquidação da emancipação social nesta entrada na fase do declínio final (que poderá durar séculos), como também aquele *particular, redundante na sua impossibilidade de evolução* até os patamares do apogeu de seus polos radicais no século XIX<sup>13</sup>.

A força irresistível que mantém até o momento a dinâmica dessas sociedades nos marcos miseráveis é o próprio capital como força social mundial. Daí que somente a sua superação desamarrará o nó górdio a atrelar a maior parte da humanidade à reprodução de sociedades capitalistas da miséria. Mas, enquanto a revolução anticapitalista não ocorre nos polos dominantes do capital (o que supostamente facilitaria a transição comunista, antes de tudo pela insuperável força econômica dessas revoluções, tal como dizia Marx<sup>14</sup>), essa superação ocorrerá

<sup>13</sup> Sobre o tema do declínio final, vide Bacchi, Sérgio *La crisis final del capitalismo. El hombre y la máquina*. Santiago, Ernesto Carmona editor, 2008. Este tema exige maior desenvolvimento, fique aqui anotado.

<sup>14</sup> Vide o trabalho de Marx “O Conselho Geral ao Conselho Federal da Suíça Romanda” (de 1870), item n. 4, in *O partido de classe*. Karl Marx e Friedrich Engels. Porto, Publicações Escorpião, 1975. v. II, p. 83-84. Igualmente, vide carta de Marx a Siegfried Mayer e August Vogt, de 9 de abril de 1970, in *O partido de classe*, op. cit. V. II, p. 96.

e continuará a ocorrer, como ocorreu na história do século XX e neste século, exatamente no universo dos capitalismo das revoluções conservadoras.

Qual então o segredo da transição anticapitalista que não consegue ir além do capital nesses capitalismo? Qual o segredo do fracasso dos assim chamados socialismo do século XX? Essa resposta é essencial para as revoluções do século XXI e aquelas revoluções socialistas que ainda persistem.

## O segredo da intransitividade comunista

Em trabalhos anteriores, ainda inéditos, referia-me ao segredo da intransitividade comunista das revoluções socialistas do século XX, como sendo vinculado ao fato de terem ocorrido nos espaços históricos ainda não plenamente revolucionados pelo capital. O jovem Marx, ao tratar da particularidade alemã, expressou questão metodológica central.

Marx dizia em 1844, na sua *Introdução à crítica da filosofia do direito de Hegel*, “Como poderia a Alemanha, em salto mortale, superar não só as próprias barreiras mas também as das nações modernas, isto é, as barreiras que na realidade tem de experimentar e atingir como uma emancipação de suas próprias barreiras reais? Uma revolução radical só pode ser uma revolução de necessidades reais, para a qual parecem faltar as condições e o campo de cultivo.”<sup>15</sup>

Daí que, para ele, de forma natural e necessária, uma revolução radical só poderia ocorrer nos polos avançados do capitalismo e, a partir daí, arrastar atrás de si toda a humanidade. É o que Marx afirmaria em 1870 com respeito à França e à Inglaterra.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Marx, Karl. *Introdução à crítica da filosofia do direito de Hegel*, in *Escritos de Juventude*, p. 72, Lisboa, Edições 70, 1975.

<sup>16</sup> Marx, K. “O Conselho Geral ao Conselho Federal da Suíça Romanda”, em 1º/1/1870, in *O partido de classe*, v. II, p. 83-85, Porto, Ed. Escorpião, 1975.

Isso não seria propriamente uma novidade, pois já em 1850 Marx afirmara que o proletariado avançado, o seu partido, “*só poderá chegar ao poder quando as condições lhe permitirem ampliar as suas ideias*.”<sup>17</sup> Engels, por sua vez, reafirmaria isso em 1853.<sup>18</sup>

Nenhum milagre poderia fazer desaparecer a categoria capital por um passe de mágica ou por um simples ato de vontade consciente. A eliminação da alienação nas consciências não é o mesmo que a eliminação das relações reais que produzem e reproduzem a alienação. Uma humanidade de fato desalienada pressupõe, antes de mais nada, a abolição<sup>19</sup> do capital, ou seja, a emancipação dos trabalhadores. Não bastaria a vontade revolucionária dos proletários alemães para que a sociedade comunista fosse alcançada. De nada adiantaria “tentar dar saltos procedendo a experiências comunistas, de que, sabemos melhor do que ninguém, não haver chegado a hora própria”. Essas revoluções realizariam as “tarefas que não são diretamente nossas, mas são revolucionárias para o conjunto da história e correspondem aos interesses especificamente pequeno-burgueses” – onde estes são uma enorme parcela da população, evidentemente.<sup>20</sup>

Esse é, em sua essência, o universo *prático* das revoluções proletárias do século XX, ocorridas em países capitalistas “atrasados”. Elas tiveram que criar as bases materiais para a produção mecanizada moderna, resolver as tarefas históricas não realizadas pelas burguesias nativas. Estas revoluções simplesmente *não podem* abolir o capital. Daí a manutenção das formas particulares da sua existência: o salário e os preços, a mercadoria, o lucro, o juro (correntes para os depósitos na caixa econômica), a propriedade estatal dos meios de produção e vida, assim como as formas jurídicas e políticas (Estado etc.), nas quais a “propriedade estatal” se apresenta como *capital coletivo não social*, embora tenha ele-

<sup>17</sup> Marx, K. *idem*, p. 107 (*Reunião do Conselho Central*, 17/09/1850), v. I.

<sup>18</sup> Engels, F. *ibidem*, p. 149-150, Carta de F. Engels a Joseph Weydemeyer, 12/4/1853, v. I.

<sup>19</sup> Mais corretamente, a *superação do capital*.

<sup>20</sup> Engels, F., *op. cit.*, *ibidem*, p. 149. No caso alemão, ela é “*a verdadeira base social da ordem estabelecida*”, como se lê no *Manifesto Comunista*, quando Marx trata do socialismo alemão.

mentos de capital social, não de “capital privado”<sup>21</sup>, como ocorre no capital por ações, na fase financeira deste.”<sup>22</sup>

Esta forma específica do capital *não privado e não diretamente social* confere a este semelhança à situação deste sob o Estado absolutista. Daí realizar-se ele através de uma reprodução social altamente símile à daquela sociedade, dado que naturalmente irá conferir a um punhado insignificante de indivíduos um poder altamente discricionário sobre o seu destino, situação frontalmente adversa à emancipação dos trabalhadores pelos próprios trabalhadores. O certo é que o controle absoluto sobre o capital buscará expandi-lo ao máximo e com a maior rapidez possível atendendo às necessidades imperiosas e inadiáveis de multiplicação dos graus de soberania do Estado, no contexto das nações e atendimento mínimo às necessidades dos trabalhadores. Se bem não tenhamos mais as classes proprietárias feudais no poder, sua reprodução é altamente complexa e estabelecerá com determina-

<sup>21</sup> Marx, K. *O capital*, t. III, cap. XXVII: “III- Formação de sociedades por ações. Com isso: 1) Enorme expansão da escala de produção e das empresas, que era impossível para capitais isolados, tornam-se ao mesmo tempo sociais. 2) O capital que em si repousa sobre um modo social de produção e pressupõe uma concentração social de meios de produção e força de trabalho recebe aqui diretamente a forma de capital social (capital de indivíduos diretamente associados) em antítese ao capital privado, e suas empresas se apresentam como empresas sociais em antítese às empresas privadas. É a abolição\* do capital como propriedade privada, dentro dos limites do próprio modo de produção capitalista. 3) Transformação do capitalista realmente funcionante em mero dirigente, administrador de capital alheio, e dos proprietários de capital em meros proprietários, simples capitalistas monetários. (...) É produção privada, sem o controle da propriedade privada” (p. 332-333). \* O termo *Aufhebung* seria melhor traduzido como *superação*.

<sup>22</sup> Lima Filho, Paulo Alves *O capital: a rosca sem fim?*, São Paulo, 15-18/07/1988 (mimeo), apresentado como trabalho de pós-graduação (doutorado) na disciplina de Estudo do Capital, ministrada pelo professor Octavio Ianni, na PUC-SP.

das classes e camadas – proprietárias ou não – e com seus mais diretos representantes, antagonismos devastadores. A transição *socialista não era a transição comunista*. A partir da história real das sociedades do socialismo real, observamos que de fato se conservava o capital e o desenvolvia, em vez de processar à sua extinção. Tal já estava posto nas pesquisas de um dos autores (Lima Filho) até os anos de 1980. Desde então um dos autores se concentrou nos temas correlatos à questão da particularidade dos capitalismo por via colonial, em especial no caso brasileiro. Mas eis que a síntese encontrada nessa longa trajetória lança novas luzes sobre a transição comunista.

O segredo da transição comunista está na potencialidade e capacidade efetiva da classe trabalhadora de controlar por si mesma sua autoextinção enquanto classe portadora do valor de troca, valor de sua força de trabalho. Está na capacidade de dispor de si a ponto de subverter a ordem das mercadorias e, portanto, do capital, subtraindo-se ao imperativo de vender a sua força de trabalho por meio da conquista do poder político e submissão a si do Estado, transformado em seu instrumento e não mais força externa de opressão, aliada à extinção da propriedade privada sobre os meios de produção. Daí Marx dizer, nos Estatutos da Associação Internacional dos trabalhadores, em 1871, de forma alguma uma simples frase de efeito, que “*a emancipação da classe trabalhadora deve ser obra da própria classe trabalhadora*”, pois esta é a exigência mínima de uma classe capaz de submeter aos seus desígnios o Estado e o sentido histórico da reprodução social, transformando-a em processo de satisfação das necessidades dos trabalhadores enquanto produtores de trabalho concreto, de valores de uso<sup>23</sup>. Se a classe trabalhadora não toma para si, sob seu controle direto, a

---

<sup>23</sup> Karl Marx & Friedrich Engels, “Estatutos Generales de la Asociación Internacional de los trabajadores”, in *Obras escogidas*, v. II, Moscou: Progreso, 1976, p. 14.

transição da força de trabalho a simples valor de uso, não haverá a extinção do reino do capital, não haverá emancipação dos trabalhadores. A transição comunista, a nova reprodução social – o novo caráter da produção e reprodução da vida material, da nova distribuição e redistribuição de seus frutos, da nova divisão social do trabalho a recriar e enriquecer o complexo social do trabalho no sentido da realização da multiplicação das infinitas potencialidades humanas –, somente poderá ocorrer se a classe trabalhadora se classifica desimpedidamente para essa dialética. Para isso deverá realizar livremente o processo de sua autoextinção.

No autodenominado socialismo real, a classe trabalhadora não tem força e é impedida de operar tal transição. Permanecerá uma classe que se perpetua em portadora de valor, produtora de mercadorias sob o comando do Estado e, assim, portanto, classe que perpetua a relação capital. O assim chamado socialismo (ou socialismo real, na formulação soviética) tal como vingou na teoria e prática no século XX é desse modo *negação e não simples estágio* da transição comunista. Por força do predomínio estatal da *via conservadora do capital, se fará passar essa teoria do socialismo como se fosse etapa da transição comunista quando de fato é antitransição comunista*. Ocorrerá, desse modo, uma *hipostasia* da revolução do capital em revolução anticapital. É evidente o dano causado ao movimento internacional dos trabalhadores pelo predomínio histórico da teoria e prática dessa hipostasia a se espriar à realização das revoluções do século XX e à teoria e prática dos partidos revolucionários (e por que não também dos reformistas?) dos trabalhadores. Marx dizia, em 1864, no Manifesto inaugural da Associação Internacional dos Trabalhadores, que “A classe trabalhadora já possui um elemento de triunfo: o número. Mas o número não pesa na balança se não está unido pela associação e guiado pelo saber.”<sup>24</sup> Ocorre

<sup>24</sup> Vide *Obras escogidas, op. cit.*, v. II, p. 12.

que o saber, os fundamentos da teoria da transição comunista, se perderam de tal modo ao ponto de a teoria do socialismo ousar conviver e aceitar como verdadeira a sua fantasia hipostasiada. Para os fundadores da revolução teórica materialista, a *teoria* nada tem a ver com a sua forma ideológica partidária, oficial, obrigatória, emanada de uma certa concepção de partido comunista, elaborada por seus próceres burocráticos de plantão. A *teoria* é obra dos teóricos e do complexo das relações imanentes a esta sua condição, plenamente livres (e economicamente emancipados) para indagar a história, formular a compreensão de sua dialética e publicizar livremente os seus ensinamentos, ou seja, sem estar submetida a quaisquer instâncias burocráticas estatais ou partidárias. Estes ensinamentos, por sua vez, podem ou não ser absorvidos pela classe trabalhadora, seus partidos, associações e mesmo Estados, de tal forma que a teoria pode, para desgraça da luta pela emancipação dos trabalhadores, estar em completo descompasso com a ideologia dos práticos. Isso ocorreu em vida dos fundadores e se transformou em forma histórica dominante no século XX.

Tal foi e permanece sendo o caso de todas as revoluções proletárias pró-comunistas ou pró-socialistas no âmbito das revoluções burguesas conservadoras. A única delas a escapar até o momento desta sina é a revolução cubana. Isso é devido ao efeito da força coligada de múltiplos aspectos de várias outras revoluções em seu seio, em especial a anti-imperialista a confundir-se com a antinorte-americana. Ao mesmo tempo, ao lado das fantásticas conquistas republicanas da revolução nos campos da educação, saúde, esportes e ciências assim como de seu logro essencial e distintivo, a *liquidação da miséria*. Desse modo a Revolução Cubana, apesar de também não ser herdeira da transição comunista concebida por Marx, ainda está safa do incremento inexorável da força do capital em sua reprodução social a forçar

o seu retorno ao berço matricial da miséria capitalista, tal como ocorreu com a Revolução Russa<sup>25</sup>.

## **A longa marcha do imperialismo benévolo: notas sobre um possível futuro do capitalismo brasileiro**

“Ai, esta terra ainda  
Vai cumprir seu ideal  
Ainda vai tornar-se  
Um imenso Portugal”.  
(Chico Buarque e Rui Guerra)

“Pero es demasiado temprano para decir si Dilma logrará concentrarse en la visión global. Con el agregado que no es irrelevante de que la actual trayectoria brasileña podría llevar a la formación de la primera potencia tropical global. ¿Sería sólo sub-imperial? ¿Sería sólo cordial? ¿O sería una nueva especie mutante, impredecible de subimperialismo benigno? (Pepe Escobar, *Asian Times/Liberación*, 03/11/2010).

A eleição de Dilma Rousseff deveria prestar-se para exercícios teóricos de síntese para que sejam lidos nestes tempos de baixo prestígio da razão. O tema é mais do que momentoso. Os pouquíssimos donos da mídia e o punhado de donos do mundo e seus poderosíssimos ventríloquos se apressam a estender à estrepante presidente os caminhos da preferência de seus negócios mundiais. A expressão nacional desses anseios monopolistas se apresenta basicamente através de dois projetos, aos quais podemos denominar provisoriamente de imperialismo benévolo e imperialismo malévolos.

---

<sup>25</sup> Vide Ramonet, Ignácio *Fidel Castro. Biografía a duas voces*. São Paulo, Boitempo, 2006. Especialmente os capítulos XVII, XXV e XXVI.



A disputa entre esses dois projetos – nos marcos da reprodução política concebida pela esquerda e direita burguesas – fechará um ciclo histórico iniciado com a Revolução Portuguesa de 1245-1248, derrame da qual veio a ser o Brasil, parte desgarrada do império português no século XIX, porém sempre firme na subordinação aos desideratos da acumulação mundial do capital. O Brasil alcançaria, pois então, a máxima expressão capitalista mundial, ora cantada polifonicamente em prosa e verso ao ser potência, até que enfim, do capital financeiro ou monopolista. O imperialismo benévolo, anticolonial, galopa no projeto do núcleo dirigente do PT. Realizar-se-á através da Unasul, de uma política externa independente e democrática, forte apoio estatal aos grupos monopolistas nativos e pela via de altas taxas de crescimento econômico aliada a políticas sociais redistributivas. Bem distinto do imperialismo malévolo de caráter colonial, representado pelas forças do PSDB-DEM, dentes arreganhados às democracias populares e seus processos de emancipação política, econômica e social, assim como às políticas estatais mais autônomas *vis à vis* os capitais privados, principalmente os forâneos.

Impossível deter a marcha do Brasil ao seu destino imperialista<sup>26</sup>. O capital monopolista domina a esmagadora maioria das atividades capitalistas, tanto o nativo quanto o forâneo. Este, majoritário nos campos mais dinâmicos e estratégicos. Todas as forças do *status quo* desejam alcançar esse destino anunciado de grande potência, a começar pelos militares. Um imperialismo benévolo, sem ainda apresentar o seu componente belicista, dado evoluir em espaço regional sem potência concorrente, exceto os Estados Unidos.

Não havendo disputas hegemônicas exacerbadas e recém-sepultadas as aspirações manipuladas derivadas da Guerra Fria,

---

<sup>26</sup> Vide Fontes, Virginia. *O Brasil e o capital-imperialismo. Teoria e história*. Rio de Janeiro, Ed. UFRJ/Fundação Oswaldo Cruz, 2010.

uma atmosfera de concórdia e unidade se estende como forma de realização das aspirações nacionais.

### **O sentido do futuro**

O imperialismo benévolo, definição evitada pela mídia e outras forças do *status quo* e substituída pela categoria *potência*, marcharia rumo a um novo milagre econômico agora também social, pois redentor da miséria. Este milagre seria derivado dos lucros do pré-sal, pela irresistível expansão do mercado interno e forte empuxe exportador, eixos de uma espiral virtuosa mais brilhante que a cúpula da catedral de Santa Sofia.

Contudo, não mais o Estado-maior petista se afirma nessa rota, tão mais abandona seus conteúdos emancipatórios originais, fincado que está à estaca do *centrão* conservador e flertes mais à direita, aos quais se obriga aliar para permanecer no poder e ampliar nele o seu espaço. Isso implica em direitização do poder, regressão ideológica, desemancipação crescente, forma particular desse neoliberalismo social, neodesenvolvimentista, anticolonial. Em sua benevolência, de certo modo assemelha-se aos trajetos dos seus comparsas russos e chineses. Não à toa o Brasil já foi chamado de Rússia dos trópicos.

Ao caminhar rumo ao seu ápice, desnudando-se das suas vestes emancipatórias, nele se acentua o predomínio da bandeira anticolonial como afirmação do Estado nacional, fato que paradoxalmente o *enfraquece* e o torna vítima provável das forças do imperialismo malévolo, contra as quais Dilma obteve vitória consistente somente no segundo turno. Diga-se assim: a marcha do Brasil, potência benévola e benfeitora, vai enfraquecendo ainda mais o seu projeto nacional. Esta ocorre sob o império da fissão prolongada e sucessiva – portanto crônica – do núcleo original do PT, cujo penúltimo episódio foi a evicção do PSOL e a saída de Marina Silva, o último. Repete-se a recente regressão históri-

ca do PMDB e, grosso modo, do bloco de forças derrotado pelo golpe de 1964.

### O momento histórico

Todavia, o momento histórico é outro, e o sentido do processo, *idem*. Na ausência histórica de uma burguesia nacional autônoma, democrática, popular e dirigente, a nova pequena burguesia – ou classes médias, como queiram – em seu afã de realização social, se apresenta na cena, para susto das velhas classes médias, com seu incontido apetite pelo poder a todo o custo e estonteante balé para nele manter-se.<sup>27</sup> Quem senão o Estado lhe permitiria realizar tal tarefa propriamente *burguesa*? Ele é o *capitalista coletivo* através do qual esse estrato burguês se afirma entre as potências do capital como *grande capital* – propositalmente enfraquecido pelas privatizações, esse o sentido delas, aliás – subvertendo, assim, o jogo monopolista privado. O Estado liquidado pelo golpe de 1964 possuía forte presença nacionalista, em momento histórico que ameaçava levar ao poder crescentes maiorias populares anti-imperialistas e, assim, passar à construção de um capitalismo nacional crescentemente autônomo e soberano, popular e democrático. Tal projeto, assim como o socialismo chileno e outros arroubos nacionalistas – *populistas*, na vulgata pró-colonial – foi devidamente liquidado pela longa marcha da *contrarrevolução capitalista*, como bem notaram Florestan Fernandes e muitos outros. Impôs-se, nesta, a *revolução monopolista* como obra mestra das ditaduras.

No entanto, este Estado das novas pequenas burguesias urbanas no poder e dos movimentos sociais sob sua tutela, o Estado do PT e aliados, deseja afirmar a sua autonomia para os *negócios nacionais*, para a mundialização do imperialismo brasi-

---

<sup>27</sup> Recomenda-se o urgente reestudo da obra de Wright Mills.

leiro, benévolo e democrático. Ou melhor, para a mundialização solidária, pró-imperialista, capaz de inserir mundial e dinamicamente, com um mínimo de autonomia, esses negócios do capital monopolista nativo. E até de modo ecologicamente sustentável, como quer uma parte desses negócios, apoiadores generosos da candidatura de Marina Silva.

O neodesenvolvimentismo, projeto dessas forças, expressa esse rumo ao Brasil potência, imperialista, anticolonial e antibelicista; porém, de modo inabalável, decidido a construir seu complexo industrial-militar adequado à sua condição de potência terrestre e, agora, mais ainda do que antes, atlântica, devido ao pré-sal. Este se torna objeto a exigir soberania nas águas territoriais brasileiras, como veementemente se expressou Jobim em conferência no Forte de Copacabana (BBC-Brasil, 3/11/2010)<sup>28</sup>. Uma miscelânea complexa, sem dúvida. Nada mais complexo, porém, que o decorrer das revoluções burguesas conservadoras.

### **O novo mito redentor**

Atente-se para o mito da erradicação da miséria, servido expressamente como doação de certo valor para a minoração da fome secular, que não vem acompanhado da promessa de universalização dos direitos republicanos ou da democracia como poder crescente das maiorias politicamente emancipadas na República. Nem como expressão do controle sobre a reprodução social, seja sobre o capital financeiro, os meios de comunicação, a ciência e a tecnologia, a função social da terra ou o meio ambiente. Enfim, o anunciado fim da miséria não vem acompanhado pela emancipa-

---

<sup>28</sup> Leia-se o fundamental trabalho de Renato Dagnino, *A indústria de defesa no governo Lula*. São Paulo, Expressão Popular, 2010. De longe o melhor trabalho de crítica aos arroubos militaristas dos amantes do complexo industrial-militar.

ção nacional e social, como se a miséria fosse atributo exclusivo das maiorias trabalhadoras, dos miseráveis e não da sociedade da miséria, que a produz e reproduz desde os seus primórdios como forma histórica do capital, colonial e escravista. Como se a miséria não fosse uma forma de produção miserabilizante da riqueza.

Por fim, os dois projetos históricos imperialistas em disputa, colonial e anticolonial, promovem guerra de vida ou morte para ver quem, com mais zelo, carrega os despojos do país herdado da contrarrevolução capitalista. A última flor do Lácio desabrocha nos funerais das emancipações. É lícito e necessário, contudo, alertar para o fato de que a fase benévola do imperialismo nativo pode um belo dia, sem aviso prévio, finar-se. Então, aliar-se-ia o horror à miséria irredenta e belicosa.



## **Parte 3**

# **Desenhos e tipos de políticas públicas para a Economia Solidária**





# Conceitos e ferramentas para análise de política pública

Milena Pavan Serafim  
Rafael de Brito Dias

## Introdução

Este trabalho tem como objetivo apresentar alguns conceitos, teorias e ferramentas que nos auxiliarão na análise das políticas públicas. O foco deste trabalho não é o debate dos enfoques teóricos, suficientemente abordado pelos autores da ciência política, mas sim explicitar conceitos e ferramentas de análise que compõem o referencial de Análise de Política (*Policy Analysis*). Este, entendido como a ciência do Estado em ação, ou mais precisamente, como uma metodologia de investigação social aplicada à análise das atividades concretas das autoridades públicas (Roth Deubel, 2009).

A importância deste referencial é que ele nos permite compreender a conformação das políticas públicas em geral (nacional, estadual ou municipal) e a complexidade que a ela é intrínseca. A Análise de Política, ao focar no comportamento dos atores sociais e no processo de formulação da agenda e da política, busca entender *o porquê e para quem* aquela política foi elaborada e não só olhar o conteúdo da política pública em si. Entretanto, a Análise de Política é um ferramental que precisa de uma visão

teórica por trás dela para ser um ferramental completo. Buscar entender *o porquê* e *para quem* a partir de um referencial teórico marxista é diferente de entender esses elementos a partir do referencial pluralista.

Nesse sentido, este trabalho está dividido em três itens, além das considerações finais. No primeiro item é analisado o debate e as visões teóricas acerca do Estado. Analisar o Estado é também escolher a “lupa” para tal. Ou seja, de qual percepção de Estado o analista parte? A importância desse item para o trabalho está justamente no fato de que a Análise de Política sozinha é apenas um conjunto de ferramentas e conceitos frágil. O segundo item caracteriza as políticas públicas enquanto fruto da conformação do Estado e de suas disputas, assim como, as relaciona com a percepção conferida ao próprio Estado. Ou seja, se o analista compreende que o Estado é plural, ele também estende essa compreensão às políticas públicas. No terceiro item é apresentado o referencial de Análise de Política, que busca possibilitar o entendimento do processo de elaboração das políticas públicas e as suas características (quais instituições e atores sociais estão envolvidos, como ocorreu a identificação dos problemas que entraram na agenda política, as coalizões existentes e seus interesses, os mecanismos e intervenção existentes etc.). E, por fim, encerramos este trabalho com algumas considerações finais.

## **Algumas visões acerca do Estado**

O que é o Estado? Esta questão tem sido, ao longo dos últimos três séculos, um dos principais alvos de debate em campos disciplinares diversos, como a Filosofia, a Ciência Política e, mais recentemente, a Economia e a Administração Pública. E também surge em diversos outros meios, muitas vezes de forma imprecisa.

Em especial nos países da América Latina, o Estado tem sido entendido como a principal entidade responsável por pro-

mover o desenvolvimento nacional, percepção esta gerada pelas próprias experiências históricas dos países da região. O mito do “Estado forte” – ou do “Estado desenvolvimentista” ou, ainda, do “Estado-empresário” – esteve (e ainda está) claramente presente no discurso e, mais sutilmente, na prática dos fazedores de política latino-americanos.

O problema do termo “Estado forte” está em sua imprecisão: ele é forte *para quem*? Por trás dessa ideia, aparentemente ingênua, esconde-se uma concepção de Estado e um projeto político pró-capital. Trata-se, na realidade, de uma visão *fetichizada* do Estado.

Essa ideia remete ao conceito de “fetiche da mercadoria”. A teoria marxista coloca que a forma com que a mercadoria é apresentada ao consumidor acaba por ocultar as relações sociais envolvidas em sua produção. Quando olhamos para um automóvel, podemos enxergar um meio de transporte, um símbolo de *status* ou um bem supérfluo, de acordo com nossa visão de mundo. Mas dificilmente conseguimos perceber que na essência daquela mercadoria há exploração, subordinação do trabalho ao capital etc.

É possível sintetizar as interpretações mais comuns acerca dessa questão de duas formas principais. A primeira delas situa o Estado no centro das relações Estado-sociedade sendo, portanto, “Estadocêntrica”.

De acordo com essa concepção, o Estado teria um significativo grau de autonomia em relação à sociedade. As decisões seriam tomadas no âmbito estatal, respeitando ou não as demandas e necessidades sociais, e simplesmente repassadas para a sociedade, por meio das políticas públicas. À sociedade caberia apenas acatar essas medidas. Seria como se o aparelho estatal (ou a máquina do Estado) fosse controlado por políticos e burocratas que tomariam as decisões de forma autônoma e as transfeririam para a sociedade, que as aceitaria obedientemente.

Faz parte dessa visão os enfoques decisionistas e os enfoques burocráticos/neoweberianos. No que se refere ao primeiro enfoque, este é composto pelos enfoques do modelo racional, do modelo da racionalidade limitada, do modelo incremental e do modelo *garbage can* ou modelo da causalidade.

Os enfoques do modelo racional e do modelo incremental compõem um debate entre duas correntes interpretativas acerca do grau de objetividade e racionalidade com que deve ser efetivado o processo decisório da formulação de política, um tema importante da Análise de Política.

No caso do primeiro modelo, o *racional*, Simon (1957), ao enfatizar a necessidade de eficácia administrativa, propõe que o fazedor de política, após comparar os efeitos e atuação das alternativas para o processo de tomada de decisão, opte pela melhor alternativa. Esse modelo propõe racionalidade nas decisões e a busca por eficácia nas estruturas institucionais.

O próprio autor reconhece a dificuldade em se tomar decisões racionais frente às limitações, como falta de conhecimento sobre o objeto da decisão; influência das organizações (cultura organizativa e política); valores e interesse de quem decide a política<sup>1</sup>; elevado custo, tendo em vista, a necessidade de um alto grau de conhecimento, informação e meios materiais e pessoais; e condicionantes que derivam de políticas anteriores, que podem pressionar em busca de um incrementalismo endêmico.

Face a essas limitações, Simon (1957) derivou do modelo um outro, ao qual ele chamou de *modelo de racionalidade limitada*. Este, com diversas limitações, foi trabalhado por vários autores, como Forester (1989), que reconhece que os fazedores de política optam por aquelas escolhas que melhor os satisfazem, com base nas informações limitadas das quais dispõem.

---

<sup>1</sup> Muitas vezes se refere à melhor alternativa para quem decide e não para a política pública em si.

Lindblom (1991), não compartilhando do reconhecimento do processo de decisão como um processo racional, propõe o *modelo incremental*. O autor tem como preocupação central produzir uma análise ampla sobre as características do processo de tomada de decisão, que segundo ele é mais complexa que a abordagem racional. Na sua concepção, a democracia, o governo e as políticas públicas são vistos como um processo contínuo de tomada de decisão<sup>2</sup>. Neste sentido, este modelo “parte da situação existente buscando alterá-la incrementalmente” (Dagnino *et al.*, 2002, p. 188). Principalmente, assegurando acordos dos diferentes interesses políticos presentes.

O último enfoque – *garbage can ou modelo da causalidade* – se situa entre a visão proposta pelo modelo racional e aquela proposta pelo modelo incremental. O *modelo da causalidade ou garbage can (anarquia organizada)* foi proposto por March & Olsen (1976). Também com uma postura contrária à visão do processo de tomada de decisão como algo racional, esses autores consideram a causalidade como fator determinante para explicar um processo decisório. A decisão nasce do encontro fortuito e da inter-relação entre problemas, objetivos, alternativas e atores sociais. Este enfoque pode ser útil para explicar a tomada de decisão em situações de complexidade, indefinição de problemas e um importante número de atores e interesses no processo de decisão.

O segundo grande enfoque é o burocrático ou neoweberiano que parte do entendimento de que as escolhas públicas resul-

---

<sup>2</sup> O incrementalismo busca revisar somente aquelas políticas que diferem das políticas existentes; entende que a tomada de decisão pode ser constantemente redefinida, permitindo ajustar os fins e os meios; não existe uma solução ou decisão perfeita, e sim uma série de tentativas e aproximações das questões; o modelo é remediador, reparador, orientado a melhoria das imperfeições sociais concretas do presente, mais que ao desenvolvimento de metas sociais futuras.

tam dos conflitos e competição entre grupos e clãs tecnocráticos no seio do Estado. Ele demonstra, portanto, autonomia e relevância da burocracia.

Uma segunda forma de compreender as relações entre Estado e Sociedade é aquela que coloca a visão sociocêntrica. De acordo com essa outra percepção, a “máquina do Estado” estaria a serviço da sociedade. Políticos e burocratas deveriam estar sempre atentos às demandas e necessidades sociais, de modo a poder responder rapidamente a elas. Essa visão entende o Estado como variável dependente da sociedade (minimizam a capacidade e o impacto que as instituições públicas têm sobre as políticas públicas). Os diferentes grupos (classes sociais) são determinantes na escolha das políticas desenvolvidas pelo Estado.

O enfoques dessa visão são: marxista, pluralista, elitista e escolha pública. O enfoque marxista compreende que o Estado é resultado da disputa entre classes sociais. Ou seja, o Estado nada mais é que o reflexo dessas disputas. O enfoque pluralista reconhece a dispersão do poder e o acesso livre e competitivo de grupos de pressão às esferas de decisão. Nesse sentido, uma política pública é concebida como resultado da disputa entre grupos (Dahl, 1961). O enfoque elitista, que é entendido como uma extensão do enfoque pluralista, aceita a existência de elites. Ela reconhece o poder exercido por grupos pequenos e organizados e a habilidade dos mesmos em alcançar seus objetivos (Wright Mills, 1956; Lasswell, 1936). E, por fim, o enfoque da escolha pública. Esta é derivada da corrente neoliberal e reconhece a necessidade em estudar as falhas das instituições públicas mediante aplicação dos conceitos de individualismo metodológico (ou o indivíduo é racional ou egoísta) para explicar as escolhas políticas e institucionais. Ela advoga que a burocracia é responsável pelo crescimento do orçamento e, por isso, precisam do estado mínimo (Duran, 1990). Os três últimos enfoques são ideologicamente incompatíveis com o primeiro.

Há um terceira visão sobre a relação Estado-sociedade. Esta é conhecida como visão mista ou intermediária dessa relação. Essa visão rechaça o racionalismo economicista ou social da primeira visão e nega também em ver a sociedade como submetida a um Estado que se encontra refém de uma minoria (Meny e Thoenig, 1992).

Essa visão busca levar em consideração os fatores internos (Estado) e externos (sociedade) e busca substituir as relações causais unívocas para tratar de apreender a sociedade como um tecido de relações interdependentes mais que de dependência. Há uma certa resistência em desenvolver teorias *a priori*.

Faz parte dessa visão dois grandes enfoques: o neocorporativista, o neoinstitucionalista e a Teoria das Redes. O primeiro enfoque se refere a um modelo de Estado corporativista que consiste na existência de relações privilegiadas ou exclusivas entre poucos grupos e o Estado. Esse enfoque surge da oposição à visão pluralista ao atribuir aos interesses organizados um papel principal no processo político (Labra; 1999, p. 155).

Outro enfoque é o do neoinstitucionalismo. Este considera as instituições um fator essencial no desenvolvimento de comportamentos individuais, ação coletiva ou as políticas públicas. Ao contrário do institucionalismo clássico (foco no administrativo), o neoinstitucionalismo tem o foco no papel das instituições (em sua estrutura físico-legal-organizacional; culturas, crenças; paradigmas etc.) (March & Olson, 1984).

E, por fim, o enfoque da Teoria das Redes. Uma rede se define geralmente como um conjunto de relações de um tipo específico (por exemplo, de colaboração, de apoio, de controle) entre um conjunto de atores. Esse enfoque tende a considerar que as fronteiras entre o estatal e o não estatal são movediças e que existe uma série de pontes entre elas.

As políticas públicas são concebidas como o resultado de inter-relações e interdependências entre várias instituições, grupos

de interesses e indivíduos que conformam uma rede de influência mútua, em que as hierarquias reais nem sempre são as que formalmente se estabelecem.

Alguns conceitos trabalhados por esse enfoque são: *Advocacy Coalitions*, *Policy Arena* e *Policy Network*.

O primeiro é o que alguns autores denominam de *advocacy coalitions*<sup>3</sup>. Este conceito tem sido empregado com sucesso na Análise de Política, ao analisar a atuação e a articulação de atores participantes de um mesmo grupo que se unem para advogar sobre uma mesma causa ou assunto diante do próprio grupo (Jenkins-Smith & Sabatier, 1993; Roth Deubel, 2006).

Outra forma de articulação sobre o processo político é através da *policy arena*. Nela, as reações e expectativas de organizações afetadas por medidas políticas geram um efeito antecipatório na arena política que acaba influenciando o próprio processo político e decisório (Frey, 2000). McDaniel, Sims & Miskel (2000) afirmam que existe uma forte correlação entre as percepções dos fazedores de política e dos grupos de interesse a cargo das organizações de qualquer espécie. Ou seja, nota-se uma forte influência dos grupos de interesse e de pressão sobre os fazedores de política.

Por fim, a terceira forma que afeta a construção da política é a interação entre diferentes instituições e atores que conformam coalizões e redes políticas em torno de questões específicas, de forma a pressionar e atuar na gênese e na implementação de uma determinada política. Essa forma de articulação entre os atores é denominada *policy networks* (Frey, 2000).

Essas visões, naturalmente, carregam uma série de problemas. Ao conferir uma posição central nas relações Estado-sociedade a um desses atores (ao Estado, no caso da primeira concepção, e à sociedade, no caso da segunda), produzem uma

---

<sup>3</sup> *Advocacy coalitions* se refere a grupos sociais de pressão.



interpretação apenas parcial – e, portanto, incompleta – dessas relações. Mas também acreditar que uma análise pode ser realizada sem elementos *a priori* é acreditar em uma falsa neutralidade do analista.

De fato, o Estado não tem plena autonomia em relação à sociedade. As ações estatais (e as próprias características do Estado) são produtos de processos sociais. Da mesma forma, tampouco são completamente dependentes da sociedade.

As relações que imprimem o padrão da interação entre Estado e sociedade são muito mais complexas do que essas concepções usualmente colocam. São dinâmicas, pois estão sempre em transformação, de acordo com os processos mais amplos de cada momento histórico. Dependem das particularidades de cada país ou região, podendo assumir diversas formas específicas. Desdobram-se, por fim, atravessando as relações entre as esferas federativas (federal, estadual e municipal) e entre os canais da relação Estado-sociedade (funcional, material e político).

Assim, não é adequado entender o Estado como uma máquina alheia à sociedade. Ele é, ao mesmo tempo, produto e catalisador das relações sociais. Ele é a materialização das contradições e das tensões presentes na sociedade. Dessa maneira, a complexidade dessas relações não pode ser expressa de forma unidirecional e linear, como propõem as duas primeiras visões apresentadas acima.

A forma específica assumida pelo Estado capitalista e as relações que estabelece com a sociedade são tão complexas e embricadas quanto os fios de uma teia de aranha. Essa complexidade se manifesta de formas particulares, dependendo do contexto histórico. Para o autor, *a essência do Estado não muda*: suas características constitutivas são as mesmas desde o momento de sua formação. O Estado capitalista, formado a partir da Revolução Industrial, é capitalista e ponto: atua sempre no sentido de baliar os conflitos entre capital e trabalho e tende, invariavelmente,

a beneficiar o primeiro em detrimento do segundo. Nas palavras do próprio Oszlak (1997),

as regras fundantes em que se baseiam os vínculos entre o Estado e a sociedade não têm variado, porque são as mesmas em que se funda o sistema capitalista como modo de organização social; o que provavelmente tem mudado são alguns dos atores, suas estratégias e os resultados do jogo em si.

Assim, é importante colocar que, embora as mudanças no Estado inegavelmente acomodem as novas exigências do capital, elas não alteram a essência do Estado. O que de fato muda é a *agenda do Estado*.

A agenda pode ser entendida como o “espaço problemático” de uma sociedade. Um determinado tema é incorporado à agenda quando é identificado como problema passível de se converter em política pública. Esse processo não deve ser entendido como estritamente técnico: a identificação do problema e a construção da agenda envolvem valores e interesses, estão condicionadas a elementos ideológicos e a projetos políticos e refletem as relações de poder entre os atores sociais envolvidos. As políticas públicas, por sua vez, seriam posicionamentos possíveis em relação a essa agenda, dadas as possibilidades teóricas, políticas e materiais apresentadas aos atores que participam do jogo político.

Segundo Oszlak (1997), a configuração particular (ou a identidade) assumida pelo Estado em cada momento histórico depende da direção que é conferida à agenda. Na história republicana da América Latina, as agendas foram constituídas por questões fundamentais como “ordem e progresso”, no final do século XIX; “segurança e desenvolvimento”; “estabilidade e crescimento”; “governabilidade e produtividade”; “ajuste e revolução produtiva”; e, mais recentemente, “questão social”.

As particularidades da atual forma assumida pelos Estados latino-americanos decorre de processos colocados no decorrer de

sua trajetória. “O Estado é aquilo que se faz”, afirma Oszlak (1997). Ou seja, o Estado que temos hoje é produto da sobreposição das numerosas agendas que foram sendo construídas, negociadas, modificadas ou mesmo descartadas ao longo da história (em relação a esse último ponto, poderíamos afirmar, simetricamente, que *o Estado é também aquilo que não se faz*).

## **As políticas públicas no âmbito do Estado capitalista**

A forma com que se entende uma política pública está diretamente relacionada com a percepção que se tem do Estado. Frequentemente, compreende-se a política pública como uma ação ou conjunto de ações por meio das quais o Estado interfere na realidade, geralmente com o objetivo de atacar algum problema. Essa definição se mostra um tanto quanto simplista, uma vez que trata o Estado como um ator que opera de forma autônoma e beneficia a sociedade como um todo através de suas ações.

Em um expressivo esforço de sistematização e detalhamento de conceitos referentes ao Estado e a políticas públicas, Souza (2006) resgata as contribuições dos principais autores que se dedicaram ao estudo desses temas. Para a autora,

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz. (p. 24).

É justamente nas contribuições de Dye e de Laswell que nos apoiamos em nossa argumentação. De fato, a definição proposta por Dye (1984) a torna particularmente aderente ao que se observa na realidade. Políticas públicas não devem ser entendidas apenas como o que o Estado faz (sua dimensão mais facilmente percebida), mas também como aquilo que ele deixa de fazer. Suas ações – ou inações – refletiriam os comportamentos dos atores que nele atuam.

A definição proposta por Laswell (1958) é particularmente interessante, pois gera uma reflexão acerca de questões absolutamente pertinentes em relação às políticas públicas. Sendo essas geradas no âmbito do Estado capitalista, as respostas a essas perguntas – e em particular para parte da primeira (“quem ganha”) – bem poderiam apontar para a classe dominante.

Afinal, o Estado capitalista é, simultaneamente, um produto da estrutura de classes das sociedades capitalistas e a entidade que garante a preservação dessa estrutura (O'Donnell, 1981). No âmbito do Estado estão inseridos atores que dispõem de interesses, valores, ideologias e projetos políticos distintos. O Estado é um ambiente de sistemática disputa política. Não deve, portanto, ser compreendido como um ente independente da sociedade e imune aos conflitos que nela se manifestam.

Ham & Hill (1993) oportunamente lembram que as análises dos processos políticos devem levar em conta que estes ocorrem no âmbito do “Estado capitalista moderno” (o que chega a ser redundante, pois todo Estado capitalista é também moderno). Ora, se as características do contexto social influenciam os processos políticos dentro e ao redor do Estado, e se este é capitalista, é evidente que os conflitos entre classes sociais, típicos das sociedades capitalistas, também se manifestarão no âmbito do Estado.

Essa noção não é nova. Pelo contrário: ela tem sido abordada por diversos autores, cujas análises englobam políticas públicas das mais diversas. Ela aparece, de forma implícita ou explí-

cita, em trabalhos de autores como Offe (1994), Sposati (1997), Faleiros (2007), Brugué (2004) e Thwaites Rey (2008), para citar apenas alguns.

Os partidários da visão marxista entendem as políticas públicas como instrumentos por meio dos quais a classe dominante mantém a estrutura de dominação econômica e política da qual se beneficia<sup>4</sup>. Nesse sentido, as políticas devem ser entendidas como resultados de determinantes superestruturais associados ao próprio sistema capitalista.

A relação entre Estado e políticas públicas é, portanto, dinâmica. Autores como O'Donnell (1981), partindo da abordagem marxista, fornecem elementos para a compreensão dessa relação. Se, inequivocamente, o Estado capitalista conforma um padrão particular de políticas públicas, ele é também por elas influenciado. A sucessão de agendas de diferentes governos configura o “mapa” do Estado. Nesse mesmo sentido, as políticas públicas, segundo Oszlak e O'Donnell (1995), apresentariam um importante caráter dual. Ao mesmo tempo em que geram processos externos ao Estado, geram também processos internos a ele.

Ainda na visão de Oszlak e O'Donnell (1995), é possível afirmar que uma política estatal não constitui nem um ato nem um reflexo de uma resposta isolada, mas sim um conjunto de iniciativas e respostas que permitem inferir a posição do Estado frente a uma determinada questão. Assim, as políticas estatais podem ser classificadas como “nós” do processo social, na medida em que refletem as diversas interações (inclusive disputas) entre os atores sociais.

De forma despretensiosa, podemos afirmar que as políticas públicas são o Estado em movimento. Não são, evidentemente, as únicas formas de ação estatal. Mas constituem, sem dúvida,

---

<sup>4</sup> Para saber mais sobre este debate, ver o artigo de Henrique Novaes nesta coletânea.

aquela forma que melhor reflete a natureza do Estado capitalista. Não é trivial, portanto, que tanta atenção tenha sido despendida pelos analistas de políticas públicas ao momento da definição da agenda (Ham & Hill, 1993; Rochefort & Cobb, 1994; Roth Deubel, 2006).

A agenda é, justamente, o instrumento que reflete a priorização de temas e problemas a serem trabalhados por um governo (Roth Deubel, 2006). Precisamente devido a essa característica, a agenda é o espaço disputado entre os diversos atores que fazem parte do jogo político. É a particular arquitetura de poder existente em cada situação que irá determinar quais os temas que deverão compor a agenda e quais aqueles que não serão contemplados. E, como mostrou Lukes (1974) por meio da proposição do conceito de “conflitos latentes”, isso nem sempre ocorre de forma facilmente reconhecível.

São esses conflitos, acima de tudo, que viabilizam a blindagem da agenda por parte dos atores dominantes, não permitindo que as demandas e os projetos dos demais sejam incorporados a ela. Trata-se de um processo relativamente frequente nas políticas públicas.

Os elementos que apresentamos até aqui, embora não tenham de forma alguma sido debatidos com o grau de profundidade que sua própria complexidade demanda, nos auxiliará para compreender o item a seguir.

## **Sobre o referencial de Análise de Política**

As políticas públicas têm, cada vez mais, se convertido em objetos de análise que têm atraído a atenção de diversos grupos, dentre os quais gestores e pesquisadores que têm se debruçado sobre as diversas formas assumidas pela relação Estado-sociedade. Ao longo das últimas décadas, um número crescente de estudos tem sido desenvolvido com base no referencial da Análise de

Política. Trata-se de um campo de pesquisa relativamente consolidado no exterior e, cada vez mais, no Brasil. É por esse motivo que aqui utilizamos o termo com letras maiúsculas.

Uma advertência inicial se faz necessária, antes de iniciarmos o tratamento das principais características e contribuições desse campo: os esforços de análise de políticas públicas não devem ser confundidos com “avaliações de políticas públicas”. A análise envolve um conjunto de procedimentos significativamente mais complexos e exige um posicionamento ideológico claro por parte do analista (algo que a avaliação evita explicitar, embora não consiga eliminar).

A diferença semântica entre os termos “análise” e “avaliação” muitas vezes faz com que os “leigos” – mas também pesquisadores dedicados ao estudo das políticas públicas – entendam os dois conceitos como sinônimos. Isso explica o fato de que muitos trabalhos recentes sejam identificados como uma reflexão de análise de políticas públicas, quando são, na verdade, avaliações.

Embora compartilhem o objeto central que exploram (a política pública), a avaliação e a análise constituem exercícios bastante diferentes. O avaliador, por um lado, se ocupa fundamentalmente da apreciação dos resultados da política (ou ainda ações, programas e projetos), atentando para categorias como eficiência, eficácia e efetividade, derivados da comparação entre metas e resultados (Cavalcanti, 2005).

O analista, por sua vez, atenta para elementos de natureza muito mais sutil. Sua preocupação central é com o processo de construção da política pública, em especial no que se refere à definição da agenda. A Análise de Política enfatiza aspectos como os valores e os interesses dos atores que participam do jogo político, a interação entre eles, a arquitetura de poder e tomada de decisões, conflitos e negociações etc. Assim, enquanto a avaliação propõe uma leitura *ex-post* da política pública, a Análise de

Política reforça a importância da apreciação dos processos que, em última instância, determinam as características gerais da política (Dagnino e Dias, 2008).

Outra diferença significativa entre a avaliação e a Análise de Política remete ao fato de esta última, ao contrário da primeira, incorporar em sua leitura uma reflexão sobre as razões pelas quais a política pública não apresenta características diferentes (por exemplo, os motivos que levam as demandas de determinados atores a serem excluídas da agenda). Embora essa dimensão seja em parte especulativa, ela envolve uma reflexão que não pode ser desprezada, até mesmo porque constitui um importante exercício que pode levar ao aprimoramento da política pública.

Alguns fatores, como interesses e valores individuais, regras e procedimentos organizacionais, características do ambiente socioeconômico no qual operam as instituições políticas e a tendência de formação de subsistemas de política relativamente autônomos são usualmente enfatizados por cientistas políticos para entender os processos associados à política pública.

O reconhecimento de que valores e interesses dos atores envolvidos com a elaboração da política pública (em particular com o momento da conformação da agenda) constituem elementos essenciais desse processo é uma das premissas básicas dos estudos de Análise de Política e, portanto, são foco de particular atenção dos trabalhos desenvolvidos no âmbito desse campo. Esses aspectos são destacados em trabalhos de diversos autores como, por exemplo, de Ham e Hill (1993) e de Vianna (1996).

A Análise de Política representa um campo disciplinar relativamente novo, como afirmamos anteriormente. A importância crescente que esse campo vem adquirindo pode ser verificada, por exemplo, através do crescente número de programas de instituições de ensino superior que têm sido direcionados para a análise de políticas nos EUA (Hird, 2005). Pode, também, ser inferida a partir da observação do aumento do número de tra-



balhos acadêmicos sobre o tema, os quais Parsons (2007) afirma poderem ser organizados ao redor de dois grandes eixos:

- *Análise do processo das políticas públicas*, que busca a compreensão de como se definem os problemas e as agendas, como se formulam as políticas públicas, como se tomam as decisões e como se avaliam e implementam as políticas públicas; e
- *Análise em e para o processo das políticas públicas*, que abarca o emprego de técnicas de análise, pesquisa e proposição na definição de problemas, na tomada de decisões, na implementação e na avaliação.

Com efeito, o desenvolvimento do campo ocorre paralelamente ao processo de racionalização do Estado e das políticas públicas (a partir da década de 1970). Há, nesse sentido, um movimento de coevolução entre a Análise de Política e as políticas propriamente ditas: ao mesmo tempo em que o objeto de estudo – as políticas públicas – se torna cada vez mais complexo, passa também a ser cada vez mais influenciado pelas reflexões sobre ele. Assim, a Análise de Política reforça algo que já vinha ocorrendo com a Ciência Política constituindo, como apresenta Hecló (1972, p. 83) uma “modernidade renovada”.

Evidentemente, reconhecer as últimas décadas como o momento em que as pesquisas a respeito desses temas apresentaram um avanço mais significativo não implica desconsiderar as contribuições anteriores. Marx e Weber são exemplos de autores que contribuíram em grande medida para as reflexões acerca do Estado e das políticas públicas. Contudo, o fizeram em um momento em que essas reflexões eram ainda incipientes e esparsas. Apenas mais recentemente esses objetos têm se tornado elementos de análises frequentes por parte de pesquisadores e *policy makers* (fazedores de política).

As reflexões engendradas no âmbito do campo da Ciência Política, sobretudo aquelas que foram assumindo uma “abordagem

de manual” (*textbook approach*), de acordo com Jenkins-Smith e Sabatier (1993), mostraram-se insuficientes para a compreensão de toda a complexidade dos processos atrelados às políticas públicas. A abordagem da Análise de Política se mostra, na opinião dos autores, muito mais promissora que as leituras tradicionais.

Uma definição bastante plausível para a Análise de Política é aquela proposta por Dye (1976), um dos trabalhos fundamentais do campo. De acordo com a visão do autor, a Análise de Política seria um conjunto de estudos que teriam como principal preocupação entender o que os governos fazem, porque fazem e que diferença isso faz. Talvez a principal contribuição dos estudos desenvolvidos no âmbito do campo da Análise de Política, contudo, seja ainda uma outra: a compreensão de “como os governos fazem” ou, em outras palavras, como se desdobram os processos políticos que conformam as políticas públicas e, por extensão, o próprio Estado. Assim, a Análise de Política constitui, simultaneamente, um enfoque “da política” e “para a política” (Gordon, Lewis e Young, 1977).

A Análise de Política pode ser entendida como um conjunto de observações de caráter descritivo, explicativo e normativo acerca das políticas públicas que correspondem, respectivamente, às perguntas a respeito de “o que/como é?”, “por que é assim?” e “como deveria ser?”. Essa última dimensão dos estudos de Análise de Política imprime aos estudos pertencentes ao campo um caráter bastante peculiar, no qual o “dever ser” assume uma importância fundamental. Essa característica constitui uma diferenciação ainda mais relevante em um contexto no qual às reflexões teóricas é imposta uma assepsia ideológica.

É possível estabelecer uma relação entre o campo da Análise de Política e os estudos marxistas. Embora os conceitos centrais empregados nessas duas abordagens – atores sociais e classes sociais – sejam aparentemente incompatíveis, é possível, de fato, estabelecer um ponto de convergência entre eles. Na teoria

marxista, o conceito de classe social remete, fundamentalmente, à posse (ou não) dos meios de produção. Na Análise de Política, por outro lado, um ator social é definido por sua posição em relação a uma situação ou problema. Assim, a classe dominante pode, em alguns casos, ser considerada como um ator social.

De qualquer forma, a Análise de Política é um ferramental que precisa de uma visão teórica por trás dela para ser um ferramental completo. Buscar entender *o porquê e para quem* a partir de um referencial teórico marxista é diferente de entender esses elementos a partir do referencial pluralista. Nesse sentido, entendemos a necessidade de complementação teórica ao referencial de Análise de Política.

De acordo com Lasswell (1970), a Análise de Política já nascia com algumas das características que lhe iriam conferir o formato que apresenta atualmente. Tratava-se, segundo o autor, de um campo de forte caráter contextual (preocupado com as especificidades de cada contexto), multidisciplinar e multimetódico e orientado por problemas. Wildavsky (1979) complementa essa leitura, afirmando que a Análise de Política representa um campo cujas fronteiras (internas e externas) de investigação não obedecem a limites rígidos, sendo estabelecidas de acordo com a natureza do problema a ser analisado.

Gradualmente, afirma Parsons (2007), a evolução dos estudos de Análise de Política e a possibilidade da utilização de seus resultados no aprimoramento de políticas públicas contribuiu para a aproximação da cultura acadêmica e da administração pública. Isso contribuiu para que, sobretudo a partir da segunda metade da década de 1970, o campo da Análise de Política se institucionalizasse e se desenvolvesse, tornando-se reconhecido tanto por pesquisadores quanto por *policy makers*.

Mas a expansão desse campo disciplinar não foi o único reflexo da aproximação dessas duas culturas. Outros desdobramentos importantes puderam ser observados no próprio processo

de elaboração de políticas públicas, uma vez que os resultados dos estudos conduzidos pelos autores do campo foram, pouco a pouco, alterando conceitos e percepções dos *policy makers* acerca de suas ações. Em especial, o contato entre essas duas culturas gerou um dos traços mais característicos da Análise de Política: o reconhecimento de que tanto *policy makers* quanto acadêmicos, ao trabalhar com políticas públicas, devem abandonar o papel de técnicos ou cientistas neutros e adotar o papel de advogados com o objetivo de aprimorá-las.

Com o intuito de facilitar o entendimento sobre o processo de elaboração da política pública, o instrumental de Análise de Política diferencia três dimensões da palavra política. Uma dimensão é a “*polity*”, que se refere às instituições políticas e ao sistema político. Outra dimensão é a processual, o processo político, denominado de “*politics*”. E a terceira dimensão é a material, a “*policy*”, que se refere às políticas públicas em si. Usamos esses conceitos em inglês, pois somente esse idioma nos possibilita essa diferenciação teórica de aspectos peculiares. Apesar dessa diferenciação ser interessante e proveitosa, essas “dimensões são entrelaçadas e se influenciam mutuamente” (Frey, 2000, p. 217).

Continuando na definição dos conceitos, a materialização de uma política pública passa por alguns momentos de maturação. A modelização do processo de elaboração de uma política é denominada de ciclo da política (“*policy cycle*”).

Uma extensa bibliografia (Jones, 1970; Meny, e Thoenig, 1992; Dye, 1992; Frey, 2000), com a qual compartilhamos esse entendimento, divide o ciclo em cinco momentos sucessivos, interligados e dinâmicos: 1. identificação de problemas; 2. conformação da agenda; 3. formulação; 4. implementação; 5. avaliação da política. Nossa análise está centrada prioritariamente nos três primeiros momentos, porque compreendemos que são estes os momentos que configuram a racionalidade de uma política pública.

O primeiro momento do processo de elaboração da política se refere à identificação de um problema pelos atores que o reconhecem. Este reconhecimento procede de forma subjetiva e interessada por esses atores, ou seja, ele resulta do entendimento, dos valores, das ideias e métodos desses atores.

O entendimento sobre a subjetividade da definição do problema ganhou corpo com o desenvolvimento da Análise de Política, pois até então esse elemento era considerado uma entidade objetiva e sequer era reconhecido como uma fase do ciclo da política. Esse não reconhecimento era mascarado pela racionalidade do processo de tomada de decisão.

Dery (1984) trabalha com quatro definições de problemas, que são: 1. Problema como situação – o problema é definido como uma simples situação não desejável ou um simples estado de dificuldade observado. Essa definição não observa as diferenças de concepções de problema social (a diferença de concepções entre neoliberais e social-democratas, por exemplo); 2. Problema como discrepância – o problema é definido como a discrepância entre o que é e o que deveria ser. Essa definição pressupõe que todos tenham um conhecimento prévio e a mesma concepção do que deveria ser e das soluções, para se alcançar o ideal; 3. Problema como discrepância solucionável – esta definição oferece uma solução intermediária entre as duas posições acima, entre aquilo que é aquilo que deveria ser. Essa definição compreende que a solução de um problema melhoraria a situação inicial, mas não levaria ainda a uma situação ideal; 4. Problema como oportunidade – esta concepção entende que os problemas são subjetivos e não são fáceis de ser identificados, sendo necessária uma construção analítica em cima deles.

Nesse sentido, Perèz & Seisdedos (2006) modeliza, por meio de um esquema de trabalho, as etapas de reconhecimento de um problema, que são:

- *Etapa A – reconhecimento/identificação de um problema.* Esta etapa se caracteriza pela identificação do problema, pela necessidade em atuar sobre ele e pela vontade política em atuar no problema;
- *Etapa B – definição propriamente dita do problema.* Esta etapa se propõe levantar o conjunto de fatores que afetam o problema. Para isso, utiliza-se de levantamento de informações e dados sobre o problema (pesquisas científicas ou de opinião, banco de dados etc.);
- *Etapa C – classificação do problema.* Uma vez determinado os fatores do problema, se estabelece um conjunto de soluções para cada uma das definições alternativas dadas ao problema;
- *Etapa D – avaliação do problema.* Nesta etapa, as consequências da escolha de um problema e de seu correspondente leque de soluções são avaliadas, para que seja determinada aquela mais conveniente. Tal avaliação analisa custo-benefício, níveis de conflitos e oportunidades reais de melhoria etc.

Aliado a isso, esses autores apresentam cinco mecanismos que conjuntamente com essas etapas identificarão um problema: o *primeiro* se dá por meio de busca e análise permanente de informação estratégica e seletiva; o *segundo* mecanismo prevê participação em redes de gestão, a fim de facilitar o intercâmbio de informações, de recursos e de impactos de medidas já aplicadas, possibilitando identificar problemas que já afetam outros problemas; o *terceiro* está ligado aos órgãos especializados em detectar problemas, ou seja, se refere aos grupos de trabalhos, às oficinas de informação ao público, às unidades que recebem reclamações/ouvidorias etc.; o *quarto* mecanismo diz respeito às pesquisas de opinião, que levantam as expectativas e demandas dos usuários das políticas públicas; o *quinto* mecanismo, por fim, se refere

à avaliação das políticas e programas em funcionamento. Este último mecanismo é semelhante ao último momento do ciclo da política pública, a avaliação. A avaliação nos proporciona informação para orientar os processos de decisão sobre uma política, detectando os problemas de eficácia, de eficiência ou de gestão de um programa.

A decisão sobre o reconhecimento de um problema e a sua incorporação na agenda está ligada ou vulnerável a uma série de fatores externos e internos, sejam eles incentivadores ou não. Os fatores externos que influenciam na determinação da agenda governamental são: 1. crises ou escândalos; 2. emotividade e impacto emocional (a questão da fome de crianças); 3. magnitude da população afetada; 4. pressão dos grupos de interesse; 5. meios de comunicação; 6. momento do ciclo político (teoria da *policy window* do Kingdow, situações em que a arena política se encontra mais aberta e favorável); 7. tradição e cultura (valores de uma sociedade) (Perèz & Seisdedos, 2006). Quanto aos fatores internos, Viana (1996) ressalta as características dos órgãos, das instituições e dos aparelhos vinculados à produção de políticas públicas etc.

Não obstante, apesar de Dery (1984) e de Perèz & Seisdedos (2006) criarem tipologias de identificação de problemas ou mecanismos para tal, entendem que tanto a escolha desses mecanismos quanto a escolha dos problemas estão fortemente relacionadas ao modelo cognitivo dos atores sociais que atuam no cenário político, bem como ao seu poder político e às articulações que constroem.

Vale ressaltar que a delimitação entre o término da identificação de problemas e o início da conformação da agenda serve apenas para fins didáticos e de compreensão, pois estes dois momentos são interdependentes.

Após o reconhecimento desses problemas, que pode ser individual (quando o ator é forte e o legitima) ou coletivo, inicia-se o segundo momento. Este se refere ao ato de incorporar esse pro-

blema declarado público na agenda de governo e passar a dar-lhe maior atenção como um assunto que possivelmente virará uma política pública. A agenda refletirá a priorização de problemas e assuntos a serem trabalhados num governo.

Os atores (de modo geral), segundo Perèz & Seisdedos (2006) que intervêm no processo de conformação da agenda são vários, mas podemos classificá-los em dois grandes grupos: os atores e os públicos. Os atores são aqueles que participam da conformação da agenda, conforme a sua relação com o problema. Os principais atores são: o legislativo; o governo; a administração pública; os grupos de interesses; os partidos políticos e os grupos de especialistas (técnico ou especialista na área discutida, comunidade de pesquisa etc.). O público, por sua vez, é composto por espectadores e beneficiários-fins da política pública, ou seja, os cidadãos.

A forma com que os atores sociais são apresentados por esses autores parece ser muito simplista, ingênua e ignorante da estrutura das relações de poder entre grupos políticos distintos; todavia, ela serve apenas para clarear ao leitor os principais atores participantes (ou que deveria participar) de um processo decisório. Quando o peso de um desses grupos (ator ou público) for forte o suficiente para influenciar a agenda de governo, ele será compreendido como um *agenda setter* (formador da agenda). São eles, através do seu modelo cognitivo e da influência de outros fatores, que determinam a conformação da agenda governamental.

De acordo com Kingdon (1984), a agenda é o espaço de constituição da lista de problemas ou assuntos que chamam a atenção do governo e dos cidadãos. É importante ressaltar que, apesar disso, a passagem de um problema para a agenda não é, por si só, um requisito para que finalmente se elabore uma política pública para solucioná-lo.

É no processo de conformação da agenda que se verifica com maior frequência os fenômenos trabalhados por Bachrach &



Baratz (1962) e, posteriormente, por Lukes (1974), referentes às diferentes faces do poder. De acordo com esses autores, os conflitos referentes a qualquer processo de tomada de decisão estão sujeitos à influência daqueles que detêm poder sobre ela e que buscam criar ou reforçar valores sociais e políticos e práticas institucionais. No caso, buscam continuar legitimando seu modelo cognitivo como o modelo da política. Assim, a transformação do modelo cognitivo de um ator no da política irá depender da relação de poder e dos conflitos que dela decorrem.

Bachrach & Baratz (1962) afirmam que existem duas faces associadas ao exercício do poder. A primeira delas é a explícita, referente aos conflitos abertos envolvidos no processo de tomada de decisão. A segunda é a encoberta, através da qual grupos políticos articulam para suprimir os conflitos e impedir sua chegada à agenda, criando uma situação de “não-tomada de decisão” (*non decision-making*<sup>5</sup>).

Lukes (1974) complementa essa análise, argumentando que haveria, ainda, uma terceira face do poder, referente aos conflitos que denominou de latente. Nessa situação, de natureza bem mais sutil que as outras duas, “o exercício de poder se dá conformando as preferências da população, de maneira a prevenir que nem conflitos abertos nem encobertos venham a se manifestar” (Dagnino *et al.*, 2002). Esse tipo particular de conflito ocorre quando as opiniões ou preferências da sociedade são manipuladas, prevenindo, assim, o surgimento de eventuais conflitos no futuro. Devido a sua própria natureza, a existência de tais conflitos não pode, por definição, ser comprovada.

Retomando o foco da discussão, é importante destacar a classificação feita por Kingdon (1984) acerca dos três tipos de agenda: sistêmica (ou não-governamental), governamental e de-

---

<sup>5</sup> Lukes (1974) denomina as duas primeiras faces de “aberta” e “encoberta”, respectivamente.

cisória. A primeira é composta por uma lista de assuntos que são de preocupação nacional há algum tempo, mas que ainda não receberam a devida atenção do governo. A governamental é composta por assuntos identificados pelo governo como importantes. A última das três – a decisória – é composta por assuntos priorizados na agenda governamental a fim de serem efetivamente implementados.

Essas classificações das agendas servem apenas para diferenciar entre a intenção ou necessidade de se fazer algo e a tomada de decisão propriamente dita. De acordo com Perèz & Seisdedos (2006), geralmente os problemas que compõem a agenda governamental são provenientes da agenda sistêmica.

O modo como ocorre a conformação da agenda nos mostrará o grau de democracia, se assim podemos dizer, numa determinada sociedade. De forma estilizada, podemos afirmar que, em regimes democrático-participativos, o acesso ao governo é aberto a todos os setores. Já em regimes autoritários, somente as demandas colocadas pelos grupos que de fato detêm o poder político passam a fazer parte da agenda.

Uma questão fundamental para análise é: por que alguns assuntos ou problemas, bem como alternativas, são selecionados para deliberação governamental e outros não? A resposta diz respeito principalmente às escolhas dos *agenda setters* e dos grupos de pressão (*advocacy coalitions*, *policy arena* e a *policy networks*) participantes da construção da agenda. A conformação da agenda se dá com base no entendimento, nos interesses, nos valores, na “visão de mundo” desses atores sociais.

Apesar de reconhecermos que os dois momentos anteriormente descritos (identificação de problemas e conformação da agenda) são fundamentais na definição da racionalidade da política, entendemos que é no momento da formulação da política pública que ela se materializa. Isso porque o fato de um problema entrar na agenda de governo não é requisito para que se elabore

uma política pública para solucioná-lo. É apenas quando ocorre a formulação que isso de fato acontece.

Quando um governo reconhece a existência de um problema e a necessidade de fazer algo sobre ele, os fazedores de política precisam decidir ou não (o que configuraria uma situação de *não tomada de decisão*<sup>6</sup>) sobre um curso de ação. Para fazer isto, eles exploram várias opções disponíveis para enfrentar o problema. Ou seja, inicia-se o processo de formulação da política pública<sup>7</sup>.

O momento da formulação é a fase em que opções são consideradas, aceitas ou rejeitadas. Para Aguilar (1993), este momento tem início na identificação do problema. Ou seja, de acordo com essa concepção, a solução partiria da própria definição do problema. A formulação dos objetivos e a busca das alternativas para a solução do problema já estão presentes na fase de identificação do próprio problema. No caso, ele compreende que *quem define é quem decide*.

Viana (1996, p.13) desmembra o momento de formulação em três subfases:

primeira, quando uma massa de dados transforma-se em informações relevantes; segunda, quando valores, ideais, princípios e ideologias se combinam com informações factuais para produzir conhecimento sobre ação orientada; e última, quando o conhecimento empírico e normativo é transformado em ações públicas.

Mondragón (2006) identifica dois momentos relativos ao processo de formulação da política. O primeiro é o *processo decisório*, no qual os atores políticos<sup>8</sup>, com base em variáveis diver-

<sup>6</sup> Ver mais em Lukes (1974); Ham & Hill (1992).

<sup>7</sup> Ver mais em Hoppe, Graaf & Dijk (1985), Anderson (1975) e Hofferbert (1974).

<sup>8</sup> Neste momento, utilizamos a denominação de atores políticos para diferenciar de atores sociais, algo mais amplo. No momento da formulação, compreendemos que na sua maioria a tomada de decisão se dá pelos atores políticos, participantes do processo político.

sas (valores políticos, de organização, pessoais, governamentais e ideológicos; projeção de resultados; recursos envolvidos; níveis de conflito; caráter objetivo ou subjetivo da política; intensidade de capital ou recursos humanos necessários à efetividade da política; dotação orçamentária<sup>9</sup> etc.) influenciam consideravelmente a escolha das alternativas e o esqueleto da política pública. O segundo é o *processo formal*, em que a decisão do primeiro momento se configura em política pública por meio de medidas administrativas necessárias para sua existência. Os espaços que legitimam e formalizam essas decisões são: legislativo (leis); executivo (decretos, medidas provisórias e resoluções); e judiciário (interpretam leis e etc.).

Depois de formulada, inicia-se o momento da implementação da política, mediante os órgãos e seus mecanismos. Este momento, segundo Viana (1996, p. 13), se dá “em um espaço administrativo, concebido como um processo racionalizado de procedimentos e rotinas”. Dependendo do grau de detalhamento na formulação da política, haverá a existência de uma discricionariedade por parte dos implementadores, para adequar a política à realidade. Nesse sentido, entendemos que, até esse momento, deve-se considerar que a política ainda está sendo formulada.

Meny & Thoenig (1992) entendem que a implementação é a fase de uma política pública durante a qual se geram atos e efeitos a partir de um marco normativo de intenções, de textos ou de discursos. É o conjunto de ações que pretendem transformar as intenções em resultados observáveis.

O último momento corresponde à avaliação da política pública. A avaliação pode ser usada apenas como um instrumento

---

<sup>9</sup> Após a formalização da decisão, para esta virar um programa é necessário haver dotação de recursos para implementar a política pública. Não podemos nos esquecer que também há disputa entre órgãos do governo pelos recursos financeiros.

técnico ou como uma ferramenta política e útil na formulação da política (Olmo, 2006). Apesar de apresentarmos a avaliação como o “último” momento do “*policy cycle*”, ela não necessariamente ocorre após a implementação da política (avaliação *ex-post*). Ela pode ocorrer também no início do ciclo (avaliação *ex-ante*) ou ao longo dele, de forma concomitante.

A avaliação se apresenta como um instrumento técnico que permite o desenvolvimento de processos para a revisão e medição sistemática do estado do problema. Os resultados dessa avaliação podem ocasionar três situações: 1. auxiliar na melhoria da política e assim na sua continuação; 2. finalizar a política existente; e 3. desenvolver uma nova política.

Além de instrumento técnico, a avaliação é também uma ferramenta política. Os resultados dela são utilizados para melhorar os programas e para prestar contas aos cidadãos, contribuindo assim para a confiança e para a legitimidade do sistema.

A escolha por parte desses autores em dividir o “*policy cycle*” em cinco momentos em vez de três se dá pelo entendimento de que uma política pública nasce do reconhecimento pelos atores sociais de que uma dada realidade é um problema social e da necessidade de uma intervenção pública (ou política). Esse reconhecimento não é um processo simples. Ele é fruto de um complexo processo de disputas, interesses e valores entre atores sociais que se reúnem em grupos de pressão, de interesses ou redes políticas para advogar sobre um problema ou uma questão específica. Para verificar esse complexo processo de disputas, conceitos como o de *advocacy coalitions*, *policy arena*, *policy networks*, vem sendo empregado por autores da Análise de Política.

São esses os conceitos básicos e fundamentais que um analista de política tem que compreender para a análise e o desenvolvimento de qualquer reflexão em relação ao processo de elaboração da política pública e do processo político.

## Considerações finais

O referencial de Análise de Política surgiu nos Estados Unidos nas décadas de 1960/1970, em função do crescente interesse dos fazedores de política (*policy makers*) e dos acadêmicos em explicar o processo de elaboração das políticas públicas. Apesar desse referencial representar, segundo Hecló (1972, p. 83), uma “modernidade renovada”. O fato é que a Análise de Política surge como uma abordagem que fornece novos elementos para a compreensão e tratamento de problemas de governo.

Ao contrário da Ciência Política, que está mais interessada na relação Estado-sociedade, no sistema político-social que a engloba e no processo político, e da Administração Pública, que centra sua análise nas organizações e estruturas de governo, buscando otimizar o seu desempenho, o campo da Análise de Política busca analisar o processo de elaboração da política pública, com foco no comportamento dos atores sociais envolvidos nesse processo. Os autores de Análise de Política partem do entendimento de que o reconhecimento de valores e interesses dos atores envolvidos com o processo de elaboração da política pública são elementos essenciais desse campo.

Este trabalho teve, portanto, como objetivo apresentar alguns conceitos e ferramentas que auxiliarão o analista de política a reconhecer, a partir do comportamento dos atores, os valores e interesses deles envolvidos com o processo de elaboração da política pública. Na maioria das vezes, o analista compreenderá esses valores e interesses a partir da análise da política pública em si. Ou seja, esses elementos estarão implícitos nos momentos do ciclo da política. Ao compreender esses elementos, assim como os atores envolvidos, o analista de política poderá atuar sobre a *policy* (política pública), a partir da *polity* (instituições políticas), fazendo *politics* (política).

## Referências bibliográficas

- AGUILAR, L. F. *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. Antologias de Políticas Públicas. Ed. Porrúa, México, v. III, 1993.
- BACHRACH, P. & BARATZ, M. Two faces of power. *American Political Science Review*, 56, 1962.
- BRUGUÉ, Q. Modernizar la administración desde la izquierda: burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n. 29, 2004.
- CAVALCANTI, P. A. O conceito de avaliação de políticas, programas e projetos. In: PEREZ, J. R. R. & OUTROS (orgs.) *Estudo, pensamento e criação: planejamento educacional e avaliação na escola*. Campinas: FE/Unicamp, 2005.
- DAGNINO, R. P. et al. *Gestão estratégica da inovação: metodologias para análise e implementação*. Taubaté: Editora Cabral Universitária, 2002.
- \_\_\_\_\_ & DIAS, R. B. A política de C&T brasileira: três alternativas de explicação e orientação. *Revista Brasileira de Inovação*, n. 6, vol. 2, 2008.
- DERY, D. *Problem definition in policy analysis*. Kansas: University Press of Kansas, 1984.
- DROR, Y. *Public policy making re-examined*. Oxford, U.K.: Transaction Publishes, 1983.
- DYE, T.R. *Policy Analysis: what governments do, why they do it, and what difference it makes*. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1976.
- FALEIROS, V. P. *O que é a política social?* São Paulo: Editora Brasiliense, 2007.
- GORDON, I.; LEWIS, J. & YOUNG, K. Perspectives on Policy Analysis. *Public Administration Bulletin*, n. 25, 1977.
- FREY, K. Políticas Públicas: Um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Revista Planejamento e Políticas Públicas*, n. 21, junho de 2000.
- HAM, C. & HILL, M. *The policy process in the modern capitalist state*. Londres, RU: Harvester Wheatsheaf, 1993.
- HECLO, H. Review article: policy analysis. *British Journal of Political Science*, n. 2, 1972.
- HIRD, J. A. *Power, knowledge and politics: policy analysis in the States*. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2005.

- HOGWOOD, B.W. & GUNN, L. A. *The Policy Orientation*. Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclyde, 1981.
- \_\_\_\_\_. *Policy Analysis for the Real World*. Oxford University Press, Oxford, 1984.
- HOPPE, R; GRAAF, V. H; DIJK, V. A. *Implementation as design problem*. Problem tractability, policy theory and feasibility testing. Paris, 1985.
- JENKINS-SMITH, H. C. & SABATIER, P. A. The study of public policy processes. In: SABATIER, P. A. & JENKINS-SMITH, H. C. (orgs.). *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder: Westview Press, 1993.
- JONES, C. *Introduction to the study of public policy*. Belmont, CA: Wadsworth, 1970.
- KINGDON, J. *Agendas, alternatives and public policies*. Boston: Little Brown Publishing, 1984.
- LASWELL, H. D. *Politics: Who Gets What, When, How*. Cleveland, EUA: Meridian Books, 1958.
- \_\_\_\_\_. “The emerging conceptions of political science”. *Policy Sciences*, n. 1, 1970.
- LINDBLOM, C. E. *El proceso de elaboración de Políticas Públicas*. Ed. Ministerio para las Admistraciones Públicas. Madrid, 1991.
- LOWI, T. Four Systems of Policy, Politics and Choice. *Public Administration Review*, vol. 32, 1972.
- LUKES, S. *Power: a radical view*. Londres, RU: Macmillan, 1974.
- LYNN, L. E. *Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis*. Santa Monica, EUA: Goodyear, 1980.
- MARCH, J. G., OLSEN, J. P. *Ambiguity and choice in organizations*. Bergen, 1976.
- McDANIEL, J. E.; SIMS, C. H.; MISKEL, C. G. The National Reading Policy Arena: Policy Actors and Perceived Influence. *Politics of Education Yearbook* Hanne B. Mawhinhey and Catherine Lugg Editors, 2000. Disponível em: [http://www.nrrf.org/mich\\_report.htm](http://www.nrrf.org/mich_report.htm)
- MEAD, L. M. Public Policy: Vision, Potential, Limits. *Policy Currents*, 1-4, 1995.
- MENY, I. & THOENIG, J. C. *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel, 1992.
- MONDRAGÓN, J. O processo de tomada de decisão pública: da formulação da decisão a destinação de recursos. In: SÀNCHEZ, M. P. (org.). *Análisis de Políticas Públicas*. Granada: Ed. Universidad de Granada, 2006.



- OFFE, C. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1994.
- O'DONNELL, G. Anotações para uma teoria do Estado. *Revista de Cultura e Política*, n. 4, 1981.
- OSZLAK, O. & O'DONNELL, G. Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *REDES – Revista de Estudios Sociales de la Ciencia*, vol. 2, n. 4, 1995.
- \_\_\_\_\_. Estado y sociedad: nuevas reglas de juego? *Revista Reforma y Democracia*, n. 9, 1997.
- OLMO, M. T. M. A avaliação das políticas e programas públicos. In: SÁNCHEZ, M. P. (org.). *Análisis de Políticas Públicas*. Granada: Ed. Universidad de Granada, 2006.
- PARSONS, W. *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México, D.F.: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales e Miño y Dávila Editores, 2007.
- PÉREZ, N. O & SEISDEDOS, S. R. Definición de problemas y diseño de la agenda. In: SANCHÈZ, M. P. (org.) *Análisis de Políticas Públicas*. Granada: Editora Universidad de Granada, 2006.
- PETERS, B. G. *American Public Policy*. Chatham, EUA: Chatham House, 1996.
- ROCHEFORT, D. A. & COBB, R. W. (eds.) *The politics of problem definition: shaping the policy agenda*. Lawrence, EUA: The University Press of Kansas, 1994.
- ROTH DEUBEL, A. N. *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, Colômbia: Ediciones Aurora, 2006.
- SMITH, B. L. R. *American science policy since World War II*. Washington, EUA: The Brookings Institution, 1990.
- SIMON, H. A. *Administrative behaviour*. Glencoe: Free Press, 1945, 1ª ed., New York: Macmillan, 1957.
- SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, 2006, p. 20-45.
- SPOSATI, A. Mínimos sociais e seguridade social: uma revolução da consciência da cidadania. *Serviço Social e Sociedade*, n.55, 1997, p. 9-33.
- THWAITES REY, M. (2008) ¿Qué Estado tras el experimento neoliberal? *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n. 41, 1997.
- VIANA, A. L. Abordagens metodológicas em políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, vol. 30, n. 2, 1996.
- WILDAVSKY, A. *Speaking truth to power: the art and craft of policy analysis*. Boston: Little Brown, 1979.



# Gestão Social e Gestão Pública: interfaces, delimitações e uma proposta<sup>1</sup>

Renato Dagnino<sup>2</sup>

## Apresentação

Este trabalho pretende dialogar com interessados no tema das “interfaces e delimitações” numa perspectiva de formação de profissionais capacitados, fundamentalmente, para, no âmbito do aparelho de Estado, tratá-las de modo a coadjuvar o processo de democratização em curso no País.

Coerentemente com esse viés ideológico e pedagógico, focado no Estado e na relação Estado-sociedade, ele tem por base a maneira como fui percebendo nos últimos anos as relações que guardam entre si a Gestão Social (GS) e a Gestão Pública (GP). E, em particular, pelas razões que vou apresentar, entre a Gestão Governamental (GG) e a GS no âmbito do que considero como

---

<sup>1</sup> Este artigo foi publicado na *Revista de Administração Política* (Rebap) da UFBA, Salvador, vol. 3, n. 2, 2010.

<sup>2</sup> Agradeço sem incriminar, pelas sugestões feitas a uma versão preliminar deste texto, aos companheiros de trabalho do Programa de Gestão Estratégica Pública da Unicamp, o qual tenho a honra de coordenar, e também aos colegas da Faculdade de Administração da UFBA, onde tiveram lugar muitas das experiências que a ele deram origem.

conjunto que as contém, a GP; o qual, desde logo, diferencio categoricamente da Gestão Privada.

Teve uma importância destacada nesses anos a experiência que tive durante o período de 2007 a 2009, quando atuei como pesquisador-visitante no Ciags-UFBA. Essa participação abrangeu o oferecimento de disciplinas nos cursos de pós-graduação em Gestão Social e em Administração, a elaboração de uma proposta para a criação de um curso de formação de tecnólogos em Gestão Pública e Gestão Social, a sua intensa discussão com a equipe de professores da instituição e a participação, como professor, numa das disciplinas do curso após a sua implantação, em 2009.

A elaboração deste trabalho se deve a dois acontecimentos. O primeiro, as discussões que ocorreram no âmbito dessa equipe, uma vez que um de seus pontos centrais de disputa foi justamente o das “interfaces e delimitações”. Esse acontecimento desencadeou um esforço para precisar o contexto cognitivo ou interpretativo contido nas contribuições de pesquisadores que tratam o tema. Esboçado logo de início, ele foi paulatinamente acrescido com aspectos decorrentes da concepção político-ideológica que fundamenta a construção proposta.

O segundo acontecimento foram os dois trabalhos incluídos na literatura que examinei – de Pinho (2010)<sup>3</sup> e de Tenório (2009) – relacionados a uma polêmica entre os autores que teve lugar na conferência de abertura do Encontro anterior intitulada Gestão Social e Políticas Públicas de Desenvolvimento. Esse acontecimento teve duas implicações. Por um lado, a percepção que tive, ao constatar que o debate em que havia participado junto àquela equipe de professores se dava também em outros círculos, encorajou-me a expor o que tinha apreendido. Por outro lado, o recurso expositivo cronológico utilizado por Tenório (2009) para

---

<sup>3</sup> Este trabalho – Gestão Social: conceituando e discutindo os limites e possibilidades reais na sociedade – me foi enviado pelo professor Pinho, a quem agradeço.

relatar seu envolvimento com o tema estimulou-me a organizar a exposição de modo análogo, mostrando como foi evoluindo meu próprio envolvimento e entendimento acerca do tema das relações entre GP e GS.

O trabalho está escrito de modo informal; ou pouco ortodoxo academicamente falando. Ele procura reproduzir meu processo de adaptação ao ambiente do Ciags-UFBA, uma vez que ele percorreu um caminho em que a percepção que ia tendo acerca da Administração, das relações entre GP e GS etc., teve um papel central para fundamentar a proposta de capacitação que apresentei àquela equipe de professores<sup>4</sup>.

O esforço de escrita deste trabalho teve um resultado paralelo (não buscado e alcançado *on the job*) no campo metodológico. Se entendido como uma “aplicação” do procedimento metodológico, percebe-se como foi capaz de descrever e explicar as esferas do privado, do público e do social (ou, pelas razões que irei indicar, do privado, do governamental e do social) que se situam no “plano da realidade” e projetá-lo de modo descritivo-explicativo, mas, também, normativo, no “plano da gestão”, individualizando esferas de Gestão Privada, Pública e Social (ou de Gestão Privada, Governamental e Social), suas “interfaces e delimitações”. Talvez o aprimoramento desse procedimento metodológico seja útil na tarefa que compartilho com os leitores, de formar gestores públicos (governamentais e sociais, de acordo com meu entendimento) capazes de ajudar na construção de uma sociedade mais justa, igualitária e ambientalmente sustentável.

O trabalho está dividido em mais seis seções. A segunda é resultado do meu processo de familiarização com o conceito

---

<sup>4</sup> Embora este trabalho contribua para esclarecer os conceitos, concepções e argumentos que fundamentaram essa proposta, seu objetivo não é apresentá-la. Ela está contida no documento interno de discussão que apresentei à comissão, denominado Proposta de Projeto Pedagógico do Curso de Tecnologia em Gestão Pública e Gestão Social (Ciags-EAUFBA).

de GS, da sua diferenciação do conceito de GP e das relações entre elas tal como tema aparece na literatura. O percurso seguido constou da análise de uma razoável quantidade de trabalhos sobre o tema. Essa análise, juntamente com a síntese organizada por Tenório (2009) indicada acima, conforma o contexto interpretativo das relações entre GS e GP contido nessa literatura. Esse contexto interpretativo, que contém os aspectos considerados conceitualmente imprecisos ou simplesmente equivocados segundo a minha visão, foi o insumo principal para a elaboração de parte do que se apresenta a seguir; especialmente do que vem a partir da quarta seção. Não obstante o fato de que ele é conhecido pelos leitores – muitos dos quais autores desses trabalhos –, sugeriu que a ele se dedicassem poucas páginas.

A terceira seção dá conta de uma preocupação que marcou meu movimento de familiarização ao ambiente e ao contexto interpretativo, relativa aos conceitos – “predecessores” daqueles que trata a literatura acima referida – de Administração, Administração Geral, Administração de Empresas, Administração Pública etc. Embora não aparecessem nela problematizados, eles pareciam merecedores de análise: mantê-los subjacentes dificultaria a crítica que os trabalhos suscitavam. Também na terceira seção é abordada a formação dos gestores públicos. Assunto que tampouco era problematizado no ambiente e em que eu passava a atuar, mas que, devido à minha participação no processo de criação e implantação do curso de tecnólogos em GP e GS, se afigurava como importante.

O resultado dessa seção passa a integrar o contexto interpretativo das relações entre GS e GP que até então era o derivado da análise da literatura referida na segunda seção. Essa nova versão do contexto interpretativo é o ponto de partida para a elaboração das seções quatro, cinco e seis. Essas seções tratam da “reconstrução” dos conceitos de GS e GP (e GG). Realizada a partir da projeção das relações entre o privado e o público, que se

manifestam no plano da “realidade”, para o plano da “gestão”, ela origina as propostas de modelização dessas relações.

A passagem da primeira versão do contexto interpretativo, que continha elementos imprecisos ou simplesmente equivocados segundo a minha visão, para a modelização que se propõe no último item de cada uma daquelas três seções é possibilitada por uma “ponte cognitiva”. Ela foi armada incorporando conteúdos teóricos provenientes de contribuições de um considerável número de autores àquele contexto interpretativo. Visando explicar e justificar o que se vai propondo em cada seção, esses conteúdos fundamentam a modelização que se propõe sobre as relações entre Gestão Privada, GP, GS e GG nos planos da “realidade” e da “gestão”.

Assim é que cada uma das seções (quarta, quinta e sexta) inicia com a apresentação desses conteúdos teóricos; a qual ocupa a maior parte do texto. Como essas apresentações são, num certo sentido, digressões, sua leitura pode ser dispensada pelos leitores que, com elas familiarizados, desejem concentrar-se na análise das modelizações elaboradas que são apresentadas no final de cada seção. Em particular, da relativa à proposta mais polêmica, que entende a GP como uma união de dois conjuntos, a GS e a GG.

A sétima seção apresenta as considerações finais e conclusões do trabalho.

## **Comentários sobre a história dos conceitos de Gestão Pública e Gestão Social**

Esta seção trata do conceito de Gestão Social (GS) e da sua diferenciação do conceito de Gestão Pública (GP) tal como o tema aparece na literatura. O percurso que me levou ao que apresento no seu primeiro item constou da leitura de uma razoável quantidade de trabalhos. Alguns comentários sobre eles que ali aparecem foram suscitados pela polêmica Tenório *versus* Pinho a que me referi anteriormente.

O que se apresenta no segundo item é uma espécie de síntese da experiência do autor mais citado da área – Francisco Tenório – e protagonista da história do conceito de GS. Organizada recentemente por ele, essa síntese dá a conhecer o que pode ser entendido como o modo em que ele foi alterando a sua percepção sobre aqueles conceitos e suas relações. O destaque dado a esse relato se deve a que ele serviu como referência, ou eixo expositivo, ao presente trabalho.

A função desta seção no âmbito deste trabalho é apresentar o contexto cognitivo relativo ao tema da GS e da GP e das suas “interfaces, delimitações” que serviu de referência para a sua escrita. Ele foi formulado a partir de uma avaliação das contribuições de pesquisadores que tratam o tema. Foi a partir dela que se foram escolhendo os conteúdos que, em cada seção, foram abordados nos seus momentos de fundamentação teórica. Isto é, naqueles momentos em que se busca explicar e justificar com o concurso das contribuições de um considerável número de autores, com diferentes enfoques e sobre distintos assuntos, e tendo como referência a constatação do que considero como imperfeições do contexto cognitivo ou interpretativo levantado nesta seção, a modelização que proponho sobre aquelas relações entre a GS e a GP.

### **Aspectos levantados pela polêmica Tenório *versus* Pinho**

Em seu trabalho, Pinho (2010), como é de se esperar numa avaliação crítica, discorda de vários de seus pares. E o faz comentando suas contribuições, às vezes de modo direto e incisivo, outras, benevolente e implícito; e outras, ainda, de forma que me pareceu irônica, mas sempre de maneira bem circunstanciada.

Mais do que suas conclusões – em particular a de que, por ser o modelo alternativo de desenvolvimento que serve de referência à ideia de GS incapaz “de ferir, sequer arranhar, o modelo hegemônico de poder”, e porque o analfabetismo funcional que



vitima a sociedade coloca seu combate como tarefa prioritária e realista dos partidários dessa ideia, o debate estaria de certo modo desfocado –, com as quais não posso concordar, me interessam algumas de suas críticas.

Mais do que o teor ingênuo e o conteúdo de *wishful thinking* que ele identifica em algumas das contribuições, interessam-me as críticas que explicitam a fragilidade e imprecisão analítico-conceitual com que o tema vem sendo tratado<sup>5</sup>. Isso porque elas me induzem a adicionar outras que, no limite e como pude verificar, dificultam a definição de uma agenda de pesquisa e de atividades de formação de pessoal na universidade pública.

As considerações que faço sobre elas, sem buscar polemizar, se orientam a precisar, por exclusão ou oposição, a visão que tenho do tema e o campo ideológico em que ela se situa.

Animadas por intenções com as quais compartilho<sup>6</sup>, algumas das contribuições tendem a demonizar finalidades econômicas associando-as exclusivamente ao interesse das empresas, como se os empreendimentos solidários não deversem também (e o fazem) se preocupar com elas. Outras, ao não levar seu esforço conceitual muito além de uma oposição da GS – ainda que às vezes de modo bastante sofisticado –, ao que consideram, com nomes variados, à gestão tradicional, incorrem num pecado metodológico; qual seja, o de definir algo pelo que ele não é ou deveria ser e não mediante um processo de construção analítico-conceitual apoiado menos

---

<sup>5</sup> Apenas a título de exemplo, comento a um trabalho que se refere, sem maior preocupação de conceituação, aos termos “desenvolvimento e gestão social”, “gestão do desenvolvimento social”, “gestão social do desenvolvimento” e “gestão para o desenvolvimento social”.

<sup>6</sup> É por não ser este o meu propósito e por valorizar esse “compartilhar” que, apoiando-me em Tenório (2009) quando diz “abandono aqui a intenção de polemizar com o refutante, não só para ‘não perder o amigo’”, omiti qualquer referência à autoria das ideias que aparecem nos trabalhos que comento. Na realidade, sequer coloco entre aspas as expressões que neles aparecem.

no método indutivo usual na literatura de Administração e mais no dedutivo que caracteriza outras abordagens.

Não que isso não possa ser estendido para os autores que acabo de referir, mas há muitos que escrevem como se desconhecessem o caráter o antagonico do capitalismo e os muitos dos que dele se ocuparam. Dentre eles, alguns dizem acreditar que a GS, seja ela praticada no âmbito público ou privado, tem por objetivo fundamental o desenvolvimento social (como se as empresas pudessem ou deveriam atuar em prol do desenvolvimento social!). Nessa mesma vertente há os que, embora critiquem a tendência de banalização e a imprecisão conceitual da GS, e expressem que ela deve ser uma gestão voltada para o social, se dedicam, mediante ações que consideram coerentes com sua visão, a auxiliar as empresas a atuarem de acordo com uma suposta responsabilidade social e ambiental. E, ademais, ao lado de outros colegas, a convencer os gestores públicos e a sociedade em geral da viabilidade do que fazem.

Também há os que, defendendo a importância das políticas sociais, atribuem o fato de elas não estarem alcançando os objetivos a que se propõem a uma gestão incorreta ou deficiente. E que, justamente por isso, para melhorar sua eficiência, eficácia e efetividade são necessárias a pesquisa e a formação de pessoal em GS. Por apoiarem ou por aceitarem pragmaticamente a tendência de atribuir às ONGs, fundações e empresas uma responsabilidade crescente na implementação e mesmo na formulação e avaliação dessas políticas, eles postulam que todas as organizações, pertençam elas à esfera do mercado, do Estado ou do terceiro setor, devem ser orientadas para e pelo social. E, coerentemente, entendem que o conceito de GS não apenas abarcaria o espaço do Público e do Privado como seria compatível com os seus *ethos* e com os interesses dos atores que neles exercem sua ação<sup>7</sup>. Ao mesmo tempo,

---

<sup>7</sup> Como irei mostrar, minha proposta é contrária à ideia de que a GS abarcaria a GP; muito menos que ela poderia aceitar a ideia de que a GS abarque

ressaltando que as políticas sociais devem assumir um viés mais transparente, participativo, social e ambientalmente responsável, e que isso poderia ser logrado pela via da adoção de práticas de GS, parecem associar-se à visão ingênua de que o Estado brasileiro não funciona. E que, em consequência, bastaria a formação de gestores sociais “competentes” para fazer com que essas políticas funcionassem. Isto é, como se aquele não funcionamento não tivesse um caráter político que visa a manutenção e naturalização das relações sociais de produção capitalistas e como se esse objetivo de capacitação não demandasse um esforço de precisar “interfaces e delimitações” entre a gestão privada, a GP, a GG e a GS.

Finalmente, e ainda nessa mesma vertente, há outras contribuições que, embora diferenciem a GS da gestão tradicional (ou privada), não precisam os espaços (público ou privado) em que elas se dão, são concebidas e devem possuir pertinência e funcionalidade<sup>8</sup>. Dessa forma, ao não evidenciar (ou perceber) que isso impossibilita a formulação de uma estratégia coerente com sua intenção, que identifique atores, formas de atuação em diferentes espaços, estilos de gestão etc., renunciam a assumir uma postura consequente – seja no plano político, seja no acadêmico – com esta intenção.

## **A história dos conceitos de Gestão Pública e Gestão Social segundo e experiência de um protagonista**

Do conteúdo exposto em Tenório (2009), é possível extrair a seguinte interpretação da síntese que ele apresenta de experiência com o conceito de GS.

---

a gestão privada. Ela propõe a GP como um conjunto resultante da união entre outros dois, o da GG e o da GS.

<sup>8</sup> Considero que a preocupação do presente trabalho, de precisar esses espaços no “plano da realidade” e projetá-los no “plano da gestão”, é a sua contribuição (se é que tem alguma) mais interessante.

Em 1993 ele teria criticado o “conceito (que se manejava até 1992) restrito a questões relacionadas ao que posteriormente convencionou-se chamar de terceiro setor” e o contraposto ao “significado pretendido atualmente, de uma gestão concertada entre os diversos atores da sociedade”. E, também, a visão exposta em Kliksberg, segundo a qual a GS estaria referida ao “tipo de gerência (...) apropriado para obter eficiência em processos de planejamento e de implementação de políticas sociais, e na gestão concreta de programas sociais” que respondesse “à imprescindibilidade de contar com gerência de alta qualificação para os processos de implementação de políticas sociais e da gestão de programas sociais”.

Em 1997, ele teria criticado a visão segundo a qual a GS

(...) estaria vinculada exclusivamente à condução de políticas sociais compensatórias, contrariamente a (...) uma gestão ampliada na qual o processo decisório seria vinculante ao diálogo consiente, procedimental, por meios dos diferentes atores da sociedade, sob a perspectiva de sujeitos em ação e não apenas de formulações oriundas das “sensibilidades” sociais dos dirigentes e/ou técnicos governamentais de turno, como, comumente, vinha ocorrendo na América Latina, mesmo nos períodos democráticos de sua história desenvolvimentista.

Em 1998, ao “destacar a diferença entre os conceitos de gestão social e de gestão estratégica, significando o primeiro um processo de tomada de decisão dialógico e o segundo um processo monológico”, ele “idealizava que o terceiro setor seria o espaço organizacional possível para práticas de gestão social”.

Em 2005, ele abandona essa idealização, isto é, “(...) a fantasia de encontrar um lócus ideal à gestão social”. Ainda neste ano, ele criticou o fato de que a GS tenha estado “(...) muito mais associado à gestão de políticas sociais, de organizações do terceiro setor, de combate à pobreza e até ambiental, do que à discussão e possibilidade de uma gestão democrática, participativa, quer na formulação de políticas públicas, quer naquelas relações de caráter produtivo”.

Formulou também a ideia de que gestão social seria

(...) o processo gerencial dialógico no qual a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação (ação que possa ocorrer em qualquer tipo de sistema social – público, privado ou de organizações não governamentais).

E propõe que “(...) o adjetivo social qualificando o substantivo gestão será entendido como o espaço privilegiado de relações sociais onde todos têm o direito à fala, sem nenhum tipo de coação”.

Em 2006, ele defende

a tese de que o importante não é diferenciar gestão pública de gestão social, mas resgatar a função básica da administração pública que é atender os interesses da sociedade como um todo. Gestão social seria uma adjetiva da gestão pública, não o seu substituto.

E, finalmente, que

O conceito de gestão social seria desnecessário se tanto o agente público como o econômico praticassem uma gestão republicana: uma gestão preocupada com a justiça social, com o interesse pelo bem comum e não com interesses privados.

A trajetória do autor se encontra no ponto em que ele, entendendo que

(...) o intento de dicotomizar os significados de gestão social e de gestão estratégica é uma tentativa de não pautar os processos decisórios exclusivamente pela ótica da competição, do mercado tal como se comporta no sistema socioeconômico em que vivemos. Mas sim por meio de cursos de ação compreensivos, voltados para o bem comum e para o bem viver”. O que, segundo ele, seria “Nada utópico se atuarmos razoavelmente com os princípios republicanos”.

## A “pré-história” dos conceitos de Gestão Pública e Gestão Social

Esta seção, que apresenta o que para nós é a pré-história dos conceitos de Gestão Pública e Gestão Social, talvez devesse ser referida como a primeira parte da “minha história” de envolvimento e entendimento desses conceitos; sendo a segunda a que é objeto das seções quatro, cinco e seis do trabalho.

Esta seção dá conta de uma preocupação suscitada pela leitura dos trabalhos a que tive acesso e que incluíram aqueles que constam do relato de Francisco Tenório. Ela se relacionava a conceitos que podem ser considerados como predecessores aos que estou focando: os de Administração, Administração Geral, Administração de Empresas e Administração Pública. Embora compreensivelmente eles não aparecessem problematizados naquela literatura, pareciam merecedores de análise. Mantê-los subjacentes poderia impedir a crítica que os trabalhos que estava lendo sobre GP e GS poderiam suscitar.

Também nesta seção é abordada a formação dos gestores públicos; assunto que tampouco era problematizado no ambiente e em que passara a atuar, mas que, em função de minha participação no processo de criação e implantação do curso de formação de tecnólogos em GP e GS na UFBA, se afigurava como importante.

### **Administração de Empresas, Administração “Geral” e Administração Pública**

A literatura anglófona de Administração (que em geral mantém um enfoque que, apesar de alegadamente genérico, se refere às empresas) costuma utilizar o termo *Management* para referir-se ao mundo privado, das empresas. O termo *Administration* teria um significado mais amplo, buscando um *status* “uni-

versal” capaz de abarcar todos os âmbitos de atividade humana, inclusive o mundo público. É aquilo que passa a ser designado como “Administração Geral”.

A mesma literatura, usando o “prefixo” *public*, enfatiza o que tem sido traduzido como administração pública para se referir ao ambiente público, de governo. Não obstante, é bastante usado hoje no Brasil o termo Gestão Pública para fazer referência às atividades que têm lugar no ambiente público ou aos conhecimentos que nele são aplicados.

As teorias da Administração podem ser classificadas em várias correntes ou abordagens associadas a uma maneira específica de encarar a tarefa e as características do trabalho de administração de organizações. O conceito contemporâneo de “Administração Geral” entende que administrar é dirigir uma organização (grupo de indivíduos com um objetivo comum, associados mediante uma entidade pública ou privada) utilizando técnicas de gestão para que alcance seus objetivos de forma eficiente, eficaz e com responsabilidade social e ambiental. Segundo Lacombe (2003), a essência do trabalho do administrador é obter resultados por meio das pessoas que ele coordena. Já de acordo com Drucker (1998), administrar consiste em manter as organizações coesas, fazendo-as funcionar.

A Administração Geral é subdividida segundo o tipo de organização à qual ela é aplicada. Desde logo é fácil perceber que a administração que se aplica a uma empresa privada é diferente daquela aplicada às instituições governamentais ou, ainda, daquela de um setor social sem fins lucrativos; mas isto não parece suficientemente importante para ser considerado no âmbito do experimento de generalização (ou abstração) que caracteriza essa maneira de focar a questão.

Uma organização seria uma combinação de esforços individuais que tem por finalidade realizar propósitos coletivos. Por meio de uma organização torna-se possível perseguir e alcançar

objetivos que seriam inatingíveis para uma pessoa. Uma grande empresa ou uma pequena oficina, um laboratório ou o corpo de bombeiros, um hospital ou uma escola são todos exemplos de organizações (Maximiano, 1992). Uma organização seria formada pela soma de pessoas, máquinas e equipamentos, recursos financeiros e outros; seria o resultado da combinação de todos estes elementos orientados a um objetivo comum; uma entidade social, conscientemente coordenada, gozando de fronteiras delimitadas que funcionam numa base relativamente contínua, tendo em vista a realização de objetivos comuns que exigem grupos de duas ou mais pessoas que estabelecem entre elas relações de cooperação, ações formalmente coordenadas e funções hierarquicamente diferenciadas (Bilhim, 1997).

Administrar uma organização (ou organizar) supõe atribuir responsabilidades às pessoas e atividades aos órgãos (unidades administrativas). A pessoa encarregada do ato de administrar ou organizar, o administrador, embora investido de um poder dentro de uma hierarquia predefinida, deve possuir uma capacitação intelectual e moral para exercê-lo que o diferencie dos demais membros da organização e atuar como um líder. A atividade principal de um líder consiste em influenciar um determinado grupo de pessoas a fim de que elas façam o que se deseja. Porém, esta influência não deve ser coercitiva por meio do poder de um cargo nem tampouco obrigando as pessoas a fazerem o que é necessário. Esta influência deve ocorrer, por exemplo, através da disponibilização de um meio de trabalho propício para que todos os colaboradores desenvolvam suas atividades por vontade própria.

Foi com a Teoria das Relações Humanas que a figura do líder se consolidou no campo de preocupações da Administração de Empresas. O líder apareceu como uma alternativa à do administrador clássico com sua face coercitiva e autoritária. A liderança passou a ser um assunto recorrente e vem assumindo um papel central na Administração. Segundo a visão contem-



porânea, todo líder deve ser um servidor para seus funcionários, deve possuir amor por seus comandados. Este amor não é apoiado em sentimento e sim em comportamentos, como cuidar, ajudar, elogiar, entre outros. Isso acontece, em particular, no campo da Administração Pública, uma vez que nele coerção, autoritarismo e até mesmo hierarquia são dificilmente obtíveis, assim como seu exercício muitas vezes não implica um benefício material.

### **A formação do gestor público**

No Brasil e em muitos outros países, a consolidação da Administração Pública como um curso superior é posterior àquela do de Administração de Empresas. Até a sua criação, eram os administradores de empresas, juntamente com outros tipos de profissionais, que compunham o quadro da burocracia. A crescente complexidade do aparelho de Estado passou a exigir um tipo de capacitação que não era oferecido pelas escolas de Administração de Empresas. Foi só então, para enfrentar o desafio de formar esses gestores públicos, que se buscou identificar dentre os conteúdos que constituem a “Administração Geral” quais poderiam ser aplicados no ambiente público.

Mas, diferentemente do que seria desejável, esse movimento não esteve suficientemente aberto ao aporte de outras abordagens disciplinares mais afeitas ao tratamento das questões sociais e políticas que inevitavelmente se fazem presentes na interface entre o Estado e a sociedade e mesmo no interior do próprio aparelho de Estado. Ele foi marcado por um processo que, em vez de estar guiado por um objetivo de fusão interdisciplinar (ou, pelo menos, multidisciplinar), se manteve basicamente orientado pela tentativa de conformar, por eliminação ou exclusão de temas, aquilo que se entendia como Administração de Empresas. Para muitos professores e pesquisadores, esse processo aparecia

de outra maneira: como uma seleção, no conjunto de temas do campo da “Administração Geral”, daqueles que serviam à Administração Pública. Mas a espinha dorsal dos cursos de Administração Pública foi, na realidade, a Administração de Empresas. Em outras palavras, o currículo dos cursos de Administração Pública foi sendo conformado através da adaptação de conteúdos previamente existentes naquele dos cursos de Administração de Empresas e pela adição de outras disciplinas.

Frequentemente, e isso não apenas no Brasil, o quadro de professores dos cursos de Administração Pública foi (e é) formado por professores de cursos de Administração de Empresas (na maioria dos casos, oferecidos na mesma instituição) e por professores de disciplinas que provêm de áreas como Direito, Ciências Contábeis, Sociologia, Economia e Ciência Política. Embora com o correr do tempo sucessivas gerações de formandos de Administração Pública tenham sido absorvidos como professores desses cursos, essas disciplinas continuaram a ser ministradas por profissionais nelas formados. O resultado foi a permanência de uma espécie de *apartheid* disciplinar muito distinto daquilo que seria necessário para propiciar uma fusão (supondo que ela fosse possível), entre a “Administração Geral” (supondo que ela efetivamente existisse e que fosse capaz de ser conformada por exclusão ou eliminação de conteúdos previamente enfeixados na Administração de Empresas) e aquelas disciplinas.

Contudo, os administradores públicos, formados, no melhor dos casos, numa tensão disciplinar entre conteúdos de Administração de Empresas e disciplinas que frequentemente se orientavam a produzir argumentos para questionar as ideias de propriedade privada dos meios de produção, venda da força de trabalho, lucro etc. – pressupostos e razão de existência da Administração de Empresas –, dificilmente seriam capazes de autonomamente produzir uma síntese interdisciplinar como a que sua atuação demandava.

Essa situação foi ainda agravada pelo fato de que, com muita frequência, os conteúdos das disciplinas como Sociologia e Ciência Política, que mais subsídios forneceram à um correto diagnóstico dos problemas que o administrador público enfrenta e para o seu equacionamento de modo coerente com os direitos democráticos e de cidadania, eram vistos como de escassa importância à sua formação. Dificilmente modelizáveis e aplicáveis em conjunto com os conteúdos que provinham da Administração de Empresas, com os quais, por “defeito de construção”, não tinham como dialogar, mas que eram, estes sim, modelizáveis, operacionalizáveis e aparentemente dotados de um potencial de equacionamento de problemas muito valorizado por quem se preocupa em “resolver problemas”, eles eram, de fato, quase inúteis.

O resultado dessa situação era, então, que os problemas públicos, ainda que fossem, na melhor das hipóteses, diagnosticados (momento descritivo: foto) e explicados (momento explicativo: filme retrospectivo) através daquelas disciplinas, eram resolvidos (momento normativo: construção do futuro) mediante a aplicação do conhecimento que provinha da Administração de Empresas.

Mas a tensão entre aquelas disciplinas e a “Administração Geral” não se situou apenas no plano dos conteúdos. Ela se estendeu para os planos da abordagem cognitiva (dedutiva *versus* indutiva, respectivamente); do enfoque da situação-problema (contextualizado *versus* autocontido); do tratamento metodológico (análise globalizante do mais frequente ou provável *versus* estudo de *cases* sobre o mais exitoso, ainda que atípico e não generalizável); do objetivo intermediário (produzir tendências e fatos estilizados) *versus* assinalar *best practices* e, para seguir utilizando o jargão anglófono típico da área, possibilitar o *benchmarking*); do objetivo final (equacionar problemas estruturais de modo racional visando a resultados positivos sistêmicos e de longo prazo

*versus* atacar problemas pontuais passíveis de solução imediata de modo incremental, visando resultados localizados e de alto impacto a curto prazo).

Ainda no campo cognitivo ou, mais especificamente, pedagógico, a “Administração Geral” permaneceu baseada na ideia de que o administrador é a pessoa que se destaca das demais por atributos inatos, mas que podem até certo ponto ser adquiridos pela via da capacitação formal. Tal característica, como é compreensível, contagia o processo de formação, seja do administrador tradicional, seja do líder, com um *ethos* de diferenciação, de elitismo meritocrático e, no limite, de prepotência; ainda que entendido como um “mal menor” face ao imperativo tradicional de “aprender para saber mandar” ou ao contemporâneo “aprender para saber liderar”. Tudo isso marcando com atributos de competição e rivalidade tanto o processo formativo quanto o comportamento profissional.

Mesmo que se considere a empresa privada como um ambiente em que “pessoas, tendo em vista a realização de objetivos comuns, estabelecem relações de cooperação”, o que é muito questionável, não há como negar que o ambiente em que atua o gestor público – o aparelho de Estado – é politizado. Se isso é assim, a Administração de Empresas, por muitos entendida como um conjunto de conhecimentos cujo objetivo é, senão eliminar, manter os conflitos entre capital e trabalho num nível que não inviabilize a produção, não poderia ser a plataforma cognitiva para a concepção de um curso de gestão pública e, muito menos, de um curso de gestão social com a perspectiva que parecia mais adequada. Na realidade, tampouco a “Administração Geral”, pelas razões já apontadas, poderia ser considerada uma plataforma cognitiva adequada.

Essa inadequação se manifesta no papel proeminente que vem assumindo o líder na “Administração Geral” e por extensão na Administração Pública, e que teria que ser repensado por

aqueles que, interessados numa proposta alternativa para a organização do Estado, atuam no campo da GP e da GS. Ainda que a figura do líder pareça ser mais coerente com elas do que a do administrador tradicional, originalmente concebido para substituir o proprietário no campo da gestão da empresa (assim como o engenheiro, concebido para substituí-lo no campo da produção), parece legítimo indagar sobre sua pertinência para a gestão pública. Sobretudo para aqueles gestores cuja função é a elaboração das Políticas Sociais, que cada vez mais substituem pelo cooperativismo, autogestão e solidariedade às práticas do empreendedorismo, da competição.

É possível também evidenciar essa inadequação numa análise, ainda que superficial, do currículo dos cursos de Administração Pública, inclusive dos implantados mais recentemente. Segue neles de modo predominante a suposição de que existe uma “Administração Geral!” entendida como neutra e capaz de atender tanto as empresas quanto o Estado, que pode por isso servir como diretriz para a concepção de cursos de GP e GS. Em vários cursos, ideias e princípios derivados ou “destilados” da Administração de Empresas, às vezes sob a denominação disciplinar de Introdução à Administração, Teoria da Administração, Administração Geral etc. são apresentados como portadores de um conteúdo universal e neutro. É comum também a existência de disciplinas com forte caráter empresarial, como, por exemplo, Administração da Produção, Gestão da Qualidade Total, Empreendedorismo etc., e outras disciplinas que buscam implementar a denominada “Nova Gerência Pública”, introduzidas para dar conta das parcerias público-privado, dos projetos com o “Terceiro Setor”, da “Responsabilidade Social Empresarial” etc.

Também é possível observar que disciplinas cujos nomes aludem a conteúdos próprios da gestão pública são ministradas mediante a utilização de bibliografia orientada para a adminis-

tração de empresas. O que, quando mais não seja, tende a dar aos alunos a falsa impressão de que os conceitos e relações nela tratados são aplicáveis ao ambiente público.

Uma das exceções mais interessantes no quadro aqui traçado é o movimento em torno do conceito de Administração Política liderado pelo professor Reginaldo Souza Santos da UFBA (Santos, 2004). Esse movimento, influenciado pela leitura crítica dos clássicos do campo da Administração a partir da perspectiva dos economistas marxistas, pode vir a desencadear um processo de renovação semelhante ao que aqui defendo.

Esses comentários encerram um dos argumentos centrais desta seção: o de que carecemos de um marco analítico-conceitual específico e adequado à gestão pública. Não vou entrar no fato, verdadeiro, de que sua elaboração foi dificultada pela Reforma Gerencial do Estado brasileiro que se iniciou em meados da década de 1990, marcada pela proposição de que a lógica e os métodos de Administração de Empresas deveriam ser adotados para promovê-la, o que veio a reforçar um movimento que levou o currículo dos cursos de Administração Pública a refletir essas duas orientações: a da Administração Geral e a da Reforma Gerencial. Por isso, tendem a formar gestores públicos que as aceitam acriticamente e, paradoxalmente, dificultam o processo de transformação do Estado herdado do autoritarismo e do neoliberalismo.

Como tantas outras controvérsias que se manifestam no campo do conhecimento e da educação, esta, pelo seu conteúdo ideológico, tende a permanecer e se reproduzir quando novos argumentos são incorporados ao debate. Passado o auge do pensamento neoliberal, quando a Nova Gerência Pública divulgada pelos professores universitários dos países centrais penetrou na universidade brasileira, e como mostra o movimento da Administração Política, antes comentado, voltou-se a discutir a questão de como orientar a formação do gestor público.

Ao evidenciar o caráter falacioso e predatório da Nova Gestão Pública, muitos autores brasileiros e latino-americanos inauguraram um período em que se busca um novo arranjo. O que não quer dizer que novos argumentos não surjam e devam ser analisados. Entre outros, aqueles que afirmam que a controvérsia estaria perdendo sentido porque “um gestor pode, sem sair da mesma organização, passar da condição de funcionário público para a de empregado, como as privatizações mostraram” (Fischer, 2004, p. 168). Ou que o gestor social – entendido como aquele profissional (de crescente importância), que no âmbito do Estado, da empresa ou do “terceiro setor” se envolve diretamente com as políticas sociais – deveria ter uma formação tão eclética que as distinções que aquela controvérsia alude estariam perdendo sentido. E que, portanto, a sua formação não teria por que, mesmo no campo analítico-conceitual, contemplar as diferenças (no meu entender, muito importantes) existentes entre a gestão de empresas e a gestão pública.

Um “distanciamento crítico” em relação ao que é entendido como a formação do administrador de empresa parece essencial. Ele deve começar pelo questionamento do caráter “universal” conferido ao conceito de Administração, entendido como um corpo de conhecimento aplicável em qualquer ambiente (público ou privado) e explicitado nas conceituações usualmente propostas e empregadas em nosso meio e que têm servido para informar a criação de cursos de Administração Pública.

### **Reconstruindo conceitos: as relações entre o privado e o público nos planos da “realidade” e da “gestão”**

Esta seção introduz a parte mais normativa, prescritiva ou propositiva do trabalho, a qual abarca, ademais, as duas seções que a sucedem, e que tem por objetivo conceber uma proposta de entendimento e de atuação acerca da questão da Gestão Social da

e Gestão Pública. Ela está baseada numa estilização do que poderia ter sido o processo histórico que teria conduzido ao momento atual em que me encontro, um tanto equivocadamente, como irei argumentar, tentando estabelecer as “interfaces e delimitações” entre os conceitos de gestão social e gestão pública.

Para tratar o objeto desta parte do trabalho se irá proceder a uma modelização baseada em dois elementos (ou movimentos). O primeiro, de natureza descritiva, tem a ver com o tratamento que se dá à gestão. Ela é aqui entendida como uma correspondência profissional, no “plano da gestão”, do que ocorre no “plano da realidade”, em que se dão as relações entre o Estado e a sociedade. Seu objetivo é entender (descrever e explicar) a maneira como as transformações que vêm ocorrendo no “plano da realidade” vêm-se incorporando ao “plano da gestão”. O segundo elemento (ou movimento) está baseado no primeiro, mas sua natureza é normativa. Ele se refere ao objetivo de atuar de forma mais efetiva, dado que está baseado num diagnóstico cuidadoso da mudança da configuração daquelas relações, na construção de um cenário normativo de maior justiça, equidade e sustentabilidade ambiental.

Visto que o objetivo desta seção e das duas que a seguem é a construção de conceitos para intervir num debate que é inerentemente político, o seu formato inclui uma apresentação da concepção político-ideológica que fundamenta a construção proposta.

Esta segunda parte do trabalho pode ser entendida como continuidade ao meu percurso intelectual de familiarização com o tema, cujo início teve seu resultado apresentado na terceira seção acerca da “pré-história” dos conceitos de Gestão Pública e Gestão Social.

Iniciando a abordagem do conteúdo explorado nesta segunda parte do trabalho, vou tratar do assunto relativo a esta quarta seção, ou seja, as relações entre o Privado e o Público: o “plano da realidade” e o “plano da gestão”.



Em relação ao primeiro elemento acima aludido, de natureza descritiva, minha modelização trata de um caso simples e que corresponderia a um primeiro estágio do processo histórico de evolução das relações entre a sociedade e o Estado capitalista, quando o atendimento das demandas sociais não ocupava nelas um espaço significativo.

### **A natureza do Estado capitalista**

O surgimento do Estado nacional como forma de dominação se dá com a aparição e desenvolvimento do sistema capitalista. Sua formação é parte de uma construção social (“fetiche”) caracterizada pela delimitação de um espaço territorial, o estabelecimento de relações sociais de produção baseadas na propriedade privada dos meios de produção e da venda de força de trabalho e a conformação das classes sociais a elas associadas. Os sentimentos de pertencimento, cidadania e destino comum dão conteúdo simbólico à ideia de nação.

O Estado capitalista é um fator de coesão (e de coerção) da sociedade em que vivemos. Sua condição de fiador e organizador da sociedade capitalista supõe um controle ideológico e uma hegemonia que garantem o exercício pleno, mas encoberto, da dominação na sociedade; a qual é percebida como natural e ética. Mas, ao mesmo tempo, o Estado capitalista é forçado a oscilar permanentemente entre a hegemonia e o descobrimento de sua verdadeira imbricação na sociedade.

A condição do Estado como fiador e organizador da sociedade capitalista e do processo de reprodução do capital tende a ser mascarada (e, no limite, negada) pelas mediações que estabelece com a sociedade. Elas minimizam (ou ignoram) as clivagens de classe e confinam a sociedade ao “privado” e ao econômico (mercado) e reservam ao Estado o domínio sobre o público e o político.

O Estado capitalista é, então, a expressão político-ideológica da agenda produzida pela relação social que garante a reprodução e naturalização de uma ordem social necessária à acumulação de capital. É a decantação das políticas ou tomadas de decisão predominantes e de sua consequência na estruturação do aparato institucional que resolve as questões segundo a correlação de forças existente e mediante os recursos de poder que elas podem mobilizar.

De acordo com essa visão, as políticas públicas são formas de interferência do Estado, visando à manutenção das relações sociais de determinada formação social. O Estado é o viabilizador da implantação de um projeto de governo hegemônico, por meio da criação, formulação e implantação de políticas (programas, projetos e ações) voltadas para satisfazer os interesses de determinadas classes sociais.

O Estado capitalista é concebido pela visão marxista como expressão do poder social dominante. Por ser o Estado um fiador não neutro de uma relação social contraditória e conflituosa, as formas em que se materializa esta relação de poder nas instituições estatais estão constantemente atravessadas pelas lutas sociais fundamentais.

O Estado, portanto, não se reduz à burocracia pública, em que os organismos estatais planejam e programam as políticas públicas, agindo como mero instrumento de elaboração dessas políticas, como um ente supraclassista, como propõem as visões liberal e weberiana. Contrapondo-se a essas visões que entendem o Estado como um ente acima da luta de classes, a visão marxista o percebe como uma relação historicamente determinada, uma relação de dominação e subordinação, uma relação mantida entre as classes sociais diferentes e antagônicas entre si.

Para compreender a dinâmica das instituições estatais e para situá-las no contexto das lutas sociais, é necessário ter presente a dimensão contraditória substantiva que as atravessa: essas insti-

tuições que podem ser interpretadas, ao mesmo tempo, como um benefício para as classes subalternas e como legitimadoras de um sistema que as reproduz e perpetua como tais.

Na sociedade capitalista fundada na propriedade privada dos meios de produção e venda de força de trabalho por operários assalariados, a função do Estado, segundo a visão marxista, seria defender os interesses da classe dominante sobre o conjunto da sociedade. Isso implica em funcionar como um “capitalista coletivo ideal”, criando e mantendo as condições materiais (no nível da infraestrutura econômico-produtiva) necessárias para a reprodução do capital. Mas, para aparecer como um Estado de todos e para todos e não como um agente que serve à classe dominante, ele (ou, mais exatamente, os interesses sociais que ele atende e representa) desempenha uma segunda função. Ela se relaciona ao nível da superestrutura político-ideológica e tem como mobilizador outros atores, entre eles a mídia, um setor da burocracia que, ao apresentar-se como promotor do bem-estar comum, torna-se capaz de internalizar e institucionalizar a luta política no interior do Estado. E, ao fazê-lo, assume um papel apaziguador de controle corporativo da relação inerentemente conflituosa entre as classes. Assim, através de uma ordem jurídica que o coloca como árbitro das relações entre as classes, no âmbito mais geral da sociedade, o Estado é capaz de atuar como mediador das relações entre capital e trabalho assalariado e, finalmente, no âmbito mais específico da produção de mercadorias, garantir as condições para reprodução do capital.

Sua terceira função, decorrente de sua prerrogativa de arrecadar impostos e realizar transferências para os agentes econômicos, subsidiando ou penalizando-os financeiramente, é a que faculta, também por esta via, garantir as condições para reprodução do capital. Finalmente, ao desempenhar o papel de filtro em relação a outros Estados que lhe outorga o controle das rela-

ções comerciais e financeiras com o exterior, o Estado nacional é capaz de influenciar, no plano mundial, ainda que de maneira determinada pela relação de forças nele vigente, nas condições para a reprodução do capital.

Como materialização e consequência de uma resposta imposta ao capital pelas lutas dos trabalhadores, as instituições estatais têm o efeito “fetichizador” de conferir legitimidade à sociedade capitalista tornando aceitável – mais além do plano ideológico, no plano material – a hegemonia do capital.

A figura abaixo proporciona uma visualização da concepção marxista da relação Estado-sociedade que preside as ideias que aqui estão sendo apresentadas. Ela indica como a sociedade não pode ser entendida como um todo homogêneo, mas sim como uma composição contraditória de duas classes antagônicas resultantes da existência de relações sociais de produção capitalistas. Ela mostra a face aparente do fenômeno constitutivo do Estado que estaria associada à separação (artificial) dos dois âmbitos (do privado e do público) que propõe a visão pluralista do liberalismo. E contrapõe o que a visão marxista considera a essência desse fenômeno: uma situação em que, fruto de um processo de coorganização, essas relações engendram um fetiche, um terceiro ator (sendo os dois primeiros o capital e o trabalho): o Estado. Ao “aparecer” como algo separado dessas relações, mas se constituir, na verdade, como o seu fiador, garantidor e naturalizador, ele é capaz de garantir a reprodução dessas relações.

Ao aceitar a inclusão das demandas das classes subalternas na agenda pública como questões socialmente relevantes, suscetíveis portanto de resposta, a classe dominante “sutura”, antes que ele se rompa, o tecido social tensionado por essas demandas; as quais, deixando de ser um problema, dão origem a instituições estatais que se incorporam à lógica da estatal e adquirem uma dinâmica própria.

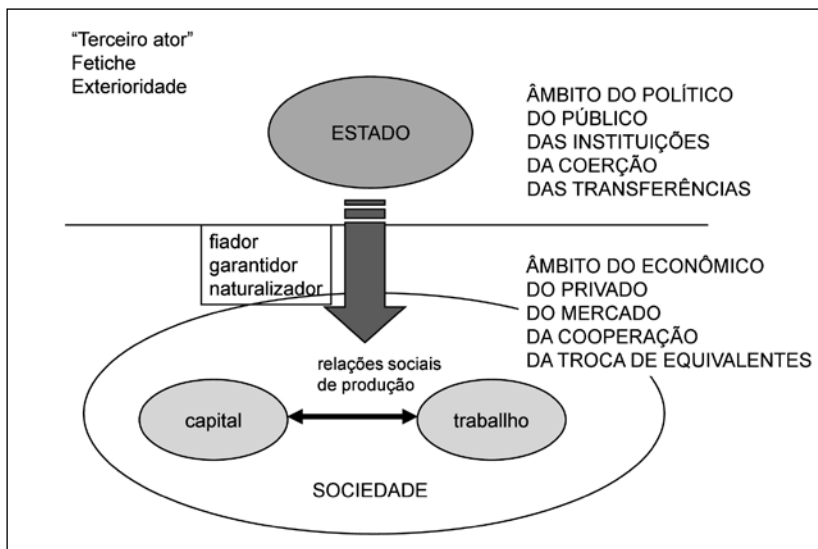


Figura 1

A forma como se distribuem e atuam essas instituições, suas decisões e não decisões, é a expressão de sua cumplicidade estrutural com o capital e seu circuito de acumulação e reprodução. Elas são, também, o resultado contraditório e substantivamente irracional, no sentido de não planejado, da igualmente contraditória e irracional existência e reprodução da sociedade de classes que caracteriza o capitalismo. É expressando esse quadro que O’Donnell (1978) escreve que o mapa do Estado capitalista é conformado pelas cicatrizes que deixam as costuras que vai fazendo a classe dominante no tecido social para impedir que ele se abra e se evidenciem as contradições entre ela e as classes subalternas. Ou para responder às crises e questões que se produzem na interface Estado-sociedade e para manter a estrutura social desigual que é a razão de existência dos aparelhos e ações estatais. As contradições, fracionamentos e superposições que caracterizam as instituições estatais (seu tamanho,

distribuição, disponibilidade de recursos) e sua atuação (as políticas que formula, as ações que implementa e as que deixa de fazer) dependem das relações de forças (passada e presente) entre capital e trabalho que se expressam no âmbito de um dado território.

Desconstruir o fetiche do Estado como elemento neutro e situado acima das classes sociais é uma pré-condição para chegar a sua superação por uma forma de organização social alternativa e emancipadora.

O Estado pressupõe uma comunidade política: ela é condição necessária para que a dominação seja consensualmente aceita, e sua contínua reconstituição (e da propriedade privada dos meios de produção, de um lado, e de vendedores da força de trabalho, de outro) é um dos objetivos das instituições. A comunidade política é fruto da existência de solidariedades coletivas (cidadania, nação, povo). Por serem vigentes no âmbito de grande parte de uma população territorialmente limitada, e serem resultantes da crença de que ela compartilha importantes valores e interesses e de que é possível propor metas comuns imputáveis a tais valores e interesses, essas solidariedades coletivas funcionam em relação ao Estado como fundamento (alicerce, legitimador, garantia de existência) e como referencial (a quem o Estado deve se referir, proteger).

A sociedade não pode (ou não costuma) aparecer como fundamento ou referencial do Estado. Primeiro, porque o seu fracionamento em duas classes sociais com interesses irreconciliáveis não é capaz de gerar mediações num nível que permita o funcionamento do Estado. Segundo, porque, se a sociedade fosse fundamento e referencial, o Estado apareceria como fiador e organizador da dominação de classe que ali se exerce. E, assim, o Estado não encobriria essa dominação e devolveria diretamente à sociedade a contradição fundamental da qual ele próprio emana.

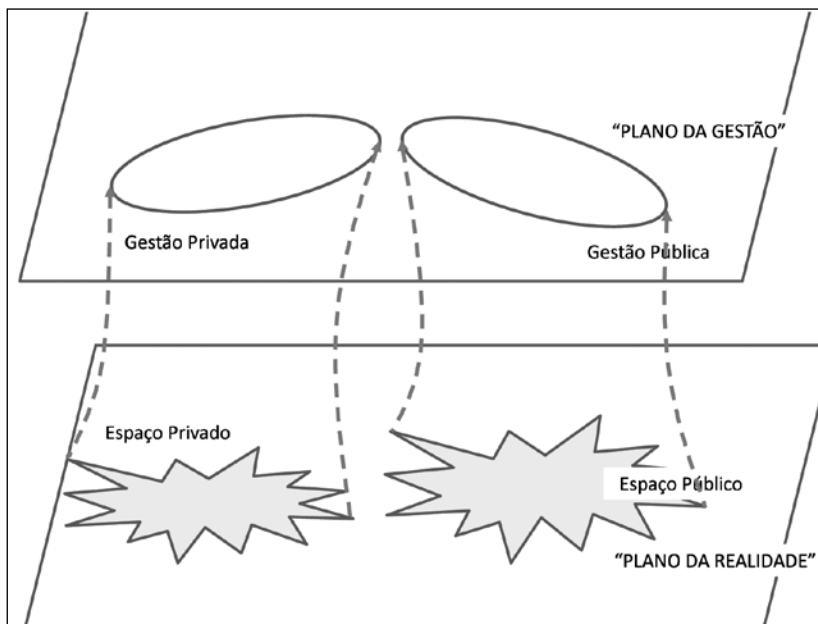
As instituições exercem poder quando podem apoiar as decisões que correspondem à lógica que preside o Estado com a capacidade de coagir e impor sanções. A mobilização de uma capacidade de coerção é o que faz com que cada sujeito cumpra o dever político de se ajustar aos compromissos que dele espera a comunidade política.

O Estado capitalista é o primeiro Estado que necessita legitimar o seu poder em elementos que lhe são externos. Aquela capacidade de coerção demanda a existência de um elemento que fundamenta (possibilita, legitima) o controle dos recursos de dominação pelo Estado e sua pretensão, apoiada por tais recursos, de ser habitualmente obedecido. Este elemento, esta solidariedade coletiva – o fundamento do Estado – é a cidadania. Mas ela demanda, também, um segundo elemento que sirva de referência ao Estado: o referencial do Estado. Isto é, uma solidariedade coletiva formada por sujeitos e relações sociais, a cujos interesses de vigência e reprodução o Estado serve. Um terceiro elemento que o Estado capitalista pode demandar em situações até certo ponto anormais e extremas, é o de Povo; o mesmo tempo fundamento e referencial ambíguo do Estado.

### **Modelizando: o privado e o público nos planos da “realidade” e da “gestão”**

O procedimento de modelização que se inicia nesta seção e prossegue nas seções subsequentes está representado no que respeita a relação entre o privado e o público na Figura 2.

Ali é destacada a separação, no “plano da realidade”, da relação Estado-sociedade, entre um espaço público, do Estado, e outro privado, da empresa, em que se dividiria a sociedade, e que possui uma correspondência projetional (indicada pelas setas ascendentes), no “plano da gestão”, na separação tradicional entre Administração Pública e Administração de Empresas.



A observação, ainda que superficial, da modelização do “plano da realidade” que aparece na Figura 2 é suficiente para concluir que ela não corresponde ao esquema descritivo mostrado na Figura 1. E, como é de se esperar, tampouco condiz com a visão da relação entre a sociedade e o Estado capitalista que o explica e justifica apresentada no item anterior. Essa modelização é adotada e complexificada nas seções que seguem, para tratar as relações entre GP e GS por dois motivos. O primeiro, é a pretensão enunciada na primeira frase deste trabalho, de dialogar com interessados no tema das “interfaces e delimitações”. O segundo motivo é o que se expressa na sua segunda seção a respeito do alto valor outorgado ao fato de que as contribuições de outros pesquisadores, ainda que distintas daquela aqui proposta, estão animadas por intenções com as quais se compartilha.



## **Reconstruindo conceitos: as relações entre o privado, o público e o social nos planos da “realidade” e da “gestão”**

Dando prosseguimento ao tratamento do conteúdo de natureza mais normativa que corresponde a esta segunda parte do trabalho, continuarei adotando o procedimento de modelização já utilizado.

Nesta seção, vou “complexificar” a modelização apresentada anteriormente tornando-a coerente num segundo estágio do que seria o processo de evolução das relações entre a sociedade e o Estado capitalista, que se inicia nas primeiras décadas do século XX, quando o atendimento das demandas sociais emerge claramente como uma atribuição do Estado.

Mas, como já anunciado, antes de apresentar a modelização objeto desta seção farei uma digressão. Ela introduz o tema das Políticas Sociais<sup>9</sup> e de sua relação com a Gestão Social.

### **O Estado capitalista e as Políticas Sociais**

Partimos da constatação de que, embora não devesse ser assim (e não seja esta a minha visão), a expressão Gestão Pública tem sido frequentemente utilizada no meio acadêmico e profissional para designar um corpo de conhecimentos (ou um conjunto de atividades) associado de modo muito estreito à elaboração (entendida como o conjunto da Formulação, Implementação e Avaliação) das políticas orientadas ao atendimento de demandas sociais: as Políticas Sociais. Elas abrangem os serviços educacionais, de orientação social, de assistência médica, de ajuda jurídica e outros providos pelo Estado; os quais, mesmo que ga-

---

<sup>9</sup> Sigo aqui muito de perto o tratamento dado por Faleiros (2000) ao tema em uma das obras mais completas e conhecidas publicadas no Brasil (já possui mais de dez edições) sobre a relação entre as políticas sociais e o Estado capitalista.

rantidos por lei, geralmente aparecem como favores à população, sendo implantados em conjunturas políticas de relativo ascenso do movimento de massas.

A visão hegemônica, baseada na concepção de Estado pluralista ou liberal, e mais ainda na neoliberal, vê as políticas “econômicas” e as políticas sociais como se estas não estivessem articuladas e fossem independentes, como se não fossem elaboradas no âmbito de um Estado capitalista. Como se as políticas sociais não fossem sempre o resultado de uma relação de forças entre classes sociais antagônicas reproduzidas, legitimadas e materializadas pelas instituições estatais numa dada formação histórico-social.

Entender as políticas públicas como neutras, como algo constituído, por um lado, pelas políticas sociais que seriam a contrapartida “boa” (porque destinadas a minorar o sofrimento das classes subalternas) e, por outro, pelas políticas “econômicas”, que seria “más”, é um equívoco. Ambas são funcionais à lógica do capital.

Para situar historicamente a questão, vale lembrar que, no passado, o Código Civil obrigava que o trabalhador fosse sustentado por seus filhos quando ficasse velho. Há muito isso não é mais assim. No regime salarial da economia capitalista, é o indivíduo que é contratado para o trabalho, e não o grupo familiar, como chegou a ocorrer no passado; e as formas de produção atuais destruíram a família extensa que se organizava em torno da economia de subsistência.

É claro que a intervenção do Estado na garantia de benefícios e serviços não substituiu a família. E mais; sua ação parece pautar-se no modelo familiar. As Políticas Sociais são organizadas em nome da solidariedade social: os jovens trabalhadores contribuem para a aposentadoria dos velhos e para o cuidado e a educação das crianças; as pessoas sãs, para o tratamento dos doentes; os empregados, para os desempregados; os ativos, para os inativos; os solteiros, para os casados (salário-família) etc. A

razão de existência das políticas sociais seria, então, fazer com que a sociedade, assimilada a uma grande família, viva em harmonia e paz social, uns colaborando com os outros.

A articulação do econômico e do político através das políticas sociais é um processo complexo que se relaciona com a produção, com o consumo e com o capital financeiro. Porque as políticas sociais (talvez em menor grau do que as demais políticas públicas, mas ainda assim de forma majoritária) não costumam ser implementadas diretamente pelo Estado, mas por meio de convênios e contratos com empresas privadas, ONGs e empresas envolvidas com atividades de Responsabilidade Social Empresarial, que passam a oferecer os serviços financiados pelo Estado.

Este é o caso de hospitais, escolas, bancos. Os hospitais particulares atendem a clientes da Previdência ou da Assistência Social e cobram do Estado pelo serviço, não raro com margem de lucro. As escolas particulares recebem subsídios e bolsas para certo número de estudantes, e os bancos servem de intermediários para vários serviços aos beneficiários, como, por exemplo, pagamentos e cobranças previdenciárias, evidentemente cobrando por eles.

Assim, e de modo que pode parecer paradoxal, essas organizações mantêm seu processo de acumulação de riqueza através da implementação de políticas sociais. No entanto, cabe ao Estado, por exemplo, a compra de equipamentos sofisticados e intensivos em tecnologia para oferecer os serviços mais caros e menos lucrativos; a manutenção das faculdades mais caras, como as de Medicina e Odontologia, enquanto os cursos menos dispendiosos e mais lucrativos são mantidos por empresas privadas.

Há que ressaltar a esse respeito que é inerente à forma do Estado capitalista, que se consolida no início do século passado, o fato de que as políticas sociais sejam implementadas por organizações privadas. E que exista no interior do aparelho de Estado de uma porção dedicada a reproduzir a força de trabalho e outra a reproduzir o capital.

O caso das políticas orientadas para o trabalhador é um bom exemplo. Trabalhadores desempregados, doentes, acidentados ou velhos são atendidos através de uma articulação do econômico e do político (as políticas sociais) que possibilita um ganho para o setor privado capaz de compensar o prejuízo causado pelo fato de eles e outros segmentos não produtivos não estarem inseridos na produção de mercadorias.

Essas políticas servem também para “retirar” do âmbito da fábrica conflitos e reivindicações, que são encaminhados e tratados por órgãos governamentais (hospitais, repartições públicas ou tribunais) que os despolitizam, transformando-os em assuntos individuais. As vítimas de eventos negativos ligados ao processo produtivo (acidentes, doenças, incapacitação e invalidez), cuja origem está justamente nesse processo produtivo, são responsabilizadas pela sua ocorrência.

Os órgãos de atendimento ao trabalhador que implementam essas políticas não questionam as origens dos problemas dos assalariados, o ambiente que os condiciona, nem as relações que os produzem; contudo, trata-se cada “caso” através da “perícia”, relegando-o ao saber e ao sabor de especialistas que examinam individualmente a vítima, e não as condições de produção e de trabalho.

Por essas e outras razões, as políticas sociais são vistas por alguns críticos como algo incompatível com aquele modelo familiar. Apesar de aparecerem como compensações, elas constituiriam um sistema político de mediações entre capital e trabalho que visa à articulação de diferentes formas de reprodução das relações de exploração e dominação da força de trabalho entre si, com o processo de acumulação e com a correlação de forças políticas e econômicas.

Devido a suas características, as políticas sociais, sobretudo em países periféricos como o nosso, costumam ter seu conteúdo definido, em boa medida, no momento da implementação, e não no momento da sua formulação, como é o caso clássico em que

os momentos de formulação, implementação e avaliação que integram o processo de elaboração da política estão mais claramente definidos (Ham e Hill, 1994, Costa e Dagnino, 2008). Em consequência, e isso é central para a argumentação a se desenvolver aqui, as políticas sociais possuem entre nós um conteúdo que reflete, em maior medida do que ocorre nos países de capitalismo avançado, a interesses e valores privados do que públicos.

### **Modelizando: o privado, o público e o social nos planos da “realidade” e da “gestão”**

Incorporando o acima exposto à modelização que procura estabelecer uma correspondência projecional, no “plano da gestão”, do que ocorre, no “plano da realidade”, em que se dão as relações entre o Estado e a sociedade, teríamos como resultado o que é apresentado na Figura 3. Ali se destaca, no “plano da realidade”, um espaço privado que começa a superpor-se ao público denotando o fato das políticas públicas (inclusive as sociais) serem implementadas crescentemente pelas empresas. E um “espaço social” interno ao espaço público, mas ao qual estariam associadas as políticas sociais que, no “plano da gestão”, demandariam ações de “gestão das políticas sociais”.

Diferentemente das políticas destinadas a orientar ou subsidiar as atividades empresariais que possuem “lógica” e “racionalidade” facilmente operacionalizáveis pelos profissionais da Administração de Empresas, as políticas públicas e, em particular, as políticas sociais passariam a demandar, não apenas para sua formulação, mas também para a sua implementação, um tipo específico de gestor. A formação desse tipo de gestor supõe a veiculação de um conhecimento distinto daquele atinente às profissões tradicionais que, no âmbito do Estado, fornecem o suporte cognitivo para a elaboração de políticas voltadas ao bom funcionamento da economia capitalista. Entre outras características

das políticas sociais, o fato conhecido de que elas terminam em muitos casos se opondo àquelas demanda a formação de profissionais especificamente capacitados para elaborá-las.

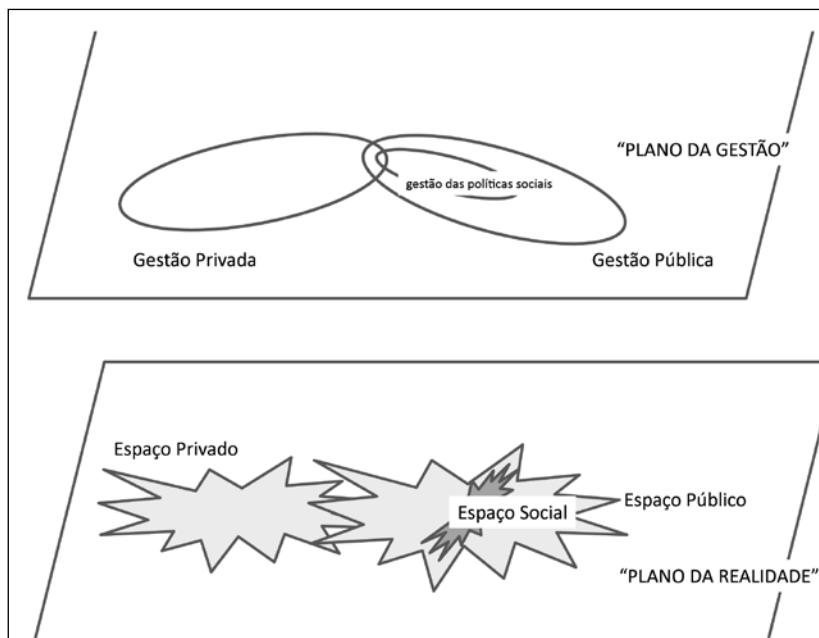


Figura 3

A percepção de que a configuração que estava assumindo a sociedade brasileira, fruto do processo contraditório de democratização e exclusão social em curso, exigia uma ação da universidade no campo da GS levou a que alguns grupos situados em universidades públicas, entre os quais o Ciags-UFBA, passassem a abordar temas orientados a atender a crescente demanda cidadã dos movimentos sociais que se fazia presente no espaço público. Começava a nascer a preocupação com a gestão das políticas sociais que viria a desembocar na criação de uma área de pesquisa e formação de pessoal denominada GS.

## **Reconstruindo conceitos: a nova configuração das relações entre o privado, o público e o social nos planos da “realidade” e da “gestão”**

Seguindo o procedimento de ir “complexificando” a modelização das relações entre o Privado, o Público e o Social, introduzem-se agora aspectos relativos à reforma gerencial do Estado brasileiro e suas consequências. Como no caso anterior, esse procedimento dará origem, sempre em termos de estilização, a um arranjo semelhante àquele já mostrado nas Figuras 2 e 3.

Antes de prosseguir, são necessárias duas esclarecimentos. A primeira, e mais breve, é que, ao contrário das duas modelizações apresentadas nas seções anteriores, em que se manteve uma preocupação de natureza descritiva, a abordagem avança agora decididamente no terreno normativo. A segunda, é de que o arranjo entre o Privado, o Público e o Social que agora se analisa, por ser o que emerge da reforma gerencial do Estado e que corresponde ao estágio atual do processo histórico de evolução das relações entre a sociedade e o Estado capitalista, faz com que o atendimento das demandas sociais passe a ser realizado de modo consideravelmente distinto, fato que obriga à longa digressão que é apresentada nos dois itens que seguem desta seção; que também é a mais longa deste trabalho.

### **O “Estado herdado” e o “Estado necessário”**

Este item aborda os processos que deram origem à nova configuração das relações entre o Privado, o Público e o Social explorando, principalmente, o que tenho chamado aqui de “plano da realidade”. E o faz lançando mão de um procedimento analítico que descreve as características do que aqui se denomina “Estado herdado” e explica os movimentos causais a ele subjacentes, por um lado; e que, por outro, prescreve o “Estado ne-

cessário”: aquele que enfeixaria, idealmente, a configuração das relações Estado-sociedade possível nos limites do capitalismo<sup>10</sup>.

A adoção desse procedimento possibilita explicitar o papel que deveriam desempenhar a GP e seus subconjuntos – a Gestão Governamental (GG) e a GS – para viabilizar, num contexto brasileiro atual ainda adverso, o trânsito do “Estado herdado” para o “Estado necessário”.

O contexto institucional é ainda marcado por políticas públicas e práticas de gestão de caráter demagógico e manipulador (típicas do Estado autoritário do período militar) ou minimizadas e praticamente “desativadas” (como ocorreu no Estado mínimo do período do neoliberalismo<sup>11</sup>) e despreparado para atender as demandas que nossa sociedade cada vez mais complexa lhes coloca. O “Estado necessário” é entendido como um Estado capaz não apenas de atender essas demandas, mas de fazer emergir e satisfazer as demandas da maioria da população hoje marginalizada; e que possa, ademais, alavancar o atendimento das demandas atinentes ao um novo estilo de desenvolvimento.

Uma característica central e sintética do “Estado herdado” é o fato de que ele não se encontra preparado para atender as demandas da sociedade quanto a um estilo alternativo de desenvolvimento mais justo, economicamente igualitário e ambientalmente sustentável, cabendo aos gestores públicos um papel coadjuvante imprescindível (ao lado dos movimentos sociais) na sua transfor-

---

<sup>10</sup> Muitas contribuições, a partir de uma crítica à Reforma Gerencial, têm apresentado elementos essenciais para a proposta aqui apresentada de “Estado Necessário”. Entre as mais recentes, vale citar Tenório e Saravia (2006), Thwaites Rey (2008) e Costa (2006).

<sup>11</sup> Entre os muitos trabalhos que tratam do neoliberalismo e que autorizam a caracterizar a Reforma Gerencial que designa o componente que se soma ao militarismo para conformar o que chamo “Estado Herdado” como neoliberal, recomendo pela sua clareza e facilidade de entendimento a excelente resenha feita por Diniz (2007).



mação para “Estado necessário”, entendido este como um Estado capaz não apenas de atender às demandas presentes, mas de fazer emergir e satisfazer novas demandas embutidas numa conformação significativamente distinta das relações Estado-sociedade e associadas a um estilo alternativo de desenvolvimento.

No trecho que segue, serão inicialmente tratadas as características do “Estado herdado” e de seu processo de constituição, em particular do seu crescimento durante o período autoritário que sucedeu ao nacional-desenvolvimentismo e antecedeu ao seu desmantelamento pelo neoliberalismo. Guillermo O’Donnell, que é reconhecido como um dos mais agudos analistas latino-americanos das relações Estado-sociedade, pesquisando sobre as particularidades de um tipo específico de Estado capitalista, o Estado burocrático autoritário latino-americano, é provavelmente o pesquisador que mais tem contribuído para o entendimento desse primeiro componente da matriz que compõe o chamado “Estado herdado”, que provém do período militar. Sua expressão “corporativismo bifronte” – combinação de uma face “estatista” possibilitada pela “conquista” do Estado pelos militares e a subordinação da sociedade civil com outra “privatista” que teria colocado a serviço de setores dominantes as suas instituições – é especialmente elucidativa (O’Donnell, 1976).

Em seguida, serão fornecidos elementos que fundamentam a proposição de que este “Estado herdado” é duplamente incompatível com a proposta de mudança desejada pela sociedade brasileira. De um lado, porque a forma como se relaciona com a sociedade impede que ele formule e implemente políticas públicas com um conteúdo que contribua para alavancar essa mudança. De outro, porque o modo como se processa a ação de governo – na sua relação com o Estado existente, determinado pelos contornos de seu aparelho institucional – é irreconciliável com as premissas de participação, transparência e efetividade dessa proposta.

Pode-se dizer que, mais além das preferências ideológicas, a combinação que o País herdou do período militar (1964-1985), de um Estado que associava patrimonialismo e autoritarismo com clientelismo<sup>12</sup>, hipertrofia com opacidade, insulamento com intervencionismo, deficitarismo com megalomania, não atendia ao projeto das coalizões de direita e muito menos daquelas de esquerda que, a partir da redemocratização, iniciada em meados dos anos de 1980, poderiam suceder os governos de então.

É um princípio básico da ação humana e da atuação das organizações o fato de que todas as decisões têm um custo de operação e que, se equivocadas, demandam a absorção de custos de oportunidade econômicos e políticos. O Estado legado por mais de 20 anos de autoritarismo não contemplou os recursos como escassos. Os econômicos podiam ser financiados – interna ou externamente – com aumento da dívida imposta à população, os políticos eram virtualmente inesgotáveis, uma vez que seu aparato repressivo a serviço do regime militar sufocava qualquer oposição.

Mas outra herança, além daquela da ditadura militar, conformou o “Estado Herdado”: seu outro componente central se origina no período do neoliberalismo.

A reforma gerencial do Estado brasileiro, proposta pela doutrina neoliberal e iniciada pelos governos civis que sucederam à queda do militarismo, teve como o mais conhecido expoente, como ministro, o professor e pesquisador Luis Carlos Bresser-Pereira<sup>13</sup>. Muitos trabalhos abordam a Reforma Gerencial que proporciona

---

<sup>12</sup> Para uma análise detalhada e muito bem fundamentada desses e de outros “ismos” que caracterizam o “Estado herdado” (patrimonialismo, mandonismo, personalismo, formalismo), ver Costa (2006).

<sup>13</sup> Entre os vários trabalhos de sua autoria que tratam do tema, está o documento oficial (Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, 1995) que pautou as iniciativas governamentais e que pode ser considerado uma transposição de suas ideias para uma linguagem não acadêmica.

o segundo componente do que chamo “Estado herdado”. A emergência do neoliberalismo que a informa é analisada por alguns autores a partir de um enfoque histórico-político, como é o caso de Fonseca (2006), que privilegia as transformações pelas quais passou o estado capitalista desde a sua fase liberal até a atual, que denominou de “ultraliberal”, passando pelo Estado de bem-estar keynesiano. Por outros, a partir de um enfoque econômico funcionalista, como é o caso de Diniz (2007), que ressalta as mudanças que vinham ocorrendo no plano financeiro internacional e que passam a pressionar por uma nova dinâmica de acumulação capitalista baseada no ideário neoliberal.

A reforma gerencial não encontrou muitos opositores. Para a direita, a questão era inequívoca. Não havia porque defender um Estado que ela considerava superinterventor, “proprietário”, deficitário, “paquidérmico” e que, ademais, se tornava crescentemente anacrônico na cena internacional. Na verdade, já há muito, desde o momento em que, no cumprimento de sua função de garantir a ordem capitalista, ele havia sufocado as forças progressistas e assegurado condições privilegiadas para o capital estrangeiro, ele se tornara disfuncional para setores importantes da classe dominante.

Já para a esquerda, que tinha participado do fortalecimento do Estado do nacional-desenvolvimentismo, a questão era bem mais complexa. Ela o entendia como um baluarte contra a nomeada dominação imperialista e como uma espécie de sucedâneo de uma burguesia incapaz, por estar já aliada com o capital internacional, de levar a cabo sua missão histórica de promover uma revolução democrático-burguesa. De fato, mesmo no auge do autoritarismo, o crescimento do Estado era visto pela esquerda como um “mal menor”. Ao mesmo tempo em que denunciava o caráter de classe, repressivo e reprodutor da desigualdade social do Estado brasileiro, a esquerda via este crescimento como necessário para viabilizar seu projeto de longo prazo de reconstrução

nacional; e, também, para assentar as bases do que seria o Estado forte capaz de planejar e viabilizar a transição ao socialismo segundo o modelo soviético ainda vigente.

A questão dividiu a esquerda. De um lado os que, frente à ameaça de um futuro incerto, defendiam intuitivamente o passado, e os que, protegendo interesses corporativos mal entendendo os conceitos de Estado, nação e autonomia nacional, defendiam ardorosamente o Estado do nacional-desenvolvimentismo. Essa facção da esquerda entendia que, eliminados os vícios autoritários, repressivos etc. do Estado dos militares, sobraria um aparelho compatível com o seu projeto político.

De outro lado estavam os que entendiam que a construção do “Estado necessário” iria demandar algumas das providências que estavam sendo tomadas e que o fortalecimento de uma alternativa democrática e popular ao neoliberalismo não privilegiava a questão, defendendo o controle da sociedade sobre o processo de privatização.

Desde o final do regime militar se inicia no Brasil um processo de democratização política que vem possibilitando uma considerável pressão por direitos de cidadania. O aumento da capacidade dos segmentos marginalizados de defender seus interesses e reivindicar o atendimento de suas necessidades por bens e serviços – alimentação, transporte, moradia, saúde, educação, comunicação etc. – vem levando uma crescente demanda por políticas públicas capazes de promovê-lo. Para satisfazer essas necessidades sociais com eficácia, e no volume que se demanda, será necessário “duplicar o tamanho” dessas políticas para incorporar os 50% desatendidos da população.

Se não for possível promover um processo de transformação do “Estado herdado” em direção ao “Estado necessário” que busque satisfazer as necessidades sociais represadas ao longo de tanto tempo, o processo de democratização pode ter dificuldade ou mesmo fracassar, com enorme esterilização de energia social

e política. É claro que, para satisfazer àquelas demandas, o ingrediente fundamental, que não depende diretamente do Estado, está relacionado a uma ampla conscientização e mobilização política que, se espera, ocorrerá sem maiores custos sociais além dos que a sociedade vem pagando.

Apesar disso, pode-se observar que a correlação de forças políticas, que sanciona uma brutal e até agora crescente concentração de poder econômico, muito pouco espaço deixa para que ações internas ao Estado possam alterar a situação de miséria observada na maioria da população.

Há que se entender a esse respeito que a configuração atual do Estado brasileiro – o “Estado herdado” – é uma consequência da concentração de poder econômico e político vigente no País, que foi estabelecendo um tipo particular de relação Estado-sociedade. Ela se revela na coexistência, no âmbito das políticas públicas que implementam o Estado, de dois espaços distintos. O primeiro, que serve à classe proprietária, à criação da infraestrutura econômico-produtiva e à coordenação econômica, que são relativamente preservados e insulados do clientelismo seguindo um padrão de eficiência e eficácia semelhante àquele que vigora no Estado de bem-estar dos países avançados<sup>14</sup>. E o segundo, que abrange os órgãos pertencentes aos ministérios sociais que servem às classes subalternas, que são objeto de repartição política entre os partidos que apoiam o governo e em que é usual a prática do clientelismo, onde aquele padrão se

---

<sup>14</sup> O'Donnell (2004) apresenta um esquema para entender e avaliar o Estado baseado em quatro dimensões: *eficácia*, que faz referência ao conjunto de burocracias que o compõe; *efetividade*, referente ao seu sistema legal; *credibilidade*, que ele granjeia como realizador do bem comum da nação, ou do povo; e a *capacidade*, que é alusiva à atuação como filtro adequado ao interesse geral de sua população. Concordando com o que é apresentado para a América Latina em geral, é possível dizer que temos tido e seguimos tendo um Estado que registra um baixo escore nessas quatro dimensões.

situa muito abaixo daquele que exibem países periféricos com renda muito inferior à nossa.

Esse tipo particular de relação Estado-sociedade é revelado, também e por consequência, numa segmentação do funcionalismo público em duas categorias distintas que convivem no interior do Estado. Elas se compuseram na década de 1950, quando recém se consolidava uma administração meritocrática de tipo “weberiano” que pretendia se impor ao modelo burocrático patrimonial. Com características profissionais e remuneração muito distintas, elas passaram a ser responsáveis pelo funcionamento daqueles dois espaços de política pública que vêm desde então contribuindo para aprofundar nossa concentração de poder econômico e político. A partir dessa época se instituiu um descolamento que foi aprofundado consideravelmente durante o governo militar entre os “barnabés”, cujo estatuto foi estabelecido por ocasião da reforma do Estado iniciada em 1938, e a “burocracia pública moderna” que, no núcleo do aparelho administrativo ou nas empresas estatais, passava a implementar a estratégia de desenvolvimento do capitalismo brasileiro: o nacional-desenvolvimentismo (Bresser-Pereira, 2007).

A existência desses dois espaços e, conseqüentemente, de dois tipos de burocracia (é também necessário que se entenda), nunca foi vista como um problema. Como algo que devia ser “resolvido” no sentido de modernizar o Estado, tornando-o mais próximo daquele dos países de capitalismo avançado que se tomava como modelo. Ao contrário, uma espécie de acordo entre a classe política e o segmento não estatutário, mais bem pago, em geral mais bem preparado e que teve um papel fundamental na execução dos projetos de desenvolvimento do período militar, terminou levando a uma situação totalmente anômala quando comparada com a dos países avançados. No Brasil, cada vez que assume um novo presidente da República, abrem-se 50 mil cargos de “livre provimento” para nomeação (Bresser-Pereira, 2007).

## O trânsito do “Estado herdado” para o “Estado necessário”

Para entender melhor as dificuldades que envolvem a transição do “Estado herdado” para o “Estado necessário”, é interessante lembrar uma passagem de Claus Offe. Ela é tão elucidativa para entender porque malograram as tentativas de reforma do Estado que há mais de 80 anos se sucedem em nosso país, que tem sido usada por muitos autores, entre eles Martins e Costa (2006), para criticar a Reforma Gerencial:

(...) é bem possível que o desnível entre o modo de operação interno e as exigências funcionais impostas do exterior à administração do Estado não se deva à estrutura de uma burocracia retrógrada, e sim à estrutura de um meio socioeconômico que (...) fixa a administração estatal em um certo modo de operação (...). É óbvio que um desnível desse gênero entre o esquema normativo da administração e as exigências funcionais externas não poderia ser superado através de uma reforma administrativa, mas somente através de uma “reforma” daquelas estruturas do meio que provocam a contradição entre estrutura administrativa e capacidade de desempenho (Offe, 1994, p. 219).

Em outras palavras, o que o autor assinala é que o desnível entre o modo de operação (interno) do Estado e as exigências funcionais provenientes do exterior não se deve a uma estrutura burocrática retrógrada, e sim a um ambiente socioeconômico e político (este sim, “retrógrado”) que condiciona a administração estatal a um certo modo de operação. E que um desnível desse tipo não pode ser superado através de uma reforma administrativa. Ele demanda uma “reforma” das estruturas daquele ambiente que provocam a contradição entre a administração e sua capacidade de desempenho.

Enquanto essa “reforma” das estruturas socioeconômicas não ocorre, é necessário entender que a ideia tão difundida entre nós de que “o Estado brasileiro não funciona!” deve ser

matizada por essa contribuição de Offe. Isso nos remete a uma indagação: “será que o Estado brasileiro não funciona bem para a classe rica?”

Adotando uma postura taxativa, a resposta é fácil. O Estado (capitalista) brasileiro foi conformado mediante a sucessiva resolução de agendas decisórias enviesadas pelos interesses e valores da classe proprietária. E, por isso, ele “funciona”, e muito bem, para a classe proprietária. E só “funciona” para a classe trabalhadora se isso for funcional para a manutenção e naturalização das relações sociais capitalistas; isto é, para a manutenção da reprodução do capital. E, além disso, como ocorreu no Estado de bem-estar, quando a classe trabalhadora, organizada, é capaz de pressionar para que isso aconteça.

Mas, como fazer o Estado “funcionar” para a classe trabalhadora? Mudar a sua conformação, entende o senso comum, implica um “caminho de volta” e um movimento de “fora para dentro”. Isto é, supõe-se alterar o contexto político, econômico e social que garante a relação de forças que sanciona as agendas que interessam a classe proprietária. Assim, paulatinamente, o caráter do Estado ou sua incapacidade de “funcionar” para a classe trabalhadora seria alterado. Nessa perspectiva, que é apenas parcialmente correta, “reformular” o Estado, mudá-lo de “dentro para fora”, seria irrealista, uma vez que o Estado é um reflexo do contexto.

Não obstante, é de extrema importância que forças progressistas façam a “sua parte” a partir do Estado. Uma das motivações deste trabalho é aumentar as chances de êxito do esforço que deve ser despendido na “frente interna” para gerar as condições cognitivas necessárias à transformação do Estado. Transformação que está sendo também impulsionada na “frente externa” do contexto social e político, pelos segmentos da sociedade identificados com o estilo alternativo de desenvolvimento que se desenha para o futuro.



A visão sistêmica e a consideração da existência do grau de autonomia relativa existente na relação Estado-sociedade sugerem que uma alteração prévia do contexto pode não ser suficiente. E, talvez, nem mesmo necessária.

No que respeita à condição necessária, parece possível ir mudando aquela conformação mesmo que a relação de forças no contexto da sociedade não se tenha ainda alterado a ponto de desencadear uma mudança “natural” ou socialmente induzida no Estado. Se o aparelho de Estado está sendo “ocupado” por um governo sensível às demandas da classe trabalhadora, tenderá a haver dentro dele uma relação favorável a essa mudança. Então, esse governo poderá, ainda que a relação de forças políticas e econômicas no contexto não seja a ela favorável, pressionar para que a agenda decisória se vá aproximando da sua agenda de governo; a qual inclui, por construção, as demandas da classe trabalhadora. E seria justamente esse processo que, simultaneamente, iria alterando a relação de forças políticas no contexto e a configuração do Estado herdado por aquele governo.

Suplementarmente, teria que ocorrer, no plano interno, dos integrantes do aparelho de Estado (burocratas), a neutralização dos contrários ao atendimento daquelas demandas e a capacitação e empoderamento daqueles a favor. E, no plano institucional, a desmontagem de arranjos legais, procedimentos administrativos, normas de funcionamento etc., que garantiriam o modo de funcionamento que aquele governo estivesse interessado em mudar. E, também, a criação de outros arranjos que trouxessem engatilhada a mudança através da adoção de metodologias de trabalho e de gestão (Pública e Social) que permitam maior racionalidade, transparência, *accountability* etc. no âmbito interno e, no externo, o favorecimento à participação crescente dos movimentos sociais e da classe trabalhadora.

O primeiro caso, aquele em que a alteração prévia do contexto pode não ser suficiente para mudar o caráter do Estado, re-

mete a uma conjuntura em que o contexto, em função de um movimento de ascensão da conscientização e mobilização da classe trabalhadora, está sendo rapidamente alterado, mas em que o governo que “ocupa” o aparelho de Estado, embora sensível às demandas da classe trabalhadora, não se mostra capaz de implementar as mudanças necessárias para responder à alteração do contexto e, muito menos, para promovê-la.

A cadeia de argumentos e eventos hipotéticos indicados anteriormente mostra porque a transição do “Estado herdado” para o “Estado necessário” não irá começar por nenhum dos extremos – de reforma do Estado ou da reforma das estruturas do meio socioeconômico –, e sim pela mobilização de um ciclo virtuoso que vá da capacitação dos gestores públicos para a transformação das relações Estado-sociedade. Essa cadeia explica, também, porque este trabalho se ocupa com tanta ênfase da necessidade de articulação entre a Gestão Pública e a Gestão Social.

Diversos autores latino-americanos têm refletido sobre a associação entre a reflexão desenvolvida sobre as características da relação Estado-sociedade, o aumento da participação política e a mudança da arquitetura do Estado; e, em consequência, nas políticas públicas elaboradas nesses países. Paramio (2008) mostra como as propostas sobre a segunda geração de reformas, iniciada no final dos anos de 1990, combinada com a pressão política contra o impacto social e econômico negativo da primeira, origina, em função das características daquela relação, reações distintas em dois grupos de países da região. Atrio e Piccone (2008), concordando com a ideia de que a mudança no modo de operação da burocracia depende criticamente das exigências impostas pela relação Estado-sociedade, apontam recomendações para esta mudança.

Contudo, é importante lembrar que, à medida que a democratização avance e a concentração de renda, que hoje asfixia nosso desenvolvimento e penaliza a sociedade brasileira, for sendo

alterada, se amplia o espaço econômico e político para um tipo de atuação da burocracia com ela coerente. E, nessa conjuntura, o conhecimento que passarão a deter os gestores que é necessário capacitar poderá fazer toda a diferença. Isto é, talvez sejam ideias como as apresentadas neste trabalho o que irá decidir se será possível alcançar ou não a governabilidade necessária para tornar sustentável o processo de mudança social em que a sociedade está empenhada. Daí a importância de disponibilizar conhecimentos aos gestores públicos que possam levar à melhoria das políticas, ao aumento da eficácia da sua própria “máquina”<sup>15</sup> e à sua transformação numa direção coerente com a materialização daquele novo estilo de desenvolvimento.

Privatização, desregulação e liberalização dos mercados têm impedido que o Estado brasileiro se concentre em saldar a dívida social e, enquanto Estado-nação – capitalista, por certo –, assumir suas responsabilidades em relação à proteção aos mais fracos, à desnacionalização da economia e à subordinação aos interesses do capital globalizado. Assumir essas responsabilidades e materializar os processos de democratização e redimensionamento do Estado são desafios interdependentes e complementares que demandam de maneira evidente avançar no debate dos conteúdos de que estou tratando.

A redefinição das fronteiras entre o público, o social e o privado exige uma cuidadosa decisão. Quais assuntos podem ser

---

<sup>15</sup> Ao colocar a expressão máquina entre aspas se quer assinalar que, ao contrário das máquinas, o Estado é o resultado mutante de um permanente processo de resolução de agendas decisórias que representam em cada momento a relação de forças presentes numa dada sociedade. E que, como um ser vivo e diferentemente de uma máquina, que quando tem um de seus componentes quebrados se detém, o Estado, quando uma de suas partes funciona mal, se atrofia, ou deixa de funcionar, ainda assim não para. Ele se adapta à nova situação, muitas vezes fazendo com que outra de suas partes se hipertrofie a fim de permitir sua marcha.

desregulamentados e deixados para que as interações entre atores privados com poder similar determinem incrementalmente, ainda que com uma atenta monitoração e fiscalização por parte do Estado, um ajuste socialmente aceitável? Quais devem ser objeto da agenda pública, de um processo de decisão racional, participativo e de uma implementação e avaliação sob a responsabilidade direta do Estado?

A democracia é uma condição necessária para construir um Estado que promova o bem-estar das maiorias. Só o conjunto que ela forma com outra condição necessária – a capacidade de gestão pública – é suficiente. Sem democracia não há participação e transparência nas decisões, não há planejamento participativo, avaliação de políticas, prestação de contas. Não há responsáveis, há impunidade. Mas a democracia, se restrita a um discurso político genérico e sem relação com a ação cotidiana de governo, pode degenerar num assembleísmo inconsequente e irresponsável e numa situação de descompromisso e ineficiência generalizada.

Governar num ambiente de democracia e participação e, ao mesmo tempo, com enormes desigualdades sociais requer capacidades e habilidades extremamente complexas e difíceis de conformar, sobretudo no âmbito de um Estado como o que herdamos. E sem a utilização das ferramentas de gestão participativas de modo articulado isso será ainda mais difícil.

Tanto a direita como a esquerda perceberam a necessidade de contar com metodologias de GG e de GS que, ao mesmo tempo, promovam e deem consequência à participação popular. A primeira, porque já não pode manter o estado de ignorância e subordinação do qual até agora têm lançado mão para seguir governando. A segunda, porque, ao abandonar sua estratégia de revolução armada que permitiria a seus quadros, tomando o poder e através de um renovado apoio das massas, usar o Estado para alcançar o seu cenário normativo, percebeu que a simples

mobilização política não era suficiente. De fato, ao abraçar a via eleitoral, a participação, mais do que a mobilização política, é a garantia que tem a esquerda para dar consequência e manter o apoio popular que foi capaz de conquistar.

### **A construção do “Estado necessário” e a Gestão Governamental**

Este item se inicia com a apresentação do argumento de que o trânsito do “Estado herdado” para o “Estado necessário” demanda a capacitação de seus quadros e a formação de novos gestores que aliem dois tipos de capacidades ou habilidades básicas. A primeira é dominar os aspectos teóricos e práticos do processo de elaboração de políticas públicas a ponto de serem capazes de utilizá-los como ferramenta da mudança social, econômica e política. A segunda capacidade diz respeito à atuação de maneira eficiente no seu dia a dia a ponto de fazerem com que a estrutura que corporificam – o Estado – seja cada vez mais eficaz no uso dos recursos que a sociedade lhe faculta e que produza impactos crescentemente efetivos.

A democratização política está levando a um crescimento exponencial da agenda de governo; a erupção de uma infinidade de problemas que, em geral, demandam soluções específicas e criativas muito mais complexas do que aquelas que o estilo tradicional de elaboração de políticas públicas e de planejamento governamental – homogeneizador, uniformizador, centralizador, tecnocrático, típico do Estado que herdamos – pode absorver<sup>16</sup>.

No Brasil, a maneira como tradicionalmente se definiam e caracterizavam os problemas que o Estado deveria tratar ficava

---

<sup>16</sup> Há muitos trabalhos de pesquisadores latino-americanos que descrevem as características que foram impregnando a gestão pública (que configuro o que denomino “Estado herdado”) e que apontam propostas para sua modificação. Entre eles, Oszlak (1999), Evans (2003) e Weissbluth (2002, 2003 e 2008).

restrita ao que a orientação ideológica e o pensamento político conservador dominante eram capazes de visualizar. No que respeita à gestão, vale destacar que o entendimento dos problemas públicos estava estrangida por um modelo explicativo que, de um lado, tendia à quase monocausalidade e, de outro, a soluções genéricas, universais. Esse procedimento quase esquizofrênico levou à adoção de um padrão único do tipo causa-problema-solução no qual, embora fosse percebida certa especificidade nos problemas enfrentados, o fato de que, segundo o modelo explicativo adotado, sua causa básica era a mesma terminava conduzindo à proposição de uma mesma solução.

O governo não apenas filtrava as demandas da sociedade com um viés conservador e elitista; ele adotava uma maneira tecnoburocrática para tratá-las que levava à sua uniformização, ao seu enquadramento num formato genérico que, é verdade, facilitava o tratamento administrativo. Ao fazê-lo, escondia sob um manto de aparente equidade os procedimentos de controle político e assegurava a docilidade do povo, desprotegido e desprovido de cidadania, frente ao burocratismo onipotente do Estado<sup>17</sup>. Era na fila do INPS que o povo aprendia o que era a democracia<sup>18</sup>.

As características do “Estado herdado” faziam com que as demandas da população se tornassem assuntos genéricos, “nacionais”, a serem resolvidos mediante a distribuição dos recursos arrecadados de forma centralizada. Assim, sem nenhuma preocupação com a elaboração de políticas apropriadas, os recursos fluíam através de uma complexa rede de influências e favores até

---

<sup>17</sup> Uma retrospectiva de como se deu, ao longo do nosso processo de desenvolvimento socioeconômico, a relação entre o Estado e os interesses das classes dirigentes e subordinadas é apresentada por Bresser-Pereira (2007).

<sup>18</sup> Guillermo O’Donnell (2008), em trabalho com o sugestivo nome de *Algumas reflexões sobre a democracia, o Estado e suas múltiplas caras*, aborda magistralmente este tema.

os líderes políticos locais, que, discricionariamente e seguindo os procedimentos sancionados pelo patrimonialismo e pelos outros ismos” que ele desencadeou no nosso ambiente (Costa, 2006), os transformavam em benesses com que atendiam às suas clientelas urbanas e aos seus “currais” do interior do País.

Essa situação perpetuava e retroalimentava um modelo de gestão governamental e de elaboração de políticas que era não apenas injusto e genérico; era, também, quando empregado por gestores bem-intencionados, inócuo, uma vez que as verdadeiras causas ou não eram visualizadas ou não podiam ser enfrentadas. Este modelo consolidado – objetivos, instrumentos, procedimentos, agentes, tempos –, além de incremental, assistemático e pouco racional tendia a gerar políticas que eram facilmente capturadas pelos interesses das elites.

As demandas que o processo de democratização política cada vez mais coloca, e que tenderão a ser filtradas com um viés progressista por uma estrutura que deve rapidamente se aproximar do “Estado necessário”, originarão outro tipo de agenda política. Serão muito distintos os problemas que a integrarão e terão que ser processados por este Estado em transformação. Eles não serão mais abstratos e genéricos, serão concretos e específicos, conforme sejam apontados pela população que os sente, de acordo com sua própria percepção da realidade, com seu repertório cultural, com sua experiência de vida, frequentemente de muito sofrimento e justa revolta.

Construir o “Estado necessário” não será somente difícil. É uma tarefa que, para ser bem-sucedida, deveria contar *a priori* com algo que já deveria estar disponível, mas que é, ao mesmo tempo, seu objetivo criar; isto é, as capacidades e habilidades de gestão extremamente complexas necessárias para transformar o Estado herdado.

Assim colocado, o problema pode parecer sem solução. Mas, não obstante, ela existe. E existe porque já há a consciência

da necessidade da construção do “Estado necessário”. E quando existe esta consciência é porque a solução já é vislumbrada por uma parte dos atores envolvidos com o problema.

As discussões em curso e as ações de capacitação de gestores no âmbito do Estado e da universidade pública remetem a uma consciência por parte desses atores da emergência da forma institucional que aqui denomino “Estado necessário”. Elas revelam a percepção de que rotinas administrativas que dão margem ao clientelismo, à iniquidade, à injustiça, à corrupção e à ineficiência, que restringem os resultados obtidos com a ação de governo, que frustram a população e solapam a base de apoio político, dificultando a governabilidade, não podem ser toleradas. E que, para que isto ocorra, não bastam o compromisso com a democracia, o desejo de um futuro mais justo, o ativismo e a militância.

É tarefa da universidade pública exercer papel central na criação de condições para que os gestores públicos materializem esse compromisso. É imprescindível que um novo tipo de conhecimento teórico e prático acerca de como governar (para a população e em conjunto com ela) seja urgentemente disponibilizado. E através dele que uma nova cultura institucional será criada para alavancar a construção do Estado necessário.

O cenário atual demanda do gestor público um marco de referência analítico-conceitual, metodologias de trabalho e procedimentos qualitativamente muito diferentes daqueles que se encontram disponíveis no meio em que ele atua. O conteúdo a ser incorporado às políticas, fruto de um viés não mais conservador e sim progressista, transformador, irá demandar um processo sistemático de capacitação.

Para darmos uma ideia do desafio cognitivo que isto significa, vale lembrar que a forma como se dá a determinação do que são problemas e o que são soluções, o que são causas e o que são efeitos, o que são riscos e o que são oportunidades, é enviesada



pela relação de forças políticas vigente. Isso porque, em muitos casos, ela terá que ser invertida.

Estamos vivendo um momento da democratização política em que as duas pontas da gestão pública e do processo de elaboração de políticas estão sofrendo uma rápida transformação. Na sua ponta inicial – a veiculação da demanda –, há claramente maior probabilidade de que assuntos “submersos” e de grande importância para a população passem a integrar a agenda de decisão política. Na sua ponta terminal – a decisão de onde alocar recursos –, existe igualmente uma grande probabilidade de que problemas originais passem a ter sua solução viabilizada. Como tratar essas novas demandas até transformá-las em problemas que efetivamente entrem na agenda decisória? Como fazer com que o momento da implementação da política (que se segue ao da formulação) possa contar com um plano para sua operacionalização eficaz, que maximize o impacto favorável dos recursos cuja alocação pode ser agora localmente decidida de forma rápida, mediante instrumentos inovadores e transformadores, como é o caso do Orçamento Participativo?

### **Modelizando: o privado, o público, o social e o governamental nos planos da “realidade” e da “gestão”**

Numa perspectiva descritiva, a observação do movimento privado *versus* público no período mais recente que sucede à hegemonia do neoliberalismo indica que os atores privados vêm mantendo (ainda que, ao que parece, com menos intensidade) sua capacidade de orientar as políticas públicas para o atendimento de suas reivindicações. E, ademais, que eles ainda estão conseguindo impor, em parte “por *default*”, métodos de gestão privada à porção do Estado que atende diretamente aos seus projetos políticos. E, provavelmente em menor medida, ainda que pela mesma razão, que continuam conseguindo que o Estado conceba

e empregue arranjos para o atendimento das necessidades sociais coerentes com seus interesses<sup>19</sup>.

Numa perspectiva normativa, essa observação deriva na percepção, fundada nos ideais democráticos e republicanos dos servidores públicos, de que essa tendência deve ser acompanhada por outra simétrica. E que esta, embora deva ser construída, no âmbito político, pelos movimentos sociais, terá que ser secundada de um esforço, no âmbito do aparelho de Estado, daqueles gestores que compartilham os ideais de servir ao público. Esforço este que contém um desafio teórico que implica um decidido engajamento da universidade pública para tornar possível a capacitação desses gestores.

A atenção ao campo da Gestão Social que se iniciou há pouco mais de uma década segue hoje presente na universidade pública como uma forma de enfrentar a exclusão e atender à demanda dos movimentos sociais através da docência, da pesquisa e da extensão. Soma-se e essa ação focalizada no segundo polo do processo contraditório de democratização *versus* exclusão social outra um pouco mais recente, associada ao primeiro polo da democratização. Mais especificamente, ao espaço público (ou, mais precisamente, governamental) que integra esse polo. Entre os resultados dessa ação, há que destacar a retomada da preocupação da universidade pública com a Gestão Pública que ha-

---

<sup>19</sup> Sem o objetivo de detalhar ou polemizar, mas apenas a título de exemplo, menciono o programa de construção de habitações implantado pelo atual governo. Apesar do fato conhecido de que mais da metade das moradias existentes no País serem construídas pelos seus moradores, ele se utiliza dos instrumentos tradicionais de contratação e construção que beneficiam fortemente atores privados. O considerável impacto positivo que poderia desencadear em termos de geração de trabalho e renda e a existência de tecnologias construtivas e de arranjos organizativos e produtivos baseados em empreendimentos solidários sugerem que a concepção desse programa esteve subordinada à defesa de interesses privados.

via arrefecido consideravelmente e, em alguns casos (como o da UFBA), praticamente sido abandonada na década de 1990.

A democratização do País abriu uma nova oportunidade e colocou um novo desafio. Passada a onda neoliberal e a hegemonia do *New Public Management*, o Estado brasileiro inicia um processo de mudança e, recuperando-se da atrofia imposta pela conjuntura anterior<sup>20</sup>, busca se tornar mais permeável aos movimentos sociais e às suas demandas. O fato de se abrir para os gestores governamentais a possibilidade de incidir sobre o primeiro polo daquele processo (o da democratização), democratizando seu espaço de atuação, parece ter refletido no ambiente universitário entre os interessados na GP, na GS e nas suas interfaces.

Superpondo-se àquele processo, ainda que de modo não independente, existe na sociedade brasileira um outro, também contraditório. Ele se caracteriza por um movimento que segue ampliando o espaço do privado e de outro que se contrapõe visando à ampliação do espaço do que é público, entendido este não apenas com o que é “estatal” ou “governamental”, mas, também, o que é entendido como “social”. Talvez mais do que o primeiro, esse processo demanda um esforço cognitivo de interpretação que dê conta da oposição privado *versus* público que ele abarca. E, também, no âmbito da gestão e da formação de gestores, de uma revisitação de conteúdos, como aquela que este trabalho busca fazer, que permita

---

<sup>20</sup> Ao contrário do que os defensores da Reforma Gerencial querem fazer crer, nosso país possui uma muito baixa proporção de servidores públicos na população economicamente ativa. Segundo a OECD, ela (incluindo administração direta, indireta e empresas estatais) é de 10,7%, quando em nossos vizinhos, como a Argentina, é de 16,2%. Em nosso “modelo”, os Estados Unidos, de 14,8%. Em nossos colegas “emergentes”, como Índia, de 68,1%. Naqueles países que nos têm sido apontados como exemplos de capitalismo bem-sucedido, como a Dinamarca, de 39%. Se levarmos em conta o fato que se apresenta do Estado brasileiro, do não atendimento das necessidades da maioria da população, e a hoje consensual decisão de ele seja corrigido, fica ainda mais evidente a necessidade de ampliá-lo.

um tratamento orgânico dos problemas que emergem desses dois processos. Por demandar uma diferenciação entre a Gestão Pública e a Gestão Social, ele é tratado com algum detalhe a seguir.

As modificações pelas quais vem passando o País estão configurando um novo espaço em ambos os polos do processo contraditório de democratização *versus* exclusão social – o espaço do social –, o que torna necessário um esforço cognitivo para identificar (descrever e explicar), no “plano da realidade” referente ao espaço público, esse novo espaço que neste plano se vai delineando e desfazendo a identidade até há algum tempo completa entre o público e o governamental. Em seções anteriores deste trabalho se trata de alguns dos aspectos necessários para tanto.

No que se refere ao procedimento de modelização que enfoca este item, aquilo que vem ocorrendo no “plano da realidade” será aqui mostrado por meio de duas figuras. A primeira (Figura 4) mostra a atualização que, no “plano da gestão”, parece ser a que decorre do contexto interpretativo das relações entre GS e GP contido na literatura que foi analisada. A segunda (Figura 5) mostra a atualização que resume a proposta desenvolvida neste trabalho.

Na Figura 4, aparece no “plano da realidade” uma intersecção entre os espaços privado, público e social. O que dá a entender o modo como se percebe a configuração atual desses espaços, coerente com o que aqui se denomina “Estado herdade”. A Figura 4 retrata um processo em tudo semelhante, ainda que concernente a uma nova etapa de desenvolvimento do capitalismo, àquele que se tratou no item que precede a estilização apresentada na Figura 2. São também vetores políticos, sociais, econômicos e ideológicos, semelhantes aos que deram origem à configuração clássica do capitalismo os que, aqui inseridos num processo de coorganização com as características próprias do ideário neoliberal e da reforma gerencial, originam a configuração mostrada na Figura 4 no “plano da realidade”.

Ali se mostra a considerável intersecção entre os três espaços com ela coerente. Apenas a título de exemplo, pode-se sugerir que a intersecção dos três espaços seria o lócus das ações de “responsabilidade social empresarial” que, como é usual, são realizadas a partir de recursos públicos obtidos através da via renúncia fiscal.

A Figura 5 apresenta, no “plano da realidade”, uma modificação. Embora siga aparecendo uma intersecção entre os espaços privado e público e social, ela é bem menor. E o espaço público é entendido como uma união do espaço social com o governamental<sup>21</sup>. Diminuiria sensivelmente a intersecção entre o espaço privado e o público, que estaria quase que restrita à intersecção entre o espaço privado e o social, correspondente àquelas empresas que, movidas por um espírito antagônico a sua natureza, atuam visando à inclusão social através de ações de “responsabilidade social empresarial”; o que procura dar a entender outra percepção acerca da configuração atual desses espaços, coerente com o que aqui se denomina processo de transição do “Estado herdado” para o “Estado necessário”. A qual idealmente supõe um movimento que recoloca no âmbito do Estado a responsabilidade pelas ações orientadas à satisfação das necessidades sociais e que implica uma decidida ação no espaço governamental.

Neste caso, as ações realizadas no espaço público estariam menos dependentes das empresas, uma vez que empreendimentos solidários, formados a partir de um processo contra-hegemônico de transformação da economia informal numa Economia Solidária que evite a “inclusão” dos trabalhadores que ali hoje sobrevivem à economia formal, seriam os responsáveis pela produção de

---

<sup>21</sup> A vasta e rica contribuição que vem sendo realizada pelos pesquisadores da Economia, Sociologia, Administração, Ciência Política acerca da emergência do “social” e da sua crescente individualização no cenário brasileiro poderia ser explorada para fundamentar o que mostra o “plano da realidade” da Figura 5. Por razões compreensíveis, isso não é feito aqui.

bens e serviços de uso coletivo (público ou social) hoje realizada mediante a alocação de recursos públicos e a utilização do poder de compra do Estado. Ao mesmo tempo em que aumentaria a intersecção entre o espaço social, diminuiria, assim, aquela relativa ao espaço governamental. A intersecção dos espaços privado e público estaria limitada àquelas ações, pertencentes ao âmbito governamental ou social que, embora sejam hoje a maioria, não possam ser realizadas com o concurso dos empreendimentos solidários.

No “plano da gestão”, a Figura 4 mostra a “projeção” que nele determinariam as ações situadas no “plano da realidade”. Aqueles vetores acima referidos, “transduzidos” mediante um processo de coorganização que possui, ademais, aspectos cognitivos típicos de ambientes profissionais situados no interior do Estado e da universidade, mas também orientados pela vertente neoliberal, seriam os responsáveis pela configuração apresentada no “plano da gestão”.

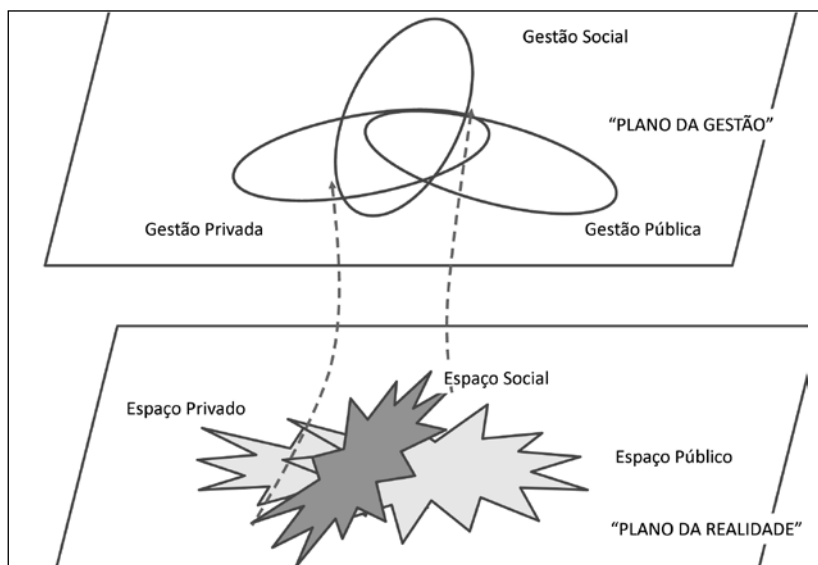


Figura 4

Teria sido aquele processo e essa transdução os responsáveis pela ideia bastante difundida, pertencente ao contexto interpretativo ao que se fez referência inicialmente, de que o conceito de GS não apenas abarcaria o espaço do Público e do Privado como seria compatível com os seus ethos e com os interesses dos atores que neles exercem sua ação; ideia esta que embasa a proposta de que a GS estaria estreitamente relacionada com a Gestão Privada pode ser entendida como uma extensão de uma outra mais comum e central na proposta da reforma gerencial: a de que caberia aos gestores públicos e aos pesquisadores e professores de Administração “Geral” a incorporação dos princípios que orientam a gestão do espaço privado – a Administração de Empresas – ao que até então era entendido como a Gestão Pública.

A observação daquele contexto interpretativo indica uma postura inovadora, empreendedora, *avant la lettre*, ou mais-realista-do-que-o-rei, da comunidade formada por aqueles atores, sempre atenta às tendências mundiais e ansiosa por transpô-las, às vezes de forma acrítica, ao nosso ambiente; alguns deles, diga-se de passagem, de modo francamente contraditório com suas intenções políticas e convicções ideológicas. Preocupados em não parecer retrógrados ou saudosistas, eles terminaram sancionando projetos políticos contrários aos seus interesses e alinhando-se com agendas de atuação, pesquisa ou docência que hoje se mostram crescentemente disfuncionais em relação ao cenário de democratização em curso.

Essa observação sugere que parece ter havido mais preocupação em criar, no “plano da gestão”, o campo da Gestão Social do que precisar a fronteira que, no “plano da realidade”, separa o “privado” do “social” e delimitá-lo no interior do espaço público. O que parece ter ocorrido no “plano da gestão” foi o que o Pensamento Complexo alude (e aconselha): a identificação dos componentes de um sistema não pelas fronteiras que os separam e excluem, e sim pelas dinâmicas que os animam – embora essa

separação, por ser nada mais do que um modelo heurístico para entender uma realidade complexa, não deva ser transposta para modelizar o “plano da realidade”: o que nele ocorre possui vigorosas e bem conhecidas determinações políticas e socioeconômicas, nacionais e mundiais.

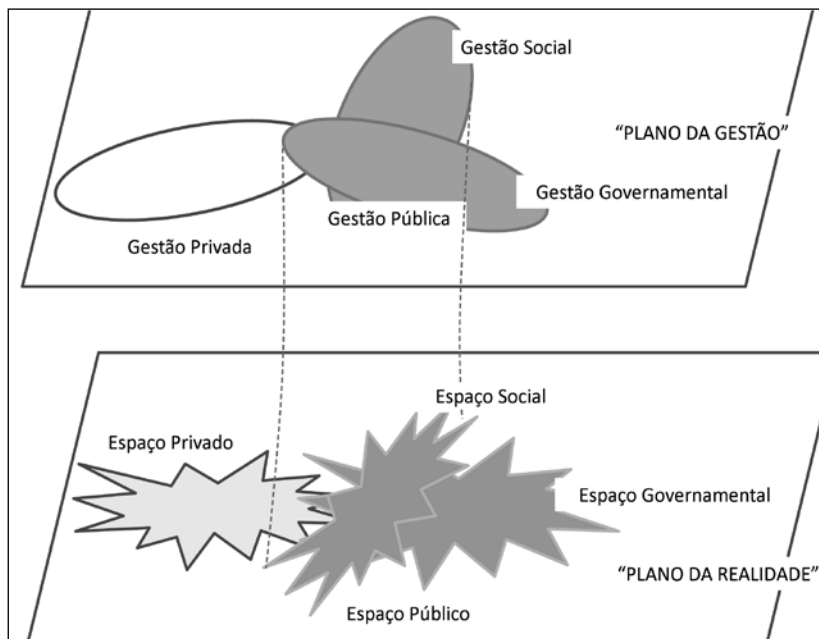


Figura 5

O mostrado no “Plano da gestão” da Figura 5 resulta de uma intenção de interpretar a realidade para atuar sobre ela e do grau maior de definição que, por função, é a ela inerente. Ali o espaço público se projeta, no “plano da gestão”, em dois subcampos: o da Gestão Social e o da Gestão Governamental. Os dois espaços que se estão individualizando no “plano da realidade” – governamental e social – e a esperada expansão, agora não mais viciosa, mas virtuosa deste último já estão fazendo emergir, no



“plano da gestão”, um movimento de coorganização e transdução simétrico ao anterior. Lembrando o que se indicou em itens anteriores a esta seção, esse movimento, cuja responsabilidade recai sobre aquela comunidade recém-nomeada, é um elemento cognitivo indispensável para o trânsito do “Estado herdado” para o “Estado necessário”.

Na figura, o campo da Gestão Pública aparece denotado quase que como uma união de dois conjuntos com contornos evidentemente difusos. Isto é, o “subcampo” da Gestão Social com aquele conjunto que resulta da exclusão da intersecção do campo da Gestão Privada com o “subcampo” da Gestão Governamental.

Em que pese a sua precariedade, acredito que essa tentativa de modelização possa vir a ajudar no entendimento das “interfaces, delimitações” entre a GP e a GS. E, inclusive, para chamar a atenção para situações como a que se verifica no “plano da realidade”, em que, por exemplo, o Estado segue transferindo recursos para ONGs e para empresas através de renúncia fiscal para implementar e até para formular políticas sociais. E também para as que ocorrem no “plano da gestão”, em que arranjos institucionais concebidos para a “gestão do social”, como o Orçamento Participativo, começam a contaminar áreas de política pública até há pouco capturadas pelos interesses privados e empresariais e geridas segundo a racionalidade por eles imposta.

E, em consequência, como uma espécie de “ponte cognitiva” que liga esses dois perfis, concebida em função de minha experiência e nos valores e interesses que devem ser privilegiados no ambiente da universidade pública brasileira contemporânea, os conteúdos, habilidades etc. que considero pertinentes. As características dessa “ponte cognitiva” estão, por isso, fortemente influenciadas pelas restrições e oportunidades que marcam a realidade brasileira atual abarcada, no que respeita às atividades de gestão que elas implicam, pela Gestão Social e a Gestão Pública.

## Considerações finais

O esforço de escrita deste trabalho teve um resultado paralelo (como já dito, não buscado ou alcançado *on the job*) no campo metodológico que talvez possa servir como uma referência à concepção de um quadro sistêmico para descrever, explicar e prescrever as relações que se verificam no “plano da realidade” e no “plano da gestão” entre os elementos que se posicionam no âmbito das “interfaces e delimitações”. A obtenção desse resultado (ou a “aplicação” do procedimento metodológico) permitiu descrever e explicar as esferas do privado, do público e do social (ou, como argumento, do privado, do governamental e do social) que se situam no “plano da realidade” e projetá-lo de modo descritivo-explicativo, mas também normativo, no “plano da gestão”, individualizando esferas de Gestão Privada, Pública e Social (ou, como argumento, Gestão Privada, Governamental e Social).

É minha percepção que o aprimoramento desse procedimento metodológico pode ser útil na tarefa de formar gestores públicos (governamentais e sociais) capazes de ajudar na construção de uma sociedade mais justa, igualitária e ambientalmente sustentável.

Dado que a conceituação de GS que se propõe neste trabalho é distinta da adotada em outros círculos, inicio esta seção por este ponto, apontando mais precisamente as distinções e justificando a minha proposta. Para tanto, me refiro a um dos autores que mais se tem dedicado a precisá-la.

Segundo Tenório (2000, p. 114 e ss.), a GS “(...) deve atender, por meio da esfera pública, o bem comum da sociedade” mediante processos decisórios participativos, dialógicos baseados na racionalidade comunicativa – por contraposição à Gestão Estratégica. Nesta, “o sistema-empresa determina as suas condições de funcionamento e o Estado se impõe sobre a sociedade”, mediante uma “ação estratégica” (por oposição à “ação comu-

nicativa”) utilitarista, hierárquica, tecnoburocrática. O tipo de gestão que se contraporia à GS estaria então associado à “(...) ação social implementada sob a hegemonia do poder técnico ou tecnoburocrático, que se manifesta tanto no setor público quanto no privado; fenômeno comum às sociedades contemporâneas”.

No primeiro trecho, de natureza descritiva, ao escrever que a GS “(...) deve atender, por meio da esfera pública (...)”, o autor pode estar querendo dar a entender que ela estaria relacionada a ações realizadas no “plano da realidade” pelo Estado. Mas pode também querer indicar que a GS seria uma atribuição do Estado, no “plano da gestão”, referida a ações realizadas por outros atores (empresas, ONGs, movimentos sociais etc.). No segundo, de natureza normativa, ao dizer que a Gestão Estratégica “(...) se manifesta tanto no setor público quanto no privado (...)”, ele pode estar querendo dar a entender que a GS, tal como aquela à qual se contrapõe, pode se “manifestar” também no setor privado.

Enquanto que a proposta que faço pudesse concordar com o primeiro trecho, dificilmente poderia fazê-lo, até onde é possível entender o significado do verbo manifestar em relação ao segundo.

Com o mesmo objetivo de explicitar diferenças conceituais e de, eventualmente, suscitar uma explicação, abordo um outro plano, aquele relativo ao ambiente de consenso que caracterizaria aquele demarcado pela GS. Nele, Tenório (2009), ao relatar a sua experiência com o tema da GS, a entende como um “(...) processo gerencial dialógico no qual a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação (ação que possa ocorrer em qualquer tipo de sistema social – público, privado ou de organizações não governamentais)”. Ele propõe mais adiante que “(...) o adjetivo social qualificando o substantivo gestão será entendido como o espaço privilegiado de relações sociais onde todos têm o direito à fala, sem nenhum tipo de coação”.

No primeiro trecho, o autor parece admitir implicitamente que pode ocorrer num “sistema privado” (entenda-se, uma empresa privada) uma situação em que um trabalhador possa “compartilhar” com o patrão alguma “autoridade decisória” no âmbito de um “processo gerencial dialógico”. No segundo, ele dá a entender que num “sistema” como esse poderia deixar de existir qualquer “tipo de coação”. Novamente nesse caso, haja vista os conteúdos teóricos apresentados nas seções precedentes acerca da natureza das relações entre a sociedade e o Estado capitalista, é difícil aceitar a conceituação proposta pelo autor.

Ainda no relato da sua experiência que transcrevi na segunda seção, Tenório (2009) escreve que “o importante não é diferenciar gestão pública de gestão social, mas resgatar a função básica da administração pública, que é atender os interesses da sociedade como um todo”. Por também não concordar, pela mesma razão acima referida, que seja esta a função da administração pública, fica difícil aceitar que não seja importante diferenciar entre GP e GS.

Finalmente, ao expressar que “O conceito de gestão social seria desnecessário se tanto o agente público como o econômico praticassem uma gestão republicana: uma gestão preocupada com a justiça social, com o interesse pelo bem comum e não com interesses privados”, o autor leva seu esforço conceitual a uma crítica – indireta e desfocada, ainda que bem intencionada – não ao capitalismo (ou o que parece perceber como sendo o neoliberalismo), mas àquilo que este, por ser como é, impossibilita. Ao colocar a GS como algo orientado para o bem comum, os direitos de cidadania, a solidariedade, a harmonia, o republicanismo, a participação, a autonomia etc. (numa palavra, para a valorização do social frente ao privado e ao que denomina estatal), ele chega a uma conclusão surpreendente. De fato, não seria necessário um estilo de gestão como o que a GS propõe se aqueles que personificam, no interior da empresa e do Estado, a exploração e a

coerção que o capitalismo legitima e naturaliza atuassem de forma oposta àquela como atuam. Isto é, respeitando os preceitos republicanos, promovendo a justiça social, o bem comum etc. Ao não esclarecer que aquela valorização é obstaculizada pelo antagonismo inerente ao capitalismo e que teria que estar associada – com anterioridade ou em paralelo – a sua alteração, o tom de quase-denúncia que adota não é suficiente para desfazer o sabor do que parece ser uma simples petição de princípio.

Em síntese: o resultado principal do meu percurso de envolvimento e entendimento acerca do tema aqui tratado é a proposição de que a GS é uma parte constitutiva da GP, sendo a GG a outra. E que Gestão Privada, por seu turno, deve ser entendida como um conjunto formado pela gestão dos negócios da empresa, desde logo, e da gestão dos negócios que ela possui com o Estado; inclusive daqueles cujo objetivo se relaciona à implementação, formulação e avaliação das políticas sociais.

Ele leva a duas conclusões. A primeira, um tanto arriscada, é a de que a discussão acerca das interfaces e delimitações referentes à GP e à GS careceria de sentido, uma vez que precisá-las quando um conjunto contém o outro é pouco produtivo. Mas esta conclusão é, sobretudo, inócua, uma vez que o entendimento da GP e da GS como conjuntos, e não da segunda como um subconjunto contido na primeira, está solidamente estabelecido.

A segunda conclusão não é semântica ou meramente “acadêmica”; ela pode ter importantes implicações em termos da agenda de pesquisa e de ensino da universidade pública. A proposição de que a GP é um conjunto que, além de disjunto em relação à Gestão Privada, é composto apenas por outros dois a – GS e a GG – implica, por um lado, um distanciamento (“crítico”, inclusive) dessa agenda daquela usualmente explorada pela área de Administração (em particular pela de Administração de Empresas ou de Negócios, o que ente nós está sendo conhecido como *Business Administration*). Implica, por outro lado, que a

formação de gestores públicos, que em função do que se enfatiza neste trabalho tenderá a ganhar considerável impulso, deverá ocorrer de modo integrado. Isto é, individualizando e ao mesmo tempo integrando, no âmbito da GP, a GS e a GG.

Esse resultado suscita imediatamente uma pergunta: quem (e como) formará os profissionais (evito chamá-los de gestores para evitar confusão) que, em empresas e em organizações do “terceiro setor”, deverão atuar na implementação das políticas sociais formuladas pelo Estado? E os profissionais que, nas empresas, estão envolvidos com ações de “responsabilidade social empresarial” e que participam nas decisões acerca de como elas deverão utilizar os recursos oriundos de renúncia fiscal ou de outra natureza?

A essas perguntas podem ser oferecidos dois tipos de resposta. Ambos podem ser formulados inicialmente em forma de pergunta. O primeiro se relaciona à natureza do conhecimento que necessitam esses profissionais, e o segundo, a quem, dentro do universo das instituições de ensino superior brasileiro, caberia a função de formá-los?

Considero que uma resposta a elas teria que estar balizada, por um lado, pela premência do desafio de capacitar gestores públicos, que deverão estar desde o início de sua formação contaminados pelos valores do “público” e, por outro, pelo grande número de escolas de Administração existentes no setor privado de nosso ensino superior. Com base nisso, diria de modo acaciano (e quase rimando) que as universidades públicas deverão concentrar-se decididamente na formação dos gestores públicos, e que os destinados a gerir os negócios privados deverão ser formados nas universidades privadas.

# **A Economia Solidária no Governo Federal<sup>1</sup>**

Paul Singer

## **Origem da Secretaria Nacional de Economia Solidária**

Em junho de 2003, o Congresso Nacional aprovou projeto de lei do presidente Lula, criando no Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) a Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes). Dessa forma, o Estado brasileiro reconheceu um processo de transformação social em curso, provocado pela ampla crise do trabalho que vem assolando o país desde os anos 1980. A desindustrialização, suscitando a perda de milhões de postos de trabalho, a abertura do mercado, acirrando a competição global e o desassalariamento em massa, o desemprego maciço e de longa duração, causando a precarização das relações de trabalho – tudo isso vem afetando grande número de países.

Como defesa contra a exclusão social e a queda na indigência, as vítimas da crise buscam sua inserção na produção social através de variadas formas de trabalho autônomo, individuais e coletivas. Quando coletivas, elas optam, quase sempre, pela autogestão, ou seja, pela administração participativa, democrática,

---

<sup>1</sup> Publicado na *Revista do Ipea Mercado de Trabalho*, agosto de 2004.

dos empreendimentos. São estes os que constituem a Economia Solidária.

Mudanças como estas se registram em muitos países. No Brasil, assumiram proporções notáveis, a ponto de tornar a Economia Solidária uma opção adotada por movimentos sociais e importantes entidades da sociedade civil, como Igreja, sindicatos, universidades e partidos políticos. Na passagem do século, políticas públicas de fomento e apoio à Economia Solidária foram adotadas por muitas municipalidades e alguns governos estaduais.

Com a eleição de Lula à presidência, entidades e empreendimentos do campo da Economia Solidária resolveram solicitar ao futuro mandatário a criação de uma secretaria nacional de Economia Solidária no MTE. Explica-se a opção pelo MTE pelos estreitos laços políticos e ideológicos que ligam a Economia Solidária ao movimento operário. A demanda dos movimentos foi bem acolhida pelo então ministro Jacques Wagner, que muito contribuiu para que a Senaes pudesse se instalar e se entrosar com as outras secretarias que compõem o MTE.

Convém lembrar que o MTE, desde sua criação, tem tido por missão proteger os direitos dos assalariados. Os interesses dos trabalhadores não formalmente assalariados não figuravam com destaque na agenda do ministério. Por isso, o surgimento da Senaes representou uma ampliação significativa do âmbito de responsabilidades do MTE, que passa a incluir o cooperativismo e associativismo urbano (já que pelo rural continua responsável o Ministério da Agricultura).

## **Construindo uma política participativa**

A Senaes entende que sua missão é difundir e fomentar a Economia Solidária em todo o Brasil, dando apoio político e material às iniciativas do Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES). Esse fórum inclui as principais agências de fomento da



Economia Solidária, a rede de gestores municipais e estaduais de Economia Solidária, a Associação Brasileira de Gestores de Entidades de Micro-Crédito (Abcred) e as principais associações e redes de empreendimentos solidários de todo o país.

O FBES descentralizou sua atividade, organizando fóruns estaduais de Economia Solidária na maioria das unidades da federação. A Senaes organizou visitas a todos os Estados, para levar seu programa “Economia Solidária em Desenvolvimento” tanto às Delegacias Regionais do Trabalho (DRT) como aos fóruns estaduais. Dessa forma, fóruns e DRTs começaram a combinar esforços no fomento e divulgação da Economia Solidária nos Estados.

Mais recentemente, cada DRT designou uma funcionária ou funcionário para responder pelas atividades em prol da Economia Solidária. Esses servidores estão recebendo formação em Economia Solidária, de forma sistemática, pela Senaes.

A Senaes só passou a ter dotação orçamentária a partir deste ano, pois começou a funcionar apenas em meados do ano passado. Decidimos empregar os recursos em diferentes projetos: várias prefeituras pediram recursos para construir Centros de Referência de Economia Solidária, para a comercialização de produtos de empreendimentos solidários e para a realização de encontros, seminários e cursos etc.; numerosos pedidos de apoio a feiras e à construção de centros de comercialização vieram de agência de fomento, fóruns estaduais e redes de empreendimentos; pedidos de apoio ao mapeamento da Economia Solidária em estados e em regiões de estados, a seminários e encontros e à criação de cooperativas também chegaram à Senaes.

Com exceção de uns poucos pedidos que claramente excediam a disponibilidade de fundos da Senaes, todos os outros projetos foram apoiados em alguma medida. Como não havia precedentes, o exame de quase 200 projetos foi utilizado para firmar critérios básicos de avaliação, com toda a equipe participando de

sua formulação. Nas decisões políticas que definem as linhas de atuação da Senaes, todos os membros da equipe participam. Essa norma aproxima a gestão dela do modelo autogestionário, além de dar oportunidade aos integrantes de se informar sobre as atividades da Senaes e de opinar sobre as opções em debate. As contribuições dos membros da Senaes têm sido vitais para a adoção de políticas coerentes com os princípios da Economia Solidária e adequadas à realidade socioeconômica em que pretendem incidir.

### **A Economia Solidária no combate à precarização das condições de trabalho**

A resposta mais frequente à crise do trabalho, por parte das pessoas atingidas, tem sido a formação de cooperativas de trabalho, para, mediante ajuda mútua, gerar trabalho e renda para cada membro. Ao mesmo tempo, empregadores pouco escrupulosos utilizam falsas cooperativas de trabalho para deixar de pagar os encargos trabalhistas, aproveitando-se do fato de que esses encargos não são cobrados de quem contrata trabalho autônomo (a lei considera o cooperador trabalhador autônomo). Além disso, cooperativas autênticas, na ânsia de conseguir contratos, rebaixam seus preços a ponto de abrir mão de muitos dos direitos sociais de seus associados.

A precarização das relações de trabalho não é culpa das cooperativas mas do desemprego em massa, que leva suas vítimas ao desespero, deixando-as dispostas a aceitar trabalho em quase quaisquer condições de remuneração direta e indireta. A degradação do trabalho não cessa de se agravar e, no extremo, toma a forma de trabalho infantil e trabalho escravo. A Economia Solidária, aliada aos sindicatos e aos fiscais do MTE, luta pela preservação dos direitos sociais e sua ampliação. Diversos países já adotaram legislação que obriga as cooperativas de trabalho e de produção a garantir aos membros o gozo de todos os

seus direitos legais, tendo em vista precisamente evitar que as formas cooperativas sejam usadas para agravar a espoliação de trabalhadores.

A Senaes luta para que o Brasil adote a mesma legislação, inclusive para que cooperativas autênticas de trabalho não sejam confundidas com as falsas pela fiscalização e pelo Ministério Público do Trabalho. Representantes da Senaes no Fórum Nacional do Trabalho têm sustentado a proposta, que está sendo também debatida com os fiscais do trabalho nas DRTs. Ganha apoio na magistratura do trabalho, no Ministério Público do Trabalho e também nas federações de cooperativas de trabalho a ideia de que precisamos de leis que garantam o direito de auto-organização dos trabalhadores em cooperativas e associações, desde que não possam ser usadas para privar os mesmos trabalhadores de seus direitos legais.

## **O desenvolvimento solidário como forma de combate à pobreza**

A pobreza na maior parte das vezes é condição social. A falta de dinheiro obriga as pessoas a morar juntas onde o custo de morar é baixo, ou seja, em favelas, cortiços ou na rua. A necessidade em que se encontram as famílias nessas comunidades torna a prática da ajuda mútua indispensável à sobrevivência. Assim sendo, combater a pobreza requer o desenvolvimento da economia das comunidades pobres em seu conjunto, de modo a beneficiar todos os integrantes. Esse desenvolvimento pode ser induzido por agentes externos – ONGs, igrejas, governos etc. – que mobilizam a comunidade, provocam a formulação de projetos de novas atividades econômicas e/ou melhoria das já existentes e ajudam em sua implementação.

Como seria de esperar, os projetos organizados por comunidades pobres assumem quase sempre a forma da Economia

Solidária. A alternativa seria alguns membros da comunidade assumirem o papel de capitalista e assalariar os demais. Como ninguém tem dinheiro, essa hipótese é improvável. Além disso, a ajuda mútua é essencial ao esforço de gente desprovida de capital para melhorar sua situação social e econômica. O desenvolvimento que combate a pobreza é solidário e isso já vem sendo comprovado na prática em diversos lugares.

A Senaes está empenhada em promover o combate à pobreza mediante as oportunidades que o programa Fome Zero, a reforma agrária e outras políticas sociais do governo oferecem. Para tanto, diversos ministérios e secretarias do governo federal estão juntando forças. Um ponto crucial é o financiamento dessas iniciativas. O governo brasileiro está empenhado em reformas do sistema financeiro que o abram às camadas de baixa renda, que hoje estão excluídas dele. Outra alternativa é a criação de um outro sistema financeiro – solidário, popular, comunitário – que diferentes empreendimentos da Economia Solidária já estão desenvolvendo em várias partes do Brasil.

# **A Economia Solidária no Governo Federal: intersetorialidade, transversalidade e cooperação Internacional**

Maurício Sardá de Faria  
Fábio José Bechara Sanchez

## **Introdução**

A Economia Solidária ganhou grande expressão e espaço social nas últimas décadas, dando azo a um vasto campo de experiências e iniciativas de produção e reprodução dos meios de vida estruturados a partir da propriedade coletiva dos meios de produção, da autogestão, da solidariedade e do coletivismo. Esse desenvolvimento recente foi impulsionado pelas crises do capitalismo, vivenciada de forma desigual e combinada tanto no centro como na periferia do sistema e que afetou, com intensidade e ritmos diferenciados, o conjunto da classe trabalhadora com o crescimento do desemprego, do trabalho precário e ataques aos direitos sociais e trabalhistas arduamente conquistados.

Nessa conjuntura, a “Economia Solidária” apresentou-se como alternativa, inicialmente a partir de um conjunto de experiências isoladas, mas que confluiu para articulações nacionais, iniciativas de formação de redes e cadeias produtivas, associações de segundo grau, entidades de representação, políticas públicas nas três esferas de governo e, na última década, também buscou articular-se no plano internacional.

De forma geral, a expressão Economia Solidária vem sendo utilizada para designar uma grande diversidade de atividades econômicas organizadas a partir dos princípios de solidariedade, cooperação e autogestão, seja pela recriação de práticas tradicionais, seja pela emergência de formas inovadoras. Trata-se de um movimento que busca afirmar a sua identidade e plataforma de luta e reivindicações, que ganha fôlego e se estrutura em princípios associados a valores humanistas, materializados na efetivação de iniciativas econômicas solidárias de geração de trabalho e renda, instituições de assessoria e fomento e políticas públicas nas três esferas de governo.

No Brasil, a diversidade da Economia Solidária abriga desde grupos informais de costura ou artesanato até grandes fábricas recuperadas, passando também por cooperativas urbanas de serviços, cooperativas de agricultura familiar em assentamentos da reforma agrária, organizações de finanças solidárias, ou redes e cadeias produtivas (mel, algodão, metalurgia etc.), entre outros. Trata-se, fundamentalmente, de formas coletivas baseadas na cooperação ativa entre seus membros, que buscam através da solidariedade instituir iniciativas econômicas de geração de trabalho e renda nas áreas urbanas e rurais.

Numa perspectiva histórica das lutas sociais no Brasil, pode-se sugerir que este campo heterogêneo de experiências no campo da Economia Solidária é também parte e decorrência do processo de democratização da sociedade brasileira, enquanto movimento que possuía como um dos pilares centrais a defesa da participação da sociedade organizada nos rumos do país. A base concreta desse movimento resulta de um processo de confluência de várias vertentes autonomistas ou comunitaristas, como um vale para o qual convergiram vários afluentes até formarem um único rio.

Dentre essas vertentes que formaram o campo da Economia Solidária no Brasil, destacamos:

1. Uma das vertentes desse campo vem da experiência de organização sindical e das formas associativas de resistência dos/as trabalhadores/as brasileiros/as levadas adiante tanto no meio urbano quanto no espaço rural. As experiências de empresas recuperadas e as associações e cooperativas da agricultura familiar encontram-se originariamente vinculadas a este campo de lutas, mas dele diferem por irem além das estratégias de reivindicação e luta por direitos nos marcos da divisão entre capital e trabalho, enfrentando diretamente a questão da produção material de forma autogestionária; as associações e cooperativas dos assentamentos de reforma agrária derivam também desse campo, como luta pela terra e estratégia de produção autônoma dos meios de vida;

2. Converge para o mesmo campo a vertente do trabalho comunitário das igrejas, pastorais e instituições da sociedade civil no plano dos direitos e do apoio às formas de desenvolvimento endógeno. Resulta daí um imenso conjunto de experimentações no campo das organizações comunitárias de produção, finanças solidárias, formação e assessorias técnicas para o desenvolvimento local etc.;

3. Ainda que pouco estudada, deve-se considerar como vertente da Economia Solidária as formas de organização dos povos indígenas, baseadas na propriedade comum do solo, formas compartilhadas de produção dos meios de vida e do cuidado coletivo com as crianças. Do mesmo modo, deve-se considerar a influência africana que se materializou na organização dos quilombos e outras comunidades tradicionais, também resgatando formas coletivas de produção da vida material e social;

4. Outro movimento foi o originado nas universidades e institutos federais de educação tecnológica, que apoiaram prática e teoricamente para o desenvolvimento da Economia Solidária no Brasil, em especial o movimento das Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares.

Nos últimos anos, percebe-se um crescimento (ou desvelamento) de experiências de produção, consumo, distribuição ou crédito que se organizam a partir dos princípios da autogestão, do coletivismo, da solidariedade e da propriedade coletiva dos meios de produção pelos próprios trabalhadores/as. Esse vasto campo de experiências da Economia Solidária envolve ainda uma pluralidade de entidades públicas, organizações da sociedade civil, setores do sindicalismo, universidades e, mais recentemente, iniciativas de políticas públicas nas diferentes esferas de governo que apoiam as organizações econômicas solidárias e contribuem para sua expansão e fortalecimento.

A criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), possibilitou o desenvolvimento de políticas públicas voltadas para o fomento aos empreendimentos econômicos solidários e a sua incorporação na agenda pública enquanto alternativa para geração de trabalho e renda e estratégia de desenvolvimento. Ao mesmo tempo, estimulou para que diversos outros ministérios e órgãos públicos introduzissem a Economia Solidária como eixo estruturante transversal de políticas públicas de geração de renda e combate à pobreza extrema no Brasil.

Neste artigo, vamos apresentar, em linhas gerais, como se deu a construção da política da Economia Solidária no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego, durante o primeiro governo Lula, e seus significados políticos. A partir desse quadro, apresentaremos as principais ações e diálogos estabelecidos pela Senaes com outras políticas públicas setoriais, ou seja, procuraremos retratar a intersectorialidade construída pela Política de Economia Solidária no âmbito do governo federal. Ao mesmo tempo, apontaremos algumas ações, programas de órgãos públicos que incorporaram no âmbito das próprias políticas o tema da Economia Solidária como eixo estratégico, independentemente das relações institucionais estabelecidas com a Senaes,



o que aponta para o potencial transversal da Economia Solidária no âmbito das políticas públicas. Trataremos brevemente das articulações estabelecidas pela Senaes no plano internacional, com ministérios e órgãos públicos de outros países. Por fim, teceremos alguns comentários gerais sobre a construção destas múltiplas relações construídas pelas Senaes para projetar a Economia Solidária como estratégia de desenvolvimento no âmbito do governo federal.

## **A Economia Solidária no Governo Federal**

Não se trata aqui de apresentar um balanço do conjunto das ações da Senaes nos seus oito anos de existência no governo federal, dado o conjunto imenso de iniciativas e articulações realizadas nesse período. Também não abordaremos a execução financeira da Secretaria, cujo orçamento foi acrescido pelas parcerias institucionais realizadas e pelas políticas desenvolvidas em conjunto com outros ministérios e órgãos públicos.

Para o tema geral do artigo, que versa sobre as relações e políticas de Economia Solidária construídas de forma intersetorial e transversal e as relações internacionais da Senaes, cabe-nos tratar aqui da criação da Secretaria no âmbito do Ministério do Trabalho, em meio à criação de outras importantes organizações do movimento da Economia Solidária.

A Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego foi criada em junho de 2003. Ela é parte da história de mobilização e articulação do movimento da Economia Solidária existente no país. Nos final dos anos 1990, com o surgimento nos anos anteriores de várias cooperativas, empresas de autogestão e outros empreendimentos solidários, o espaço de discussão e articulação nacional começou a ser formado durante as atividades da Economia Solidária no I Fórum Social Mundial, quando as entidades nacionais da Economia Solidária

articularam-se em torno de um Grupo de Trabalho Brasileiro de Economia Solidária.

Este GT Brasileiro de Economia Solidária fortaleceu-se durante as organizações seguintes do Fórum Social Mundial, até a eleição do candidato do Partido dos Trabalhadores para a Presidência da República. Nessa conjuntura, esse Grupo de Trabalho programou a realização de uma reunião nacional, que contaria com a participação de gestores de políticas municipais e estaduais de Economia Solidária, para discutir o papel da Economia Solidária no governo que estaria por vir. Essa reunião foi realizada em novembro de 2002 e decidiu convocar uma plenária nacional para deliberar e encaminhar as propostas da Economia Solidária para o futuro governo federal e a própria organização da Economia Solidária na sociedade. Nela decidiu-se também elaborar uma Carta para o presidente eleito, sugerindo a criação de uma Secretaria Nacional de Economia Solidária, que deveria ser apresentada e referendada pela I Plenária Nacional de Economia Solidária.<sup>1</sup>

Em dezembro do mesmo ano, na 1ª Plenária Nacional de Economia Solidária, que contou com a participação de mais de 200 pessoas de todo o Brasil, representando dezenas de entidades e empreendimentos, a Carta ao Presidente Lula foi referendada e se definiu pela realização da 2ª Plenária Nacional durante a realização do III Fórum Social Mundial, em janeiro de 2003, tendo como um dos objetivos prioritários a discussão da criação de um Fórum Brasileiro de Economia Solidária – FBES.

Na 2ª Plenária, que contou com a participação de mais de mil pessoas, definiu-se um processo de criação do Fórum Brasileiro de

---

<sup>1</sup> Nesta época, um documento materializou essa articulação, publicada no âmbito do Fórum Social Mundial, chamado: Economia Popular Solidária: Alternativa Concreta de Radicalização da Democracia, Desenvolvimento Humano, Solidário e Sustentável. Anteag; Cáritas; CUT/ADS; Fase; Ibase; Pacs; Sedai/RS. Porto Alegre, 2002.

Economia Solidária, através da realização de Encontros Estaduais que preparariam a discussão nacional e elegeriam os delegados para a Plenária Nacional a ser realizada em junho de 2003.

Assim, o FBES foi criado em junho de 2003, no mesmo período em que surgia a Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária, que, juntos, constituíram os dois grandes interlocutores da Senaes na construção das Políticas Públicas no plano federal, apresentando demandas, sugerindo ações e acompanhando a execução das políticas públicas de Economia Solidária.

Apesar da importância que vêm adquirindo, esses empreendimentos apresentavam (e ainda apresentam) grandes fragilidades e dificuldades para a conquista da viabilidade econômica e da sustentabilidade que conferisse as condições para a conquista da autonomia e da emancipação dos trabalhadores e trabalhadoras.

Muitas dessas dificuldades e contradições decorrem do próprio desenvolvimento dessas iniciativas no interior do capitalismo, obrigadas a se realizarem no âmbito do sistema produtor de mercadorias e apartadas, até então, de qualquer interlocução com o Estado. A conquista da viabilidade e sustentabilidade dos empreendimentos acabam por encontrar os obstáculos que se erguem nos processos de comercialização dos produtos (mercado), no acesso a crédito e financiamento (capital) e na possibilidade de contarem com assistência técnica e formação continuada (conhecimento). O movimento da Economia Solidária no Brasil estava então consciente de que, para a superação de tais obstáculos, seria necessário acessar e disputar fundos e recursos públicos.

A criação da Senaes no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) foi uma decisão importante por situar as políticas de Economia Solidária enquanto uma política de trabalho, voltada especialmente para o trabalho associado, coletivo e autogestionário. Tal decisão foi importante inclusive para o próprio MTE, uma vez que este passou a elaborar e implementar políti-

cas públicas de apoio e fomento a formas de trabalho que diferem do (e são inclusive antagônicas ao) trabalho assalariado, do emprego com carteira assinada.

Para o professor Paul Singer, Secretário Nacional de Economia Solidária desde a sua criação em 2003, o posicionamento da Senaes, no âmbito do MTE, significou também a ampliação da responsabilidade do Ministério.

Com a eleição de Lula à presidência, entidades e empreendimentos do campo da Economia Solidária resolveram solicitar ao futuro mandatário a criação de uma secretaria nacional de Economia Solidária no MTE. Explica-se a opção pelo MTE pelos estreitos laços políticos e ideológicos que ligam a Economia Solidária ao movimento operário. A demanda dos movimentos foi bem acolhida pelo então ministro Jacques Wagner, que muito contribuiu para que a Senaes pudesse se instalar e entrosar com as outras secretarias que compõem o MTE.

Convém lembrar que o MTE desde sua criação tem tido por missão proteger os direitos dos assalariados. Os interesses dos trabalhadores não formalmente assalariados não figuravam com destaque na agenda do ministério. Por isso, o surgimento da Senaes representou uma ampliação significativa do âmbito de responsabilidades do MTE, que passa a incluir o cooperativismo e associativismo urbano (já que pelo rural continua responsável o Ministério da Agricultura).<sup>2</sup>

Tal decisão pela implantação da política no âmbito do governo federal foi importante, entre outros fatores, pelo fato de afastar, desde logo, qualquer possibilidade de que o campo da Economia Solidária ficasse circunscrito às ações de corte assistencial, como medidas contingenciais resultantes da crise do sis-

---

<sup>2</sup> SINGER, Paul. A Economia Solidária no Governo Federal. *Revista Mercado de Trabalho*. Ipea. Rio de Janeiro, 24 de agosto de 2004. Este artigo também faz parte desta coletânea.

tema. Pelo contrário, situá-la no âmbito do Ministério do Trabalho significou o reconhecimento de formas de trabalho e renda diferenciadas, cuja natureza exige políticas específicas que podem e devem dialogar com as outras políticas do campo social, sem se confundir ou subsumir às demais.

Nessa medida, não se trata de compreender a Economia Solidária como políticas contingenciais e compensatórias de enfrentamento a momentos de aguçamento das crises do capital, pois ela representa um projeto que coloca em questão o modelo de desenvolvimento hegemônico e aponta para a necessidade de construção de um novo projeto societal.

Desde a I Conferência Nacional de Economia Solidária (I Conaes, 2006), que o campo da Economia Solidária já vinha afirmando sua compreensão de que, ante a incapacidade estrutural do capitalismo de retomar de forma sustentável o processo de crescimento, com a preservação do meio ambiente e construção de uma perspectiva de futuro para a humanidade, a Economia Solidária deveria ser afirmada como estratégia de desenvolvimento, e suas políticas deveriam estar voltadas para o fortalecimento desse novo modo de produção, comercialização, consumo e crédito baseado na cooperação, na autogestão e na solidariedade.

Neste sentido, a II Conferência Nacional de Economia Solidária (II Conaes, 2010) foi explícita ao entender que:

Nos momentos de crise econômica aumenta o interesse pela Economia Solidária, suscitando o debate sobre o tema. No entanto, a Economia Solidária não deve ser considerada apenas como um conjunto de políticas sociais ou medidas compensatórias aos danos causados pelo capitalismo, nem como responsabilidade social empresarial. Seu desafio é o de projetar-se como paradigma e modelo de desenvolvimento que tem por fundamento um novo modo de produção, comercialização, finanças e consumo que privilegia a autogestão, a cooperação, o desenvolvimento comunitá-

rio e humano, a justiça social, a igualdade de gênero, raça, etnia, acesso igualitário à informação, ao conhecimento e à segurança alimentar, preservação dos recursos naturais pelo manejo sustentável e responsabilidade com as gerações, presente e futuras, construindo um nova forma de inclusão social com a participação de todos.

Neste sentido, as políticas públicas de Economia Solidária podem ser medidas anticíclicas efetivas, estruturais e emancipatórias que possibilitam um conjunto de microrrevoluções. (II Conaes, Brasília, julho de 2010, p. 14.)

Sendo assim, a compreensão de políticas públicas de Economia Solidária do governo federal, através da Senaes, encontrava sua definição enquanto estratégia de enfrentamento da exclusão e da precarização do trabalho, sustentada em formas coletivas de geração de trabalho e renda, e articulada aos processos participativos e sustentáveis de desenvolvimento local, que apontassem para a emancipação social dos seus trabalhadores e trabalhadoras.

## **O Programa Economia Solidária em Desenvolvimento**

A partir da construção do Sistema de Informações em Economia Solidária (Sies), e nas discussões para a realização do Mapeamento da Economia Solidária no Brasil, a Senaes adotou os conceitos e categorias que encontram convergência dos diversos atores que participaram desse processo. Cabe destacar, especialmente, a ideia de que os empreendimentos econômicos solidários possuem as seguintes características, conforme definido a partir de amplo processo de discussão e que se consolidou no Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária (Sies):

- **Cooperação:** é a existência de interesses e objetivos comuns, a união dos esforços e capacidades, a propriedade coletiva dos bens, a partilha dos resultados e a responsabilidade solidária sobre os possíveis ônus.

- **Autogestão:** os membros das organizações exercitam as práticas participativas de autogestão dos processos de trabalho, das definições estratégicas e cotidianas dos empreendimentos, da direção e coordenação das ações nos seus diversos graus e interesses etc. Os eventuais apoios externos, de assistência técnica e gerencial, de capacitação e assessoria, não devem substituir nem impedir o protagonismo dos verdadeiros sujeitos da ação.
- **Solidariedade:** o caráter de solidariedade nos empreendimentos é expresso em diferentes dimensões: na justa distribuição dos resultados alcançados; nas oportunidades que levam ao desenvolvimento de capacidades e da melhoria das condições de vida dos participantes; nas relações que se estabelecem com o meio ambiente, expressando o compromisso com um meio ambiente saudável; nas relações que se estabelecem com a comunidade local; na participação ativa nos processos de desenvolvimento sustentável de base territorial, regional e nacional; nas relações com os outros movimentos sociais e populares de caráter emancipatório; na preocupação com o bem estar dos trabalhadores e consumidores; e no respeito aos direitos dos trabalhadores e trabalhadoras.
- **Dimensão econômica:** é uma das bases para a reunião dos esforços e recursos para a produção, o beneficiamento, o crédito, a comercialização e o consumo, com o objetivo de gerar renda e trabalho. Envolve o conjunto de elementos de viabilidade econômica, ao lado dos aspectos culturais, ambientais e sociais, específicos da comunidade, ultrapassando as ações de mero assistencialismo.<sup>3</sup>

De uma forma ou de outra, coube a Senaes, além de ações que buscassem ao chamado reconhecimento do direito ao tra-

---

<sup>3</sup> Fonte: [www.mte.gov.br](http://www.mte.gov.br)

balho associado e para dar concretude a esse direito, desenvolver políticas que resultassem no fortalecimento, apoio e fomento a esses empreendimentos, tanto diretamente através dos instrumentos próprios do Executivo Federal, como por meio de articulações institucionais com outros ministérios e órgãos públicos.

O Programa *Economia Solidária em Desenvolvimento* foi criado em 2004 com o objetivo de atender às principais demandas dos empreendimentos econômicos solidários e “promover o fortalecimento e a divulgação da Economia Solidária, mediante políticas integradas, visando a geração de trabalho e renda, a inclusão social e a promoção do desenvolvimento justo e solidário”. De forma geral, suas políticas estiveram voltadas para garantir o acesso a recursos e investimento nos empreendimentos (crédito, financiamento, finanças solidárias etc.), a conhecimentos (educação, formação e assessoria técnica adequadas) e a novos mecanismos para a comercialização dos produtos (acesso a mercados, comércio justo etc.).

A implantação do Programa se deu em constante articulação com entidades da sociedade civil, organizadas nacionalmente no Fórum Brasileiro de Economia Solidária, e nos 27 Estados da Federação a partir de Fóruns Estaduais de Economia Solidária, que articulam os sujeitos que atuam nesse campo. Este é composto principalmente por três grandes segmentos: 1) os empreendimentos de Economia Solidária dos mais variados ramos e atividades econômicas; 2) entidades de fomento e assessoria (ONG's, universidades, sindicatos etc.); 3) gestores públicos de Economia Solidária (de prefeituras, das DRT's e de governos estaduais).

Pode-se dizer que uma das características das políticas implementadas pela Senaes nesse período foi a construção de espaços de participação e controle social das políticas. Essa perspectiva teve início com os Grupos de Trabalho (GT's) entre Senaes



e Fórum Brasileiro de Economia Solidária nas diferentes ações que vinham sendo construídas, e que significaram mais do que um espaço de negociação entre sociedade civil e Estado, pois representaram um processo construído para o compartilhamento na construção, elaboração e desenvolvimento das políticas e ações.

Um dos exemplos destes espaços, que inclusive se consolidou e institucionalizou, sendo posteriormente incorporado em praticamente todas as ações desenvolvidas pela Secretaria, foram as Comissões Gestoras Nacional e Estaduais do Sies, ficando como uma importante experimentação de gestão democrática do Estado, que precisa ser devidamente recuperada e estudada.

Cabe destacar, nesse caso, a importância que para a Senaes representaram as parcerias com a Financiadora de Estudos e Projeto (Finep) e com a Fundação Banco do Brasil (FBB). Nos dois casos, e guardadas as diferenças resultantes da natureza de cada uma das instituições (a primeira, pública e a segunda, privada sem fins lucrativos), várias ações e políticas da Senaes encontraram nessas instituições parceiros que executaram de forma compartilhada e fizeram avançar o apoio aos atores da Economia Solidária.

Durante as duas gestões do Governo Lula, as políticas da Senaes interagiram e construíram ações efetivas com vários ministérios e órgãos públicos, além do diálogo constante com as outras Secretarias do Ministério do Trabalho e Emprego. Em vários casos, essa cooperação com outros órgãos de governo resultou em parcerias efetivas através da construção de ações conjuntas e/ou a integração de políticas em andamento. Em outras situações, a interação com a Senaes resultou no estímulo para que outras pastas incorporassem efetivamente nas suas ações e políticas a perspectiva da Economia Solidária. Uma parte desse processo será apresentada a seguir.

## **A Economia Solidária como Política Transversal e Intersetorial**

No âmbito do próprio Ministério do Trabalho e Emprego, através do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento, a Senaes interagiu e dialogou com várias ações no âmbito das Políticas Públicas de Emprego.

Com a Secretaria de Inspeção do Trabalho tratou de construir conjuntamente um entendimento comum de como impedir a utilização da forma jurídica das cooperativas com o único objetivo de precarizar o trabalho, ao mesmo tempo em que se buscou propiciar que as verdadeiras e legítimas cooperativas de trabalho possam existir e se fortalecer. Um exemplo desse trabalho foi a elaboração conjunta por essas duas Secretarias do MTE de propostas para um novo marco regulatório para as Cooperativas de Trabalho, estabelecendo-se para tanto um amplo debate com os auditores fiscais do trabalho, explicitando-se o sentido da Economia Solidária e do legítimo cooperativismo do trabalho, separando essa realidade do que se apresenta apenas como fraude. Além disso, a Senaes dialogou com a inspeção do trabalho no sentido de construir alternativas inclusivas no âmbito das ações de fiscalização e combate ao trabalho escravo.

Com a Secretaria de Relações de Trabalho, participou junto ao Fórum Nacional do Trabalho (FNT), espaço público de discussão e elaboração de uma nova proposta para a estrutura trabalhista no Brasil. Coube à Senaes coordenar o chamado GT-8 do FNT, chamado de Micro e pequenas empresas, autogestão e informalidade. O GT-8, diferentemente dos outros sete Grupos de Trabalho do FNT<sup>4</sup>, buscou reunir categorias que não possuíam

---

<sup>4</sup> Os outros sete Grupos de Trabalho do FNT eram: GT 1: Organização Sindical; GT 2: Negociação Coletiva, GT 3: Sistema de Composição de Conflitos; GT 4: Legislação Trabalhista; GT 5: Normas Administrativas sobre

representação institucional no modelo típico de representação e participação social do mundo do trabalho – caracterizados pelo tripartismo e paridade entre sindicatos de trabalhadores assalariados, representação patronal e governo – além de incluir suas pautas nos trabalhos do FNT, especialmente na busca da construção de marcos regulatórios que garantam o direito ao trabalho associado, coletivo e autogestionário, resultando na incorporação naquele espaço institucional de discussão do trabalho, segmentos até então negligenciados pelas políticas públicas.

Com a Secretaria de Políticas Públicas de Emprego, a Senaes se relacionou ou se relaciona com o Programa Primeiro Emprego, com políticas de microcrédito e crédito aos empreendimentos solidários, como o Plano Nacional de Qualificação, entre outros. Avanços significativos foram obtidos no âmbito da Política de Qualificação Social e Profissional, na qual a Senaes construiu, em conjunto com a SPPE, ações para a construção de metodologias e materiais didáticos para a formação de trabalhadores associados, através dos Projetos Especiais de Qualificação (ProEsQ's), e duas versões do Plano Nacional de Qualificação Social e Profissional em Economia Solidária (PlanSeQ EcoSol), em 2006 e 2008, abrangendo cerca de 16 mil trabalhadores e trabalhadoras nas cinco regiões do país.

Além disso, a Secretaria Nacional de Economia Solidária dialogou com diversos ministérios e órgãos do Governo Federal, especialmente da área social, com o objetivo de ampliar o campo de acesso da Economia Solidária às políticas públicas e estabelecer parcerias para o fortalecimento das ações e políticas desenvolvidas pela própria Senaes. De uma maneira ou de outra, e embora a Economia Solidária não tenha sido claramente definida como estratégia central do Governo Federal neste período,

---

Condições de Trabalho; GT 6: Organização Administrativa e Judiciária e GT 7: Qualificação e Certificação Profissional.

o tema do trabalho associado e a perspectiva de fortalecimento desse campo de práticas foi incorporada e internalizada por vários órgãos e políticas públicas.

Em alguns casos, a Economia Solidária foi incorporada como tema transversal enquanto perspectiva de organização de trabalhadores e trabalhadoras associados para a produção dos meios de vida. Em outras situações, foram estabelecidas parcerias que resultaram em ações e políticas intersetoriais, buscando o fortalecimento mútuo e a mobilização conjunta dos atores dos campos sociais abrangidos.

Alguns exemplos de ações e políticas que incorporaram o tema da Economia Solidária e passaram a adotá-la transversalmente ou que avançaram para o estabelecimento de relações intersetoriais são:

**Ministério da Saúde:** a partir da Coordenação-Geral de Saúde Mental, a Senaes interagiu fortemente no diálogo para a construção de alternativas de geração de trabalho, renda e inclusão social para usuários do sistema de saúde mental no contexto da luta antimanicomial. Neste contexto, dialogou também no sentido de fortalecer as ações de geração de trabalho e renda desenvolvidos nos Centros de Atenção Psicossocial (Caps), contribuindo na formação de gestores da rede de saúde mental e na articulação das Cooperativas Sociais criadas nessa política com os atores da Economia Solidária nos territórios. A Senaes e a Coordenação-Geral de Saúde Mental cerraram fileiras na luta pela implementação de uma política pública federal para as Cooperativas Sociais e pela construção e consolidação de um marco regulatório para o setor. Como marco dessa parceria, destaca-se a realização, em conjunto com outros órgãos de governo e organizações representativas do Movimento da Saúde Mental e da Economia Solidária, da Conferência Temática sobre Cooperativismo Social (2010).

**Ministério do Desenvolvimento Social:** o Programa Economia Solidária em Desenvolvimento realizou inúmeras parcerias

com os programas e ações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Em primeiro lugar, cabe destacar o esforço realizado para a construção das políticas de Inclusão Produtiva, tanto com a Secretaria Nacional de Assistência Social como com a Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias. Houve cooperação na construção de editais para prefeituras e governos estaduais para ações no campo da inclusão produtiva na perspectiva da Economia Solidária, desenvolvidas no âmbito da política nacional de assistência social, enquanto busca de alternativas emancipatórias para os programas de transferência de renda. Trabalhou-se também conjuntamente no apoio aos Fundos Rotativos solidários, particularmente na região nordeste do país. Com a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar foram realizadas parcerias em ações estratégicas, como no campo da agricultura urbana, programa de aquisição de alimentos (PAA), restaurantes populares e cozinhas comunitárias, a partir do reconhecimento de que as estratégias possuíam identidade de propósito e interesses comuns. Com o MDS foram realizados ainda importantes diálogos no âmbito do Comitê Interministerial de Inclusão dos Catadores de Materiais Recicláveis, no desenvolvimento de ações e políticas para o fortalecimento da organização social e produtiva do setor da reciclagem dos materiais. Além disso, buscou-se, desde o início do governo Lula, dialogar no sentido de incorporar a Economia Solidária como uma ação estruturante e emancipatória nas estratégias de segurança alimentar e de combate à fome.

**Ministério do Desenvolvimento Agrário:** tanto a Senaes como a Secretaria de Desenvolvimento Territorial do MDA foram criações do Governo Lula e, desde o início, encontraram grande disposição para o diálogo e construção conjunta de políticas. Neste caso, foram realizadas importantes iniciativas no âmbito dos Territórios de Cidadania, no apoio e fortalecimento das redes e espaços de comercialização solidários, através das

Bases de Serviços de Comercialização da Agricultura Familiar, do MDA, e na discussão e impulsionamento da regulamentação sobre comércio justo e solidário, materializado no decreto presidencial assinado em 2010 pelo presidente Lula.

**Ministério da Cultura:** o campo de possibilidades para o diálogo e construção conjunta de políticas culturais para o trabalho associado é imenso, maior do que se conseguiu efetivamente construir nesse período. Exemplo disso foram as Teias, feiras de cultura e Economia Solidária que sempre tiveram forte participação do movimento da Economia Solidária, com resultados políticos e organizativos significativos, como por exemplo no diálogo que se estabeleceu entre os Pontos e Pontões de Cultura e os atores da Economia Solidária. Não obstante, tais iniciativas não resultaram em diálogos posteriores que dessem prosseguimento à parceria institucional através de ações mais permanentes entre a área cultural e a Economia Solidária. Outro diálogo importante realizado pela SENAES com o Ministério da Cultura foi a realização de ações no âmbito da extensão universitária, em parceria com o Fórum de Pró-Reitores de Extensão das Universidades Públicas, que resultaram na Conferência de Economia Solidária da Cultura, realizada em 2010 em Osasco/SP, envolvendo a Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária. O campo da Economia Solidária da cultura apresenta vasto manancial de possibilidades para o desenvolvimento de ações conjuntas das duas áreas, impulsionando e fomentando articulações que já se vêm realizando nos territórios.

**Ministério da Educação:** nos oito anos de existência da Senaes, o Programa Economia Solidária em Desenvolvimento encontrou nas Secretarias do MEC parcerias importantes e estratégicas para o fortalecimento da Economia Solidária e ampliação do campo do trabalho associado no âmbito das políticas educacionais. Em primeiro lugar, cabe mencionar as parcerias realizadas com a Secretaria de Educação Tecnológica, materia-

lizada no Projeto Escola de Fábrica, na incorporação do tema da Economia Solidária junto à ampliação da rede de Institutos Federais de Educação Tecnológica (Ifet's) e na absorção do trabalho associado no âmbito do programa de certificação de saberes profissionais (Certific). Com a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade foram realizadas parcerias efetivas em diversas áreas, com destaque para a incorporação da Economia Solidária como eixo estruturante do Programa Saberes da Terra e os Editais para apoio à atividades de formação de professores de Educação de Jovens e Adultos em Economia Solidária e construção de materiais didáticos (Resolução 51/2008 FNDE/MEC). Neste caso, foram aprovados 11 projetos de Universidades Públicas e Ifet's para o desenvolvimento de projetos de formação de professores de EJA em Economia Solidária, sendo que quase todos já em andamento. Cabe mencionar ainda, nessa parceria, o avanço obtido nas relações com a Secretaria de Educação Superior, especialmente no âmbito do Programa Nacional de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares – Pro-ninc. Neste caso, além de participar do Comitê Gestor do Pro-ninc, em conjunto com outros onze ministérios e órgãos públicos, além das duas redes de incubadoras, a Secretaria de Educação Superior incorporou, em parceria com a Senaes, o apoio às Incubadoras através do Programa de Extensão Universitária (Proext), que vem ganhando importância e reconhecimento social através de chamadas regulares com a mobilização crescente de recursos. A parceria com o MEC tem sido igualmente fundamental para o desenvolvimento de políticas da Senaes, como no caso dos Centros de Formação em Economia Solidária, participando do Comitê Gestor Nacional e contribuindo para o avanço das políticas de educação para o trabalho associado.

**Ministério de Minas e Energia:** durante um período, a Senaes estabeleceu um importante diálogo com os trabalhadores do setor mineral, principalmente junto aos empreendimentos do

setor da pequena mineração. A discussão da organização econômica desse setor apontou caminhos para políticas do Ministério de Minas e Energia nesse segmento, especialmente no que diz respeito ao apoio e fomento ao trabalho associado dos garimpeiros. Outra parceria se deu no âmbito do Programa Luz para Todos, com parcerias realizadas para avançar na organização produtiva dos segmentos beneficiários com o acesso à energia elétrica.

**Ministério de Ciência e Tecnologia:** cabe mencionar, neste caso, que as parcerias mais efetivas se deram por intermédio da Financiadora de Estudos e Projetos, através de ações no âmbito do apoio à ciência e tecnologia para o desenvolvimento social. Já mencionamos a importância da Finep para a execução de várias políticas da Senaes, especialmente para o apoio ao Proninc, mas é importante ainda as ações desenvolvidas em conjunto com a Finep para o desenvolvimento da área das tecnologias sociais, tanto por ações diretas como através da Rede de Tecnologias Sociais.

Como exemplo da transversalidade alcançada pela Economia Solidária nas políticas do Governo Federal nesse período, destacamos a resolução da 4ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Sustentável, realizada em Brasília em 2010. Nos Anais dessa Conferência, na parte destinada à Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento Social (Livro Azul, pp. 89-95), as ações voltadas ao trabalho associado apareceram da seguinte maneira:

3. Estabelecer políticas e programas específicos para a difusão, apropriação e uso da C,T&I para o desenvolvimento local e regional e para estimular empreendimentos solidários.
  - a) Fortalecer e ampliar as Secretarias Municipais de C,T&I e instituir Conselhos de Desenvolvimento Local nos municípios. Elaborar planos diretores municipais para subsidiar a alocação de recursos e o uso de tecnologias inovadoras.



- b) Estabelecer programas de C,T&I para o desenvolvimento local e regional, como aqueles voltados para incubadoras de negócios, indústrias criativas, economia da cultura e desenvolvimento sustentável. Promover a formação e a capacitação de agentes de C,T&I para o desenvolvimento local nos municípios.
- c) Promover a convergência social dos programas de C,T&I para o desenvolvimento social. Estabelecer políticas integradas de apoio, acompanhamento e avaliação para o desenvolvimento de tecnologias sociais, extensão tecnológica, empreendimentos de economia solidária, segurança alimentar e nutricional, inclusão digital, Centros Vocacionais Tecnológicos (CVTs), APLs, popularização e apropriação social da C&T.
- d) Promover o apoio tecnológico para a inclusão produtiva, a agricultura familiar e os empreendimentos econômicos populares que levem a geração de emprego e renda. Utilizar o poder de compra do Estado, bem como acesso a crédito de forma geral, junto aos empreendimentos de Economia Solidária, a semelhança do que ocorre em relação as empresas. Promover a criação de incubadoras sociais para o fortalecimento de entidades que utilizem as tecnologias sociais.
- e) Promover o desenvolvimento de ações convergentes entre órgãos governamentais para a implantação, manutenção e aprimoramento de CVTs e outros espaços não formais de qualificação profissional, promovendo a integração dos CVTs em redes, de forma articulada com as políticas públicas de desenvolvimento regional e de inclusão social, e em parceria com instituições do sistema de ensino e pesquisa.
- f) Estimular o setor empresarial a promover ações de responsabilidade social que contribuam para o atendimento de necessidades coletivas e para o desenvolvimento sustentável.
- g) Promover a extensão de marcos regulatórios concernentes as empresas para empreendimentos de economia solidária e elaborar novos para facilitar a transversalidade de ações em C,T&I nas PPPs e entre municípios, Estados e governo federal.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Livro Azul da 4ª Conferência Nacional de Ciência e Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Sustentável – Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia/ Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2010. (Item: C,T&I para o desenvolvimento social. pp. 89 – 95).

**Ministério das Cidades:** existe um diálogo importante em andamento entre a Senaes e o Ministério das Cidades para o apoio aos programas de financiamento de moradias populares, principalmente pelo Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PHS). Há um potencial considerável para o avanço da Economia Solidária nessa área, em especial pelas experiências existentes de construção de moradias populares em regime de mutirão e autogestão. Um exemplo disso é a ação que a Senaes desenvolveu na cidade de São Paulo, apoiando a formação de Bancos Comunitários em quatro mutirões com autogestão e que tem dado frutos positivos. Ao mesmo tempo, essas experiências podem contribuir para o aperfeiçoamento e maior efetividade das políticas governamentais nessa área, através do maior envolvimento das comunidades beneficiárias nas definições das construções de habitações, planejamento dos espaços de geração de trabalho e renda e equipamentos públicos, bem como para o controle social da política.

Pensamos que esses exemplos já demonstram o potencial da Economia Solidária para a sua efetivação enquanto estratégia transversal na elaboração e implementação de políticas públicas de geração de trabalho e renda, inclusão social e combate à miséria, havendo provavelmente poucas políticas setoriais do governo que não possam dialogar com estratégias econômicas solidárias na perspectiva de fortalecer suas ações setoriais, bem como fortalecer este outro modelo de desenvolvimento. Igualmente importantes são os casos em que houve construções intersetoriais efetivas de políticas públicas, como nos casos do MEC e do MDS, que revelam a importância das ações integradas para o fomento ao trabalho associado.

Outras áreas de políticas públicas em que houve importantes diálogos e construções intersetoriais com a Economia Solidária poderiam ser mencionadas, como por exemplo: com o *Ministério do Meio Ambiente* foram realizadas inúmeras ações no

campo da Agenda 21, fazendo confluir a agenda ambiental com a Economia Solidária; com a *Secretária Especial da Aquicultura e Pesca*, um diálogo foi iniciado para o apoio e fomento ao cooperativismo dos trabalhadores da pesca; com a *Secretaria Especial de Políticas para a Promoção da Igualdade Racial*, uma importante articulação foi realizada no âmbito das políticas para as comunidades remanescentes de quilombos, resultando em uma Conferência Temática sobre Etnodesenvolvimento (com Funai, MDS, Seppir e Senaes); com o *Ministério do Turismo*, foi possível iniciar ações concretas de apoio às formas de turismo solidário; com *Bancos Públicos*, especialmente BNB e BNDES, foram realizados importantes diálogos para a ampliação da atuação dos bancos de desenvolvimento no apoio e fomento aos empreendimentos econômicos solidários, seja através dos Fundos Rotativos Solidários apoiados pelo BNB, seja através das relações estabelecidas com o BNDES no âmbito do fomento às empresas recuperadas e cooperativas de resíduos sólidos; no campo dos estudos e pesquisas, a Senaes construiu importantes ações com o *Ipea*, que trouxeram contribuições importantes para a qualificação das ações da secretaria.

Sendo assim, podemos dizer que a Economia Solidária conquistou, nesses oito anos de implantação no governo federal, importante espaço no âmbito das políticas públicas sociais, de trabalho, geração de renda, inclusão produtiva, combate à miséria e à fome, cultura, meio ambiente etc., configurando-se uma importante conquista do movimento da Economia Solidária no Brasil e dos movimentos sociais que possuem orientação emancipatória, para além do capital e da sociedade contemporânea. Em que pese essas conquistas, seu destino e consolidação enquanto política de Estado são ainda uma incógnita, permanecendo na dependência da capacidade de mobilização e organização dos atores desse campo para inscrever suas demandas imediatas e históricas na agenda pública.

## **Algumas articulações internacionais da Secretaria Nacional de Economia Solidária**

Não é novidade que a economia social e solidária, ou apenas Economia Solidária assim, como conhecida no Brasil, vem crescendo nas últimas décadas, de diferentes maneiras, em todos os continentes. As diferenças históricas e mesmo conceituais dessas experiências, que são de fato significativas, decorrem das particularidades históricas da constituição da Economia Solidária em âmbito nacional e por se tratar de um processo de construção ainda em aberto, tanto do ponto de vista das experiências nacionais como do ponto de vista de sua construção e articulação em âmbito internacional.

Longe de pretendemos realizar uma apresentação e análise do processo de articulação internacional da Economia Solidária na última década<sup>6</sup>, é importante o registro de que a experiência brasileira tem despertado cada vez mais interesse e curiosidade pelo mundo afora. De fato, devido ao seu crescimento exponencial, ao seu modelo institucional inovador, à diversidade de experiências, à articulação de fóruns de Economia Solidária e à abertura de espaços institucionais cada vez mais ampliados no âmbito do aparato de Estado, o “caso” brasileiro tem despertado importante interesse internacional.

Ao mesmo tempo em que se reforçam as articulações a partir da sociedade civil, cada vez mais intensa que na última década, o fato é que a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária no Ministério do Trabalho e Emprego foi uma decisão política do primeiro governo Lula, que ampliou o espaço social

---

<sup>6</sup> Destaca-se, apenas, que um provável marco desse processo de articulação tenha sido a realização do I Encontro da Globalização da Solidariedade, realizado em Lima, Peru, em 1997 e que deu origem a Rede Intercontinental de Promoção da Economia Solidária. Do ponto de vista de entidades governamentais, no entanto, esse processo será iniciado apenas a partir dos anos 2000.

internacional da Economia Solidária brasileira e fez com que a Senaes fosse cada vez mais demandada para participar de espaços internacionais de discussão, trazendo a sua experiência e acúmulos. São exemplos de países que solicitaram a participação da Senaes em eventos e espaços de cooperação: Venezuela, Equador, Argentina, Uruguai, Paraguai, Bolívia, México, Cuba, Áustria, Bélgica, Espanha, França, Portugal, Timor Leste, Alemanha, Senegal, Moçambique, Angola, entre outros.

Nessa perspectiva de articulação internacional e, dentro dela, de integração regional, a Senaes elencou algumas prioridades quanto ao seu relacionamento com estruturas governamentais de outros países, como nos espaços de integração e em temas e estratégias que deveriam contar nesse processo.

Em primeiro lugar, foi priorizada a articulação da Senaes no contexto da integração regional, destacando particularmente a sua participação em espaços institucionais do Mercosul. Nesse caso, a partir do diálogo com outros entes governamentais e entidades da sociedade civil dos países do Cone Sul, a Senaes passou a fazer parte, a partir de 2007, da Reunião Especializada de Cooperativas do Mercosul (RECM).

A RECM é uma reunião especializada que faz parte da estrutura organizacional e institucional do Mercosul, tendo por objetivo subsidiar tecnicamente as decisões do Grupo Mercado Comum (GMC), que é, abaixo dos presidentes, o órgão executivo máximo do Mercosul.

Criada em 2001, a RECM contou com pouca participação do Brasil até 2007, quando era representada por setores ligados ao cooperativismo tradicional. Foi apenas com a entrada da Senaes, e junto dela a de outras entidades da sociedade civil brasileira (Unicafes e Unisol), que a RECM passa a incorporar em sua agenda a Economia Solidária.

A partir de então a Senaes tem se esforçando em desenvolver quatro grandes eixos de ação no interior da RECM:

1. Integração político-cultural da Economia Solidária nos países da região: A RECM tem buscado promover intercâmbio e espaços de articulação entre as entidades da sociedade civil, como o chamado Emfess – Espaço Mercosul de Formação em Economia Social e Solidária. O Emfess tem propiciado o intercâmbio entre membros de empreendimentos econômicos solidários dos países da América do Sul<sup>7</sup>. Além da participação no espaço Emfess, a Senaes tem buscado apoiar as iniciativas das entidades da região na construção de articulações em comum, como no caso da Red del Sur, articulação de entidades de representação de empreendimentos econômicos solidários da América do Sul.

2. Mapeamento e construção da Economia Solidária na região: através do fomento ao intercâmbio de informações sobre Economia Solidária nos países do Mercosul, busca-se o compartilhamento dos bancos dos dados e a construção de processos comuns de conhecimentos da Economia Solidária nas regiões de fronteira. Nesse sentido, a Senaes está participando do levantamento de informações da Economia Solidária em quatro regiões-polo das fronteiras com a Argentina, Uruguai e Paraguai. A perspectiva desse eixo é a construção futura de um observatório da Economia Solidária para a região.

3. Integração socioeconômica solidária: busca propiciar o intercâmbio econômico entre empreendimentos econômicos solidários dos diferentes países, tendo como eixo o Comércio Justo e Solidário. Nesse sentido, está em estudo a criação de um escritório de Comércio Justo e Solidário entre os países membros da RECM.

---

<sup>7</sup> Importante destacar que apesar de a RECM, como afirmamos, ser um espaço institucional do Mercosul, ela busca em sua atuação não ficar restrita apenas aos países membros, mas envolver também os demais países Latino Americanos.

4. Integração de políticas públicas: espaço destinado à troca de experiências sobre políticas públicas de Economia Solidária e marcos legais. Nesse caso, um dos avanços adquiridos no período pela RECM foi a aprovação do Estatuto do Cooperativismo do Mercosul, primeiro projeto parlamentar aprovado pelo Parlasul, em 2009, e que propicia que uma cooperativa de um país possa ter cooperados de outro. Outra iniciativa tem sido a realização de Oficinas preparatórias de uma Conferência Regional sobre a Resolução nº 193 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que dará oportunidade para que sejam debatidas as políticas públicas que estão sendo desenvolvidas para o setor na região.

Esses quatro grandes eixos foram construídos a partir da participação brasileira na RECM, que vem norteando todas as ações internacionais da Senaes em âmbito internacional. Dessa maneira, a Senaes tem participado, ainda no âmbito latino-americano, de reuniões da Unasul e da Aladi (Associação Latino-Americana de Integração) e tem buscado apresentar essas agendas como eixos estratégicos de cooperação.

É no contexto dessa participação internacional que a Senaes construiu também uma importante agenda de articulação com a Itália, colaborando com o Programa Brasil Próximo, onde participam regiões italianas e a Presidência da República do Brasil. Nesse contexto, a Senaes tem buscado conhecer a antiga experiência italiana de cooperativismo e debater avanços legais alcançados naquele país, como no tema do cooperativismo social, cooperativismo de trabalho e aspectos tributários das cooperativas.

Por outro lado, a Itália e outros países europeus têm se interessado cada vez mais pela Economia Solidária no Brasil e pelas suas experiências de políticas públicas. Isso porque, ao que parece, têm encontrado na nossa experiência possibilidades emancipatórias concretas que foram perdidas em suas últimas experiências de cooperativismo e Economia Solidária.

Dessa maneira, a integração e articulação internacional que a Senaes vem realizando, para além da agenda estratégica, buscou ser um fator de articulação de um projeto político e emancipatório em âmbito internacional.

## **Conclusões**

As experiências de autogestão e de Economia Solidária no Brasil vêm apresentando um crescimento significativo nas últimas décadas, tanto na sua dimensão quantitativa quanto na qualitativa, podendo-se afirmar que este campo econômico, social e político já faz parte da história dos movimentos sociais no Brasil – um patrimônio de conquistas que precisam ser devidamente registrado e valorizado no âmbito dos movimentos emancipatórios.

A transformação destas experiências em políticas públicas e a conquista de espaços governamentais responsáveis por fomentá-las e reconhecê-las tem colocado novas questões para o conjunto do mundo do trabalho e apontam para a possibilidade de construção de novas institucionalidades que superem aquelas construídas no contexto da sociedade salarial, que tinham no assalariamento o único modelo orientador dos processos de regulação pública do trabalho.

Estas mudanças institucionais e as possibilidades de novos arranjos que permitem que se considere a Economia Solidária como um novo modelo de sociabilidade no Brasil dependem dos rumos que a Economia Solidária irá tomar no próximo período. Depois de duas décadas de estagnação econômica e desemprego em massa, o Brasil tem, nos últimos anos, retomado um novo ciclo de crescimento econômico. Crescimento que significou a criação de quase 15 milhões de empregos formais no período de 2003 a 2010 e que faz com que, no início de 2011, a taxa de desemprego esteja próxima de 6%, o que significa patamares considerados como muito próximos ao Pleno Emprego.



Desta maneira, se é verdade que dois dos fatores predominantes de crescimento da Economia Solidária no último período foram a crise econômica e o desemprego em massa que atingiu a sociedade brasileira dos anos de 1980 até os primeiros anos da década de 2000, a questão que neste momento se apresenta é como a Economia Solidária irá se comportar num contexto de significativo crescimento econômico e de volta da ampliação do trabalho assalariado.

A Economia Solidária se transformou também no último período e, ao se desenvolver, foi deixando de ser parte de uma agenda apenas de resistência às transformações no mundo do trabalho para se constituir em uma política e uma estratégia de desenvolvimento, socialmente justo e sustentável. Desta maneira, a Economia Solidária no Brasil tem feito parte de uma agenda que busca pensar modelos alternativos de desenvolvimento socioeconômico, incluyente e democrático, abrindo-se novos amplos horizontes para as lutas emancipatórias para o próximo período.

Como procuramos mostrar nesse artigo, os avanços do movimento da Economia Solidária durante os dois governos Lula foram significativos, sendo inúmeras as áreas de governo e políticas públicas que incorporam o tema e desenvolveram ações efetivas de apoio e fomento ao trabalho associado. Em que pese a Economia Solidária não ter conseguido se impor na estratégia central do governo neste período, conquistou espaços importantes e demonstrou que é possível, a partir da ação do Estado, em parceria com a sociedade e os movimentos sociais, redirecionar o modelo de desenvolvimento brasileiro para uma perspectiva emancipatória, tendo no trabalho associado, coletivo e autogestionário o eixo estruturante para uma nova sociabilidade que aporte uma perspectiva de futuro para além do capital e da sociedade contemporânea.

## Referências bibliográficas

- Economia Popular Solidária: Alternativa Concreta de Radicalização da Democracia, Desenvolvimento Humano, Solidário e Sustentável. Anteg; Cáritas; CUT/ADS; Fase; Ibase; Pacs; Sedai/RS. Porto Alegre, 2002.
- Livro Azul da 4ª Conferência Nacional de Ciência e Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Sustentável – Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia/Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2010 (Item: C,T&I para o desenvolvimento social, p. 89-95).
- SCHIOCHET, Valmor. Institucionalização das Políticas Públicas de Economia Solidária: breve trajetória e desafios. *Revista Mercado de Trabalho*, n. 40. Ipea. Rio de Janeiro, agosto de 2009.
- SENAES/MTE. *Economia solidária como estratégia e política de desenvolvimento*. I Conferência Nacional de Economia Solidária, Documento Final, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Pelo direito de produzir e viver em cooperação de maneira sustentável*. II Conferência Nacional de Economia Solidária, Documento Final, 2010.
- \_\_\_\_\_. *Políticas públicas de Economia Solidária: reflexões da rede de gestores*. Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária, Recife, Ed. Universitária da UFPE, 2008.
- SINGER, Paul. A Economia Solidária no Governo Federal. *Revista Mercado de Trabalho*. Ipea. Rio de Janeiro, 24 de agosto de 2004.

## **Políticas Públicas de Economia Solidária: breve trajetória e desafios**

Valmor Schiochet

Economia solidária é um conceito utilizado para definir as atividades econômicas organizadas coletivamente pelos trabalhadores que se associam e praticam a autogestão. As características das organizações econômicas solidárias fundamentam-se, segundo Singer, em duas especificidades: “a) estimulam a solidariedade entre os membros através da prática da autogestão e, b) praticam a solidariedade para com a população trabalhadora em geral, com especial ênfase na ajuda aos menos favorecidos”

Um dos princípios da Economia Solidária é a apropriação coletiva dos meios de produção, a gestão democrática pelos membros das decisões e deliberação coletiva sobre os rumos da produção, a utilização dos excedentes (sobras) e, também, sobre a responsabilidade coletiva quanto aos eventuais prejuízos da organização econômica.

No Brasil, a Economia Solidária ressurgiu na década de 1980 como uma resposta dos/as trabalhadores/as e comunidades pobres mobilizadas socialmente frente a crise social provocada pela estagnação econômica a qual foram submetidas as sociedades periféricas no contexto das contradições da acumulação capitalista. No entanto, a Economia Solidária ganha visibilidade

na década seguinte quando se incorpora de forma mais visível às potencialidades transformadoras expressas nas lutas populares. Assim, de uma resposta dos/as trabalhadores/as e comunidades empobrecidas a crise passa a ser reconhecida em seu caráter emancipatório.

Uma agenda política sustentada em práticas econômicas concretas: trabalhadores desempregados ocuparam fábricas fechadas e ativaram sua produção por meio da sua organização coletiva e autogestionária; agricultores familiares e assentados da reforma agrária organizaram cooperativas de crédito, de produção e de serviços para se contrapor a subordinação à agroindústria capitalista; comunidades urbanas e rurais organizaram coletivamente grupos de produção, compras coletivas, fundos rotativos solidários, crédito solidário; populações de catadores de lixo (nos lixões e nas cidades) organizaram sua atividade de coleta e reciclagem por meio de associações e cooperativas, são alguns dos exemplos da efervescência da Economia Solidária.

A Economia Solidária pode ser entendida como uma proposta socializante e democrática dos movimentos à “questão social” do final do século XX. No caso brasileiro, podemos afirmar que a questão social se manifestou no acirramento do conflito e das contradições existentes entre as conquistas democráticas do processo de transição (universalidade constitucional de direitos em 1988) e o crescente desemprego e exclusão social decorrentes da opção neoliberal adotada como política dominante.

Assim, a questão social que caracteriza a conjuntura nacional na década de 1990 tem seu contexto permeado pela derrota do projeto democrático popular (com perspectivas de reformas estruturais profundas) em 1989 e o conseqüente descenso da luta de massas, a desmobilização e fragmentação do movimento sindical e popular.

No âmbito da ação do Estado frente às exigências da crise da acumulação do capital ocorreu a adoção de políticas que

representaram a crescente transferência dos recursos públicos para o sistema financeiro, com a consequente redução da responsabilidade pública para a questão social. Portanto, aquilo que se chamou de “Estado mínimo”, nada mais foi do que um estado máximo para o capital, na sua capacidade de transferência de recursos públicos da sociedade para um determinado estrato da classe dominante, mais estrangeiro do que propriamente nacional, e mínimo para atender aos direitos do povo e prover a nação de um projeto de desenvolvimento.

Portanto, uma conjuntura permeada pelo desemprego, precarização, exclusão, desigualdade, descenso da luta social e política neoliberal compõe o contexto da expansão da econômica solidária, das experiências econômicas concretas, empreendimentos econômicos solidários e da crescente opção dos movimentos sociais, sindical, universidades e organizações populares por uma nova forma de luta social, a partir da organização econômica das pessoas.

Não há como negar que a Economia Solidária foi uma estratégia própria da sociedade civil. No entanto, na medida em que as “forças democrático-populares” obtiveram êxito na conquista de governos locais, a Economia Solidária passou também a ser incorporada na agenda das políticas públicas locais. Foi na segunda metade na década passada que foram implantados os primeiros programas e ações governamentais de apoio à Economia Solidária.<sup>1</sup> Tais iniciativas ganharam maior relevância e visibilidade quando implantadas em municípios metropolitanos tais como: Porto Alegre, São Paulo, Recife e Belém. Assim, a Economia Solidária emerge igualmente a partir da ação governamental

---

<sup>1</sup> Em Blumenau/SC, no ano de 1997, instituímos um programa de apoio às formas cooperativas e associativas e a autogestão como estratégia da política local de enfrentamento ao desemprego com a criação de uma coordenação específica na estrutura do poder público municipal para sua gestão.

e não apenas da sociedade civil. Já existem análises e avaliações publicadas sobre estas experiências. A própria Secretaria Nacional de Economia Solidária, juntamente com a Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária promoveram estudos e debates sobre elas.<sup>2</sup>

É preciso considerar também que a Economia Solidária entrou na agenda das políticas governamentais como que “pela porta dos fundos”. Refiro-me aqui às iniciativas de cooperação econômica e autogestão surgidas no âmbito dos programas de geração de trabalho e renda. Mesmo adotando a perspectiva da empregabilidade (responsabilização do trabalhador pelo emprego ou desemprego) volumes substantivos de recursos deste programas foram apropriados pelo movimento social e sindical para promover ações de qualificação profissional e apoio a projetos de geração de renda. Programas de geração de trabalho e renda também estavam presentes nas políticas assistenciais e de desenvolvimento local. Muitos empreendimentos econômicos solidários surgiram, por exemplo, no âmbito do DLIS – Programa de Desenvolvimento Local e Integrado e Sustentável e Planfor – Plano Nacional de Qualificação Profissional. Os dados do Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária – Sies – também demonstram a importância do apoio governamental (vários órgãos e instâncias) para o surgimento da Economia Solidária no país ao longo da década de 1990.

Mas é a partir das experiências dos governos populares que a Economia Solidária foi se consolidando como uma política específica integrando uma agenda de políticas públicas crescente nos planos e programas governamentais. Processo este que ocorreu a partir de um amplo e diverso “experimentalismo” de po-

---

<sup>2</sup> Ver Senaes, Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária. Políticas Públicas de Economia Solidária: Reflexões da Rede de Gestores. Recife, Ed. Universitária da UFPE, 2008.

líticas de apoio à Economia Solidária. Diversidade que pode ser entendida em função da especificidade das questões locais, das compreensões políticas sobre o potencial da Economia Solidária no enfrentamento das questões sociais, da priorização política, administrativa e orçamentária das ações implementadas e dos diversos entendimentos sobre o significado da própria Economia Solidária. Observamos, por exemplo, em alguns governos, ações mais aprofundadas do ponto de vista da ação e do consenso interno com relação à Economia Solidária e, em outros, ações mais pontuais e residuais.

Do ponto de vista das políticas públicas, a inclusão da Economia Solidária nas ações governamentais explicitava os limites e contradições do “Estado mínimo para o social”, pois, a Economia Solidária exigia uma posição cada vez mais ativa dos governos: compor equipes qualificadas de gestores, planejar ações de longo prazo, viabilizar capacidade de alocação de recursos, imiscuir o Estado na economia real das comunidades. De alguma maneira, podemos afirmar que as exigências da Economia Solidária contribuíram para a crítica das políticas neoliberais e a defesa da participação mais ativa do Estado no enfrentamento das questões sociais.

Este experimentalismo foi tomando corpo e maior organicidade com a disposição dos gestores para a troca de informações e experiências. Neste sentido, a constituição da Rede de Gestores destas políticas permitiu um salto de qualidade para o debate e práticas das agora denominadas “políticas públicas de Economia Solidária”. Isto porque a iniciativa dos gestores de dialogarem entre si, trocarem experiências, saber o que estava sendo implementado nos municípios e Estados, realizar avaliações críticas foi consolidando uma compreensão de que havia unidade na diversidade. A Rede de Gestores foi fundamental para construir um processo de identidade do que se entende hoje como política pública de Economia Solidária.

A realização de processos mais sistemáticos de oficinas e atividades formativas de gestores (ampliadas com o apoio da Secretaria Nacional de Economia Solidária) permitiram a sistematização de documentos e declarações sobre os princípios, as diretrizes, as características, os instrumentos e a institucionalidade das políticas públicas de Economia Solidária. Tal acúmulo de práticas e reflexões foi fundamental para a elaboração do texto-base da Primeira Conferência Nacional de Economia Solidária, em 2006. Com as deliberações da Conferência Nacional as políticas públicas de Economia Solidária passaram, de forma definitiva, a compor a centralidade da estratégia política do movimento de Economia Solidária no país.

A própria Conferência Nacional e, em especial, a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária e, posteriormente, a criação do Conselho Nacional de Economia Solidária configuraram uma nova institucionalidade para as políticas de Economia Solidária no país.

No entanto, tais avanços políticos e institucionais ainda não alteraram uma das principais características das políticas de Economia Solidária: “são políticas de governo”, isto é, sua existência depende dos partidos, coalizões ou grupos políticos que assumem a direção do poder executivo. Assim, a Economia Solidária ainda não foi incorporada na agenda dos direitos (da cidadania) e dos deveres (públicos). Esta é a questão da institucionalização das políticas públicas de Economia Solidária. Como incorporar a Economia Solidária na agenda do Estado brasileiro? Como traduzir as demandas e necessidades da Economia Solidária em direitos dos/as trabalhadores/as e em dever do Estado? Como garantir que as ações governamentais permaneçam para além dos processos eleitorais? Portanto, a questão da institucionalização das políticas públicas de Economia Solidária refere-se a dois aspectos: a) de política de governo para política de Estado, entendendo que ela representa uma possibilidade de que as políticas



governamentais sejam permanentes, porque são apropriadas pela estrutura de Estado, não é só a equipe de governo; b) que ela entre no campo dos direitos, da constituição de sujeitos de direitos e das obrigações públicas (deveres do Estado para assegurar este conjunto de direitos).

Para aprofundar um pouco mais a problemática da institucionalização das políticas de Economia Solidária é, igualmente, necessário constatar seu caráter de transversalidade. Em sua trajetória elas foram forjando sua identidade no interior de outras políticas, das políticas de trabalho e renda, de assistência social, de desenvolvimento rural, de desenvolvimento econômico, etc. A Economia Solidária se apresentava como parte de outras políticas e não como uma política específica. Políticas setoriais ou temáticas que a precederam na agenda dos governos e do Estado e que a englobaram. Muitas destas políticas possuem alto grau de institucionalização e, algumas delas, são organizadas em sistemas públicos, a exemplo do Sistema Nacional de Emprego, Trabalho e Renda, do Sistema Único de Assistência Social ou do recente Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Portanto, ao se tratar da questão da institucionalização, é fundamental incluir esta relação entre Economia Solidária e outras políticas. Isto coloca novos desafios: como abordar a Economia Solidária já incluída em outras institucionalidades políticas existentes? Como identificar as especificidades que permitem demonstrar as particularidades dos direitos inerentes à Economia Solidária? Como dar institucionalidade própria à Economia Solidária sem gerar sobreposição das ações?

O fato é que a Economia Solidária vai ganhando um *status* próprio. E, talvez, a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária seja o marco histórico nesta direção, assim como a implantação do Conselho Nacional de Economia Solidária e alguns correlatos em algumas unidades da Federação. A Economia Solidária vai obtendo maior visibilidade no interior das estruturas

dos governos com a criação de as coordenações de Economia Solidária, departamentos de Economia Solidária, em alguns casos, a exemplo da União, de secretarias de Economia Solidária. Pelo menos, no âmbito da atuação do poder executivo a Economia Solidária vai se afirmando a partir de estruturas específicas de gestão.

Na implementação destas políticas outro tema aparece com destaque: a questão da participação e do controle social que, após a Constituição de 1988, se consolida na realização das conferências nacionais, nos conselhos paritários e em outros mecanismos. Os sujeitos da Economia Solidária vão disputar a política nos conselhos já existentes ou construir um espaço próprio de participação e controle social da política? Quando foi criado o Conselho Nacional de Economia Solidária e realizada a I Conferência Nacional de Economia Solidária, já se delineava uma posição clara sobre esta questão. Também aqui o desafio é o de aprofundar a institucionalização da participação e do controle social, mas de forma a garantir os necessários mecanismos de articulação e a integração da Economia Solidária com as outras políticas públicas reconhecendo suas especificidades, suas trajetórias e seus sujeitos.

Para concluir, ainda permanece um desafio. Nós estamos falando nas políticas em âmbito de governo e como elas se constituem enquanto políticas mais permanentes. Aí, a proposição que aparece como mais simples é a ideia de que precisamos transformar nossos programas e nossas ações em legislação, em lei. Lei municipal, estaduais e nacionais. Assim, estabelecidos a compreensão, a política, as ações com seus objetivos, seu público, seus instrumentos e seus mecanismos de controle em lei, nós teríamos assegurados, do ponto de vista do Estado, a política enquanto uma exigência pública para que os governantes operassem a política, não seria mais uma opção de governo, seria uma exigência pública para implementar as políticas.

Bem, em princípio, claro que isso é fundamental, mas nós precisamos ter clareza de que isso é insuficiente ainda para se institucionalizar a política, por quê? Porque a institucionalização da política não é legalizar a política simplesmente, é criar aquelas condições da chamada hegemonia da Economia Solidária, ou capacidade que a Economia Solidária tem de certa direção cultural e moral sobre a sociedade e sobre os governos para a implementação de sua política. A lei por si só é importante, mas não resolve o problema da institucionalização. Porque a institucionalidade não é legalizar simplesmente, é criar as condições políticas para que qualquer governo fique constringido do ponto de vista social e moral a implementar um conjunto de ações de apoio à Economia Solidária. Esta é uma questão fundamental que deveríamos aprofundar um pouco o debate sobre isso.

Portanto, já visualizamos avanços importantes do ponto de vista da direção da institucionalização da política pública de Economia Solidária no país. Há também definições já tomadas que necessitam ser implementadas. As resoluções da I Conferência Nacional propõem a criação de um Sistema Nacional de Economia Solidária, o fortalecimento do Conselho Nacional de Economia Solidária, a implantação de conselhos nos Estados e municípios, e aponta para a urgência de uma legislação específica para instituir formalmente os sujeitos, os direitos, os instrumentos para assegurar os direitos da Economia Solidária. Isto a exemplo de alguns municípios e Estados que já aprovaram em seus legislativos leis específicas para a Economia Solidária.

Ao colocar na ordem do dia a questão da legislação (com a apresentação pelo Conselho Nacional da proposta de Lei Nacional da Economia Solidária) a Economia Solidária amplia as exigências para a institucionalização de sua política. Do poder executivo e da sociedade civil há necessidade de participação dos parlamentos. A criação de frentes parlamentares é um indicativo

deste avanço. Além da Frente Parlamentar, já existente no Congresso Nacional, também existem outras frentes em assembleias legislativas estaduais. Mas, mais do que apoiadores, a Economia Solidária vai se deparar com outros interesses de classe representados (de maneira dominante) nos parlamentos. Neste caso, a institucionalização requer a construção de consensos mais amplos.

No entanto, a ideia de tornar “legal” a política de Economia Solidária por si só também pode ser ingênua. Em si, não é a lei (texto formal) que cria direitos e deveres. Ela somente se tornará ação viva caso a Economia Solidária apresente força política para exigir a permanência das iniciativas existentes. Esta força depende da força ético-política originária de alianças e compromissos entre a Economia Solidária e demais sujeitos e lutas emancipatórias existentes. Nesta força está a perspectiva de que a criação de novas institucionalidades signifique a afirmação de novos valores e de novas bases para o processo de desenvolvimento.

## Referências bibliográficas

- FRANÇA FILHO, Genauto C.; LAVILLE, Jean-Louis; MEDERIOS, Alzira; MAGNEN, Jean-Philippe (org.) *Ação Pública e Economia Solidária*. Uma Perspectiva Internacional. Salvador/Porto Alegre: Edufba/UFRGS Editora, 2006.
- SCHIOCHET, Valmor. Políticas Públicas. In: CATTANI, A. D; LAVILLE, J.-L.; GAIGER, L. I.; HESPANHA (coord.) *Dicionário internacional da outra economia*. Coimbra: Almedina, 2009.
- SENAES. Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária. *Políticas Públicas de Economia Solidária: Reflexões da Rede de Gestores*. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2008.
- \_\_\_\_\_; MTE. *Economia Solidária como Estratégia e Política de Desenvolvimento* (I Conferência Nacional de Economia Solidária – Documento Final), 2007.

# Políticas Públicas e Economia Solidária: elementos para a agenda de uma nova rede de proteção social

Édi A. Benini  
Elcio G. Benini

## Introdução

Há uma correlação importante entre relações de trabalho, instituídas em uma determinada sociedade num determinado contexto histórico, e a rede de proteção social que se estabelece (ou mesmo a própria existência desta rede).

Entretanto, pensar em “proteção social” não faz sentido se também não pensarmos nos seus sujeitos, no agente que garante tal proteção (os Estados Nacionais) e, por fim, nos elementos que conformam o seu processo social de constituição ou na constituição de um conjunto de direitos (seguro-desemprego, previdência, 13º salário, entre outros).

Consultando a literatura, podemos constatar, de forma sintética, que o modelo predominante de proteção social, que se consubstanciou nos países do *Welfare State* e nos países desenvolvimentistas (Hobsbawm, 1995), é específico de um tipo de relação de trabalho – o trabalho formal assalariado. Ou ainda, temos a formação de uma “sociedade salarial”, segundo análise de Marques (1997). Convém notar que tal modelo, para ser eficaz, é apoiado em grande medida no pleno emprego, ou seja,

para que cada pessoa seja um cidadão de fato (com condições de desfrutar dos seus direitos e de uma vida digna), é necessário que ele esteja formalmente registrado, com carteira de trabalho devidamente assinada. Por sua vez, para que as vagas de emprego assalariado sejam não apenas oferecidas, mas oferecidas na mesma proporção que exige a demanda de empregos, algumas variáveis são chaves no sistema de trabalho formal assalariado, como taxas de investimento produtivo, crescimento econômico, forma de distribuição do aumento de produtividade, inovação tecnológica e competitividade.

Logo, em face da estrutura montada, na medida em que se deterioram os indicadores de emprego formal, têm-se dois efeitos diretos: aumento da exclusão social e corrosão das condições de financiamento do sistema de proteção social, justamente quando mais se precisa dele (nos casos como os que uma pessoa sem renda regular enfrenta, contando, muitas vezes, apenas com o seguro desemprego, políticas públicas universais de educação e saúde, entre outros meios para sobreviver).

Há então duas formas gerais de ver – e enfrentar – a questão:

A) Econômico – por este enfoque, o argumento é em essência o mesmo dos moldes do *Welfare State*, o de que é preciso aumentar o crescimento econômico, a competitividade e os investimentos produtivos, variando apenas na titularidade de qual deva ser o agente investidor (Estado ou iniciativa empresarial).

B) Político e social – nesta perspectiva, muitos pesquisadores, políticos e gestores propõem a criação de sistemas estatais de transferência direta de renda, tais como os casos dos programas de garantia de renda mínima, frentes de trabalho, bolsa escola e bolsa família.

Entretanto, dentro de um contexto social problemático, com respostas de enfrentamento quase sempre tímidas e insatisfatórias, não é surpreendente que outras respostas e questionamentos (no

que se referem ao modelo de sociedade e de desenvolvimento que adotamos) sejam elaborados no seio da sociedade civil. Entre elas, localizamos então a proposta da “Economia Solidária”. Para situar e comparar, de antemão a colocamos como uma proposta que lança um outro olhar sobre as causas da exclusão social dos fluxos de renda. Na sequência do nosso texto, incluímos então um terceiro enfoque:

C) Social e econômico – aqui o enfoque adotado parte, essencialmente, da reafirmação da centralidade da categoria trabalho, ou seja, a explicação para as causas do desemprego e aumento da miséria está na própria estrutura de organização do trabalho montada. Segundo esta perspectiva, os aumentos simultâneos da produtividade e da competitividade apenas agravariam ainda mais o quadro social de emprego e renda decrescentes, uma vez que tais melhorias são apropriadas por poucos e não distribuída socialmente ao conjunto da sociedade, por meio de ações como a redução sistemática da jornada de trabalho, por exemplo. O elemento mais forte da “Economia Solidária” é, portanto, a constituição de outras relações de trabalho e produção, pautadas pela autogestão e pela propriedade social, dentro dos marcos institucionais do modo de produção capitalista. Dessa forma, a organização social do trabalho é o determinante das possibilidades econômicas de renda e riqueza societal.

Entretanto, para termos uma comunicação mais clara e evitarmos apologias ou desqualificações precipitadas, alguns esclarecimentos devem ser feitos. Em primeiro lugar, é preciso distinguir a proposta da Economia Solidária da sua prática concreta, e refletir em que medida ambas se influenciam ou se distanciam, o que faremos mais detalhadamente em seguida.

Também é preciso distinguir a Economia Solidária do chamado “terceiro setor” e das propostas anarquistas ou socialistas revolucionárias. Até onde se conhece, ninguém coloca a constituição da Economia Solidária de forma abrupta (segundo o conceito de revolução), ou seja, expropriando os pro-

prietários e quebrando contratos por meio da tomada imediata do poder político. Quanto ao que se convencionou chamar de “terceiro setor”, a distinção está na forma de se trabalhar com algumas categorias. Nele, a solidariedade pretendida é muitas vezes vertical, por meio de doações e transferências estatais. Na Economia Solidária, a solidariedade de que estamos falando é horizontal, ou seja, um compromisso mútuo entre cada trabalhador de repartir, da forma mais igualitária possível, os frutos da riqueza produzidos pelo processo produtivo coletivo, seguindo outros critérios diferentes dos convencionais (como o tempo de trabalho despendido no lugar das cotas de capital ou de propriedade possuídas). Além do mais, as entidades e organizações do terceiro setor estão voltadas para ações de base não mercantil, públicas ou sociais, como defesa do meio ambiente e defesa das minorias; assim, não há a pretensão de constituir um setor econômico produtivo baseado na autogestão (Economia Solidária).

Vamos então, por item, analisar mais pormenorizadamente a proposta e a prática da “Economia Solidária”.

## **Analisando a proposta**

Como vimos, o elemento mais forte da Economia Solidária é a autogestão, referenciada principalmente pelos princípios do cooperativismo, que nasceram em 1844, a partir da experiência de uma organização cooperativa chamada “pioneiros de Rochdale” e inspirados nas ideias de Robert Owen. Porém, a autogestão também tem outras origens teóricas clássicas, como Proudhon, Fourier, e mesmo no marxismo, sendo refletida por Marx, Rosa Luxemburgo e Anton Pannekoek. Entre as ações realizadas historicamente (além das cooperativas industriais inglesas), podemos citar a Comuna de Paris e os Conselhos Operários (Guillerm & Bourdet, 1997).



Eis os princípios que até hoje são a base do cooperativismo:

1. Livre e aberta adesão dos sócios
2. Gestão e controle democrático dos sócios
3. Participação econômica do sócio
4. Autonomia e independência
5. Educação, treinamento e informação
6. Cooperação entre as cooperativas
7. Interesse pela comunidade

Muito se fala em “ressurgimento” da Economia Solidária. Isto se deve justamente à retomada dos princípios do cooperativismo, e principalmente à recuperação da essência que provocou a sua elaboração, qual seja, a luta contra a exploração do trabalho por meio da auto-organização dos próprios trabalhadores.

Nesse sentido é que os atores e sujeitos da Economia Solidária, hoje no Brasil, retomam os princípios do cooperativismo sob uma nova nomenclatura, recolocando-os como uma bandeira de transformação social e reafirmando a centralidade da autogestão.

Muitas são as instituições, pesquisadores e militantes que podem ser considerados “sujeitos” da proposta da Economia Solidária, cada qual de origem diversa e com fundamentações teóricas muitas vezes distintas. Dessa forma, para ilustrar melhor, temos iniciativas na Igreja, por meio do Cáritas; nas universidades, pela iniciativa de criação de incubadoras tecnológicas de cooperativas populares, as chamadas ITCPs; no movimento sindical, cujas figuras expressivas são a Anteag (Associação dos Trabalhadores em Empresas de Autogestão) e a ADS-CUT (Agência de Desenvolvimento Solidário); e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), que em alguns assentamentos utiliza a organização cooperativa. Mais recentemente, tais instituições têm conquistado a inclusão, nas agendas governamentais, de programas de apoio e estímulo à Economia Solidária, nosso foco de atenção.

Apesar de toda a diversidade de origens, insistimos em algumas convergências-chave. A primeira e mais forte é sem dúvida a autonomia e autodeterminação dos trabalhadores, em outras palavras, a *autogestão*. Tal opção tem inspirado ações práticas na criação de empresas e cooperativas baseadas nos princípios do cooperativismo, como veremos adiante.

O que justifica a atualização dos princípios do cooperativismo e sua sofisticação pelo termo “Economia Solidária” é, em parte, a crise do trabalho assalariado (como já argumentamos). Entretanto, há outra questão em jogo: a necessidade de se depurar aqueles princípios de algumas práticas “cooperativistas” que vêm ocorrendo. Em alguns casos, o uso da figura jurídica “cooperativa” é feito muito mais para precarizar o trabalho do que para emancipar o trabalhador (é comum uma empresa “promover” seus trabalhadores para a condição de “cooperados”, com isto, não precisará mais recolher direitos trabalhistas e pagar férias ou o 13º salário), assim são as chamadas “cooperfraudes” ou “coopergatos”. Há ainda práticas cooperativistas que utilizam trabalho assalariado em grande escala, fazendo com que uma cooperativa desse tipo seja uma realidade de poucos sócios e muitos empregados, traduzindo, uma realidade de heterogestão e não de autogestão.

Além disso, pode-se também observar que a forma organizacional das cooperativas, por meio de unidades de produção dissociadas, e cotas de propriedade privada (de grupos) dos meios de produção, ainda são resquícios da forma assalariada de trabalho, que a proposta de “novas relações de trabalho”, provavelmente, dentro de um novo contexto de contradições e enfrentamento, deverá enfrentar e superar.

O termo “solidariedade” também não é fortuito. Outra convergência entre as propostas e discussões sobre “Economia Solidária” é a opção por modos de vida e de *sociabilidade solidários* e não competitivos, em outras palavras, a opção pela solida-

riedade enquanto compromisso político horizontal. Há aqui uma distinção sutil, mas fundamental: o projeto de se constituir uma economia baseada na solidariedade se contrapõe a uma competição de tipo mercantil e orientada para a acumulação contínua e “ilimitada”, e não a competitividade, se a entendermos como a busca por melhorias e aumento de produtividade e eficiência. Uma competição pela competição (de tipo predatório, excludente, ou divergente) não apenas gera poucos vencedores e muitos “perdedores”, mas também utiliza o trabalho como forte fator de ajuste face aos imperativos mercantis. Concretamente falando, não raramente uma das estratégias de “competitividade” internacional é justamente a precarização do trabalho e intensificação do seu ritmo, sem falar dos casos nos quais outros artifícios de espoliação do trabalho são utilizados (como, por exemplo, o uso de trabalho infantil).

Ainda decifrando o termo “solidariedade”, existe também uma preocupação com o meio ambiente, ainda não de forma prioritária, mas que vem ganhando espaço nos debates, principalmente no que se refere aos limites do crescimento econômico, tema que já foi objeto de várias pesquisas – e agora é retomado no contexto da Economia Solidária – com destaque para os estudos de Furtado, que desde os anos 1970, já nos alertava para o “*mito do desenvolvimento econômico*” (1974). Seu argumento principal era sobre a impossibilidade material dos países do sul (pobres) imitarem os padrões de consumo do norte (ricos). Para que tal fato seja possível, precisaríamos, segundo sua análise, de dois ou três planetas iguais ao nosso, dada a dimensão da demanda sobre os recursos naturais que seria necessária. Se considerarmos que para se criar novos empregos seria preciso, no contexto do trabalho assalariado, cada vez maiores taxas de crescimento econômico e, por sua vez, mais exploração de recursos naturais (mesmo considerando o aumento da produtividade, uma vez que este aumento não é socializado), fica muito claro os limites estru-

turais que se impõem. Precisamos também explicitar que tais limites não são apenas materiais, mas também sociais e até mesmo morais (uma vez que o consumo dos recursos naturais do planeta tem impacto direto nas condições de sobrevivência de milhares, ou até milhões, de espécies de plantas e animais – patrimônio da humanidade sob grave ameaça).

Constituir um modelo de desenvolvimento que, para gerar renda e emprego para todos, dependa cada vez mais da exploração incessante dos recursos naturais do planeta, por meio de taxas cada vez maiores de crescimento econômico, é uma questão ainda pouco abordada pela importância que possui. Nesse contexto, podemos observar que tal problemática está presente na proposta da “Economia Solidária”, porém uma realidade mais como um “dever ser” normativo, que aos poucos vai se consubstanciando em instrumentos e ações concretas.

Finalizando nossa análise sobre a proposta da “Economia Solidária”, não podemos deixar de notar também algumas lacunas.

Dessa forma tema que não tem sido abordado, até o momento, no contexto da Economia Solidária (ou tem sido de forma muito marginal) são as patologias e disfunções causadas pelo trabalho burocrático hierarquizado (o oposto da autogestão). É interessante notar que pouco ou quase nada se fala das críticas às teorias organizacionais – elaboradas por Motta (1981), Tragtenberg (1974) – e a questão do sofrimento humano, causado pelas relações de subordinação própria da heterogestão, assim descrito por Dejours (1999). Esses conhecimentos, sem dúvida alguma, contribuem para se pensar em relações de trabalho mais humanas e mais condizentes com uma vida digna.

## **Analisando os programas**

Conquista recente da Economia Solidária, enquanto movimento social, foi sua introdução em algumas agendas gover-

namentais, expressa dentro do contexto dos *programas de estímulo ou apoio aos empreendimentos solidários*, sendo estes legitimados pela busca de geração de trabalho e renda para os seres humanos.

Nossa intenção aqui não é discutir as características de cada programa e seus resultados, ou mesmo realizar um estudo sob um prisma comparativo, mas sim evidenciar que, quando cada experiência governamental propõe equacionar minimamente a viabilidade de empreendimentos solidários, segundo suas possibilidades políticas e institucionais, cria-se uma diversidade de casos e estratégias, cada qual focalizando mais um determinado aspecto ou dimensão da proposta de Economia Solidária do que outro. Com o conjunto das iniciativas já em curso, é possível, então, vislumbrar elementos-chave e características do que pode vir a ser um novo sistema de proteção social, baseada nos direitos sociais dos trabalhadores agentes da autogestão.

As fontes de dados para essa análise foram as experiências dos programas de Economia Popular Solidária, no Estado do Rio Grande do Sul e na Prefeitura de Porto Alegre e, mais detalhadamente, os programas Oportunidade Solidária, da Prefeitura Municipal de São Paulo, e a Incubadora de Cooperativas, da Prefeitura Municipal de Santo André, sendo que nos dois últimos casos foi realizada uma pesquisa *in loco*.

Esta pesquisa teve o objetivo de mapear os principais elementos dos programas e suas inter-relações, por meio de entrevista semiestruturada com os gestores e, em seguida, uma dinâmica de grupo e levantamento de algumas informações objetivas de casos de incubação (cooperativa). Para a seleção do caso a ser estudado, nossa opção foi por uma seleção livre feita pelos próprios gestores, segundo seu critério de caso bem-sucedido, sob a condição de justificarem explicitamente os motivos da escolha. Procedemos assim por entender que tais ações, políticas públicas voltadas para a Economia Solidária, são incipientes, logo, a

amostragem e sorteio não seriam métodos eficazes para entendermos melhor práticas desenhadas para a Economia Solidária.

Como procedimento metodológico, inicialmente buscamos enfocar aspectos mais estruturais, centralizando nossa atenção para o desenho daquelas políticas públicas e sua relação com a proposta da Economia Solidária.

A principal identidade entre aqueles programas é, obviamente, o objetivo de fomentar empresas autogestionárias (por isso foram escolhidas para o estudo). Observamos que nenhum programa aborda todas as problemáticas (de viabilização da Economia Solidária) simultaneamente, de forma articulada e completa, porém cada qual contribui com sua perspectiva particular.

O tipo de empresa autogestionária que predomina são as chamadas “cooperativas populares”, assim denominadas porque o público alvo dos programas de Economia Solidária são as categorias mais vulneráveis da população: desempregados em geral, desempregados de longa duração, catadores de lixo, egressos do sistema penitenciário, aposentados, entre outros. O qualitativo popular significa, então, a priorização para os socialmente excluídos da riqueza societal produzida. Em apenas um caso observamos a opção por incubar qualquer tipo de cooperativa, desde catadores de lixo até grupo de psicólogos. Este último nos fornece uma reflexão valiosa: o equívoco de se focar apenas os grupos mais vulneráveis. Com efeito, é possível também visualizar a própria criação de um setor econômico, ou seja, de constituição de um conjunto de empreendimentos autogestionários que se reforçariam mutuamente. Advogamos então que focar apenas cooperativas populares pode ser prejudicial até mesmo para elas próprias, que ficariam impossibilitadas de se articular nas chamadas “cadeias produtivas solidárias”, ou mesmo de buscar outras inovações institucionais e/ou organizacionais.

Há também algumas outras variações, mas no geral a atenção dispensada é para com as dimensões de *educação e formação*

*em autogestão e treinamento* em um tipo específico de negócio. Cada qual criando sua própria metodologia de trabalho num processo de “aprender fazendo”. Somente os casos do Rio Grande do Sul e Porto Alegre, por serem pioneiros, têm sido, de algum modo, referência para outras iniciativas.

Entre as *variações* (o que cada programa tem de particular), temos claramente estratégias diferenciadas para a viabilização dos empreendimentos, cada caso selecionando a sua prioridade. Destacamos as seguintes preocupações: a questão tecnológica (com bolsas de incentivo a pesquisa); a constituição de uma rede de Economia Solidária; o financiamento e os créditos (com a criação de cooperativas de créditos e articulação com “bancos do povo”); e, por fim, questões referentes ao assessoramento contínuo e à comercialização (apoiando a organização de feiras específicas e redes de trocas solidárias). Também é bastante variável o apoio que se dá para as pessoas sobreviverem, até que seja possível obter renda da cooperativa que se almeja construir. Em alguns casos, utiliza-se de programas de transferência direta de renda, como porta de entrada para os programas de incubação, em outros, não há nada do gênero.

No que se refere aos beneficiários dos programas de Economia Solidária, é correto afirmar que, entre aqueles pesquisados, a maioria não tinha qualquer conhecimento anterior sobre cooperativismo e muito menos sobre autogestão (um termo muito vago até mesmo para os que já foram “incubados”). Nesse contexto, sua principal motivação é a oportunidade de renda, sendo poucos os casos de busca por outras relações de trabalho que não as do trabalho assalariado. Entretanto, há de se notar que após “experimentar” uma realidade de trabalho cooperativo, a afirmação passa a ser outra: não querem voltar a ser assalariados ou somente o querem por questões financeiras e por falta de escolha, ou seja, se uma cooperativa possibilitar ganhos iguais ou não muito inferiores aos de uma empresa tradicional, sua opção é

claramente pelo trabalho cooperativo (autogestionário). Constatamos, assim, um ganho evidente em termos de criação de outra sociabilidade, esta de cunho mais solidário e participativo, expresso não apenas na preferência em permanecer na cooperativa, mas também na satisfação de ser agente do seu empreendimento, podendo opinar e contribuir ativamente com o andamento do negócio, segundo os depoimentos apurados.

Nota-se também que nem todos aderem aos princípios da Economia Solidária, por esse mesmo motivo é que sua adesão é livre, ninguém é obrigado a permanecer em uma cooperativa ou empresa de autogestão sem seu livre consentimento. Entretanto, notamos ainda, nas pesquisas de campo que, enquanto na sociedade como um todo é raro qualquer discurso ou ação de trabalhadores ou mesmo dos “excluídos” pró-autogestão, tal situação muda, brutalmente, quando é dada a oportunidade de se conhecer os princípios do cooperativismo, ficando apenas uma pequena porcentagem “desconfiada” da Economia Solidária. Desse cenário, podemos inferir que, na verdade, falta algum tipo de divulgação e socialização de conhecimentos mais críticos, para que as pessoas possam, efetivamente, optar pelo tipo de trabalho que mais lhe agrada ou que lhe supre melhor seus anseios.

De modo geral, podemos definir os *pontos-chave* das ações voltadas para o estímulo (fomento) e apoio dos empreendimentos e cooperativas autogestionárias (Economia Solidária):

a) Formação: em geral as pessoas, beneficiárias dos programas e instituições promotoras da Economia Solidária, pouco ou nada sabem sobre cooperativismo ou sobre autogestão. Faltam conhecimentos históricos, teóricos e, principalmente, conhecimentos e instrumentos práticos, ou seja, o modo de se trabalhar como sujeito dentro de um coletivo, como ser agente de um empreendimento, como se relacionar com os demais colegas, enfim, como viver a autogestão no dia a dia e efetivar decisões coletivas;



b) Conhecimentos sobre negócios e sobre como administrá-los: é preciso também disponibilizar conhecimento mínimo sobre o negócio que se pretende instalar, e sobre sua administração cotidiana: contas, compras, pagamento de impostos, estoques, vendas etc.;

c) Tecnologia: a produção tecnológica, em geral, é também pautada, sutilmente, pela forma do trabalho subordinado, logo, ainda há poucos instrumentos e técnicas especialmente desenvolvidos para uma realidade autogestionária e disponibilizada para as cooperativas populares;

d) Crédito: em geral o crédito disponível ou é caro ou é excessivamente burocrático. Muitas ações têm sido desenvolvidas no sentido de criar instituições e mecanismos mais adequados para a realidade da Economia Solidária, como as cooperativas de crédito e os bancos do povo;

e) Renda: uma das condições para que as pessoas possam se dedicar a “aprender” e “construir” a sua cooperativa está justamente na “quebra” da sua vulnerabilidade mais direta: *renda*. Suprir esta necessidade significa dar a capacidade para que os grupos excluídos tenham tempo e condições mínimas de vida e sobrevivência e, na sequência, poderem se dedicar aos módulos do programa de incubagem ou fomento à Economia Solidária – cursos de qualificação, aprender seu negócio – até que possam caminhar por conta própria;

f) Tempo: Os próprios gestores questionam a adequação do tempo esperado para que um grupo forme uma cooperativa, legalize e adquira um fluxo de renda sustentável. Normalmente, o tempo de referência seria o de um curso de qualificação: seis meses, no mínimo, até um horizonte de dois anos. Entretanto, o que algumas pesquisas e gestores apontam é que o adequando seria um espaço temporal de cinco anos em média.

Observamos que o foco dos programas de Economia Solidária não é a criação de mecanismos de transferência de renda,

mesmo se considerarmos que sua justificativa mais forte é a geração de trabalho e renda. Sua natureza é então distinta da dos programas de tipo renda mínima, bolsa família e frentes de trabalho.

Contudo, aqueles programas podem ser claramente incluídos na proposta de Economia Solidária, cujo enfoque é social e econômico. Comparando de forma simplificada, vejamos:

**Tabela 1 – Setores sociais e respostas de geração de renda**

Enfoque:	Econômico	Político e Social	Social e Econômico
Causas do desemprego:	Demanda agregada, competitividade	Eficácia e eficiência das ações estatais	Relações de trabalho e produção
Tipos de ações:	Investimentos produtivos e crescimento econômico	Rede de proteção social, mecanismos de transferência direta de renda, qualificação profissional	Estímulo e viabilização de empreendimentos autogestionários
Forma do trabalho:	Trabalho assalariado e regulação estatal	Trabalho assalariado e assistência estatal	Trabalho autogestionário e apoio estatal
Cidadania efetivada por meio de:	Pleno emprego	Direitos sociais atendidos por meio de políticas públicas de transferência de renda	Direitos sociais atendidos por meio de políticas públicas de estímulo e apoio à Economia Solidária
Exemplos de Programas	Investimentos estatais, investimentos empresariais, linhas de crédito para grandes projetos	Programa de garantia de renda mínima, bolsa família, bolsa escola e frentes de trabalho	Programas de fomento e/ou apoio à Economia Solidária

Elaborado pelos autores.

Mesmo com tais diferenciações, é legítima e necessária também, nos programas de Economia Solidária, a utilização de mecanismos de transferência direta de renda, mas sempre na perspectiva de criação e viabilização de cooperativas populares,

suprindo a lacuna inicial de renda e crédito, somente equacionados quando a cooperativa ou empreendimento autogestionário estiver efetivamente produzindo.

Em resumo, um ponto forte dos programas voltados para a Economia Solidária é o perfeito entendimento do seu pressuposto mais básico: o *valor fundamental da autogestão*. Entre os principais pontos fracos, temos os relativos ao pouco tempo de incubagem disponível, priorização apenas para as cooperativas populares e pouca ou nenhuma disponibilidade de garantia de renda no período de nascimento e constituição do empreendimento, fato ainda mais problemático para os grupos socialmente excluídos.

Com base no material pesquisado, finalizamos este item apontando os elementos básicos para a constituição de políticas públicas de *apoio e/ou fomento* da Economia Solidária que, se levados a efeito no conjunto e com seriedade, são um verdadeiro embrião para um *sistema de proteção social de novo tipo*, voltado para os direitos sociais dos trabalhadores autogestionários. Temos então:

#### **A – Ações de fomento e estímulo:**

Programas de incubagem e pré-incubagem (formação do grupo, noções preliminares de autogestão e cooperativismo, escolha do negócio, formalização);

Qualificação profissional básica;

Aulas de administração;

Aulas sobre conhecimentos jurídicos básicos;

Formação em autogestão e cooperativismo;

Pesquisa de mercado;

Disponibilidade de mecanismos de garantia de renda.

#### **B – Ações de apoio:**

Assessorias técnica e jurídica;

Qualificação profissional avançada;

Disponibilidade de crédito;

Mecanismos que facilitam a comercialização e a criação de redes de Economia Solidária, na perspectiva de potencializar territórios;

Criação de conhecimentos e tecnologia adequados;

Valorização social e cultural da Economia Solidária;

Estatuto da Economia Solidária e jurisdição adequada;

Garantias para a autonomia das empresas solidárias e dos envolvidos;

Inclusão nos currículos escolares de temas como cooperativismo e autogestão;

Sistemas de redistribuição e articulação horizontais interorganizações da Economia Solidária, tendendo a uma estrutura cada vez mais integrada.

Tal conjunto de elementos permite refletir melhor sobre outro marco institucional de proteção social ou uma nova concepção do mesmo, sem necessariamente substituir o atual, mas sim para se ter uma outra opção viável de trabalho e proteção mais adequada para uma realidade que vem ganhando espaço e importância no contexto brasileiro.

## **Conclusão**

Considerando que a proposta de constituição da Economia Solidária significa, em essência, a desmercantilização do trabalho em novas relações de produção, e esta estrutura demanda, entre outras ações, uma nova concepção de proteção social, há importantes elementos estruturantes em ebulição nesse processo. Com isso, o papel do Estado, em relação ao trabalho, igualmente muda de qualidade, na medida em que tais estruturas avancem e se consolidem.

Como ações de resistência, no contexto de subordinação do trabalho ao sistema econômico dominante, provavelmente cabe-

rá ao fundo público, por meio dos Estados Nacionais, aglutinar e instituir um novo tipo de proteção social.

Como ações de superação da subordinação do trabalho, colocando a organização social da produção como determinante das formas econômicas de produção e geração da riqueza social, o aspecto de fomento, apoio e proteção poderá ceder lugar, na agenda das políticas públicas, para outros tipos de ações, de cunho estruturante.

Dessa forma, não se pode ainda vislumbrar claramente qual será este papel – até porque é fruto de um processo social e não de um simples evolucionismo – mas já existem vários indícios, hoje, de quais são as agendas de luta para se sustentar a proposta de Economia Solidária.

Vimos também que a pretensão, pelo menos inicial, do movimento da Economia Solidária, não é realizar qualquer ruptura radical, mas sim ser radical (no que diz respeito à centralidade da autogestão) nos espaços conquistados no seio da sociedade civil. Sua legitimidade cresce à medida que a autogestão passa a significar um direito efetivo (mais que um modo de gerenciar ou subordinar o trabalho, seja em que forma for) e também na medida que aumenta o número de trabalhadores sem carteira assinada, precarizados, ou à margem dos sistemas tradicionais de proteção social.

Logo, optar por essa forma de trabalho tende a ser, num primeiro momento, uma questão aberta a cada um, conforme suas condições de vida e visão de mundo. Porém, a sustentação de se formar, ao menos, alguns espaços de uma economia baseada na solidariedade, é uma tarefa que precisa ser viabilizada e pensada no seu conjunto, bem como estar apoiada por políticas públicas adequadas e articuladas, sempre com a perspectiva do avanço da emancipação social por meio da integração econômica do trabalho, condição para que seu objetivo seja justamente o de criar condições plenas de vida das pessoas, tendo o trabalho autoges-

tionário como horizonte, e não como uma visão estritamente monetária ou de tipo salarial, cujo enfoque seja apenas na criação de meios de se obter proventos e/ou renda para sobrevivência dentro da lógica social mercantil.

## Referências bibliográficas

- ARRUDA, M. O “*Feminino Criador*”: *Socioeconomia Solidária e Educação*. Texto apresentado na Reunião Anual da Anped/Pacs, setembro de 1998.
- ARAÚJO, Carolina Lopes. *As Cooperativas de Seringueiros como instrumento de desenvolvimento local*. IX Colóquio internacional sobre poder local. Salvador (BA), 15 a 19 de junho de 2003.
- AZEVEDO, Alessandra Bandeira Antunes. *Inovação tecnológica em empreendimentos autogestionários: Utopia ou possibilidade*. IX Colóquio internacional sobre poder local. Salvador (BA), 15 a 19 de junho de 2003.
- BENINI, E. A. Economia Solidária, Estado e Sociedade Civil: um novo tipo de política pública ou uma agenda de políticas públicas? In: DAL RI, N. M. & Vieitez, C. G. *Revista Organização e Democracia*. Marília: Unesp, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Políticas Públicas e Relações de Trabalho* – estudo sobre o processo e natureza da denominada “Economia Solidária”, enquanto política pública, a partir da investigação de alguns casos concretos. Dissertação (mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo: Eaesp-FGV, São Paulo, 2004.
- BENINI, E. G. *Economia Solidária em questão* – estudo sobre as possibilidades e limites de inserção e emancipação social no capitalismo, a partir de um estudo multicasos. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Mato Grosso do Sul – UFMS. Campo Grande, 2008.
- COSTA, Pedro de Almeida. *Procurando desvendar uma nova lógica de trabalho: um relato de três oficinas de gestão para empreendimentos de Economia Solidária*. IX Colóquio internacional sobre poder local. Salvador (BA), 15 a 19 de junho de 2003.
- DEJOURS, Christophe. *A banalização da injustiça social*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

- ECONOMIA POPULAR SOLIDÁRIA – *Pesquisa/Ação: regiões Altos da Serra, Grande Porto Alegre e Sul / RS*. Centro de Assessoria Multiprofissional (Camp), 2002.
- FERNADES, R. C. *Privado porém público*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2000.
- FIORI, J. L. (org.). *Estado e moeda no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- FRANÇA FILHO, G. C. de. Terceiro Setor, Economia Social, Economia Solidária e Economia Popular – traçando fronteiras conceituais. In: BAHIA ANÁLISE & DADOS. Salvador, SEI, v. 12, n. 1, jun. 2002.
- FURTADO, Celso. *O mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- \_\_\_\_\_. *O capitalismo global*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.
- GUILLERM, Alan e BOURDET, Yvon. *Autogestão: uma mudança radical*. Tradução de Hélio Pólvora). Rio de Janeiro: Zahar, 1997.
- MANZINI-COVRE, Maria de Lurdes. *O que é cidadania*. São Paulo: Brasiliense, 1995.
- MARQUES, Rosa Maria. *A proteção social e o mundo do trabalho*. São Paulo: Bienal, 1997.
- MARSHALL, T. H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.
- MARX, Karl. *O capital – crítica à economia política*, v. I, Lisboa, 1990.
- MOTTA, F. C. P. *Burocracia e Autogestão a Proposta de Proudhon*. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- \_\_\_\_\_. *Organização e Poder*. São Paulo: Atlas, 1986.
- ROSENFELD, Cínara L. *A autogestão e a nova questão social: repensado a relação indivíduo-sociedade*. Trabalhadores, sindicatos e a nova questão social. GT Anpocs. Seminário intermediário. USP, 2003.
- SINGER, Paul. *Globalização e desemprego – diagnóstico e alternativas*. São Paulo: Contexto, 1998.
- \_\_\_\_\_. *Introdução a Economia Solidária*. São Paulo: Contexto, 2001.
- \_\_\_\_\_. Economia Solidária. In: SANTOS, Boaventura de Souza (org.). *Produzir para viver. Os caminhos da produção não capitalista*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- SILVA, F. L. G. Gestão da Força de Trabalho e Capital. In: *Estudos de Sociologia*, Faculdade de Ciências e Letras Unesp – Campus de Araraquara, ano 2, n. 3, p. 35-54, São Paulo, 1997.

\_\_\_\_\_. A fábrica como agência educativa: a gestão da força de trabalho no sistema Toyota de produção. Faculdade de Ciências e Letras UNESP – Campus de Araraquara. *In: Temas*, ano 5, n. 4, p. 163-193, São Paulo, 1998.

TRAGTENBERG, Maurício. *Burocracia e Ideologia*. São Paulo: Ática, 1974.



## Sobre os autores

### **Adilson Gennari**

Professor do Departamento de Economia da Unesp campus de Araraquara. Autor de *Réquiem ao capitalismo nacional*, pela Editora Cultura Acadêmica, e *História do Pensamento Econômico*, pela Editora Saraiva. É economista (PUC-SP), doutor em Ciências Sociais (Unicamp) e pós-doutorado na Universidade de Coimbra. Coordenador do Grupo de Pesquisa em História Econômica e Social Contemporânea (GPHEC). E-mail: gennari@fclar.unesp.br

### **Claudio Nascimento**

Trabalhou como educador da Recid (Rede Educação Cidadã) – Secretaria Geral da Presidência da República. Assessor do CFES (Centro de Formação em Economia Solidária) nacional. Ex-coordenador de educação em Economia Solidária da Senaes (Secretaria Nacional de Economia Solidária). Autor de vários ensaios sobre Autogestão, Economia Solidária, Pedagogia da auto-gestão e socialismo autogestionário. Professor convidado do curso de especialização Economia Solidária e Tecnologia Social na América Latina (Unicamp). E-mail: claudan@terra.com.br

### **Édi A. Benini**

Possui graduação em Administração Pública pela Unesp (1999) e mestrado em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas – Eaesp/FGV (2004). Atualmente é professor assistente da Fundação Universidade Federal do Tocantins – UFT e ex-coordenador do curso de Administração (graduação) e coordenador do curso Gestão Pública e Sociedade (especialização), participando também em vários projetos em parcerias com

os movimentos sociais. Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Desenho de Programas e Implementação, atuando principalmente nos seguintes temas: políticas públicas, Economia Solidária, autogestão, qualidade de vida e administração pública. E-mail: edibenini@hotmail.com

### **Elcio G. Benini**

Mestre em Agronegócios pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (2008). Tem experiência na área de Administração, com ênfase em Teoria das Organizações e Economia Solidária. Atualmente é professor assistente nos cursos de Administração Pública, modalidade a distância, e Ciências Econômicas, na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, e aluno do Programa de Doutorado em Educação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. E-mail: elciobenini@yahoo.com.br

### **Fabiana de Cássia Rodrigues**

É formada em Ciências Econômicas pela Unesp, possui mestrado em História Econômica pelo Instituto de Economia da Unicamp. Atualmente cursa o doutorado na Faculdade de Educação da Unicamp e é professora licenciada do Centro Universitário Salesiano (Unisal). É autora da dissertação *O papel da questão agrária no desenvolvimento do capitalismo nacional, entre 1950 e 1964*. No doutorado, pesquisa a relação entre a questão agrária e a educação. Membro do Instituto Brasileiro de Estudos Contemporâneos (Ibec) e do Histedbr – Campinas. E-mail: faby.rod@bol.com.br

### **Fábio Sanchez**

Sociólogo, é doutorando em Sociologia na Universidade de São Paulo. Foi coordenador Executivo da ITCP/USP de 1999 a 2001. Em 2002 assessorou o projeto Incubadores 2001, desenvolvido pela Fundação Unitrabalho em parceria com a Icco. Foi chefe de gabinete da Secretaria Nacional de Economia Solidária.

ria de 2003 a 2005 e Secretário Nacional Adjunto de Economia Solidária de 2005 a 2011. E-mail: fjbsan@usp.br

### **Felipe Silva**

Professor aposentado da FCL – Unesp Araraquara. Graduação e mestrado pela FGV-SP. Doutor em Sociologia pela Unesp Araraquara. Autor do livro: *A fábrica como agência educativa*, pela Editora Cultura Acadêmica. Membro do GPHEC. E-mail: felipeluzgomes@terra.com.br; felipepinotador@yahoo.com.br

### **Henrique Tahan Novaes**

Docente da FFC – Unesp Marília. Graduado em Ciências Econômicas pela Unesp Araraquara (2001) e mestrado (2005) e doutorado (2010) em Política Científica e Tecnológica pela Unicamp. Autor do livro *O fetiche da tecnologia – a experiência das fábricas recuperadas* (Expressão Popular-Fapesp, 2007 e 2010). Organizador do livro *O retorno do caracol à sua concha: alienação e desalienação em associações de trabalhadores* (Expressão Popular, 2011). É professor do curso de especialização Economia Solidária e Tecnologia Social na América Latina (Unicamp). Coordenador do curso Gestão Pública e Sociedade. Membro do Instituto Brasileiro de Estudos Contemporâneos (Ibec), do Gapi-Unicamp e do Grupo Org & Demo (Unesp Marília). E-mail: hetanov@yahoo.com.br

### **Lais Fraga**

Graduada em Engenharia de Alimentos pela Universidade Estadual de Campinas (2003) e mestre em Política Científica e Tecnológica também pela Unicamp (2007). Atualmente formada da Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares (ITCP/Unicamp) e doutoranda e pesquisadora-membro do Grupo de Análise de Pesquisa de Inovação (Gapi/IG/Unicamp). Coordenadora do curso de especialização Economia Solidária e Tecnologia Social na América Latina (Unicamp). E-mail: laisfraga@gmail.com

### **Mariana Castro**

Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Viçosa/MG (2009) e formada no curso de especialização Economia Solidária e Tecnologia Social na América Latina (Unicamp/2010). Atualmente é pesquisadora extensionista da Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares (ITCP/Unicamp) e mestranda no programa de pós-graduação em Educação da Universidade de São Paulo (FE-USP). Monitora do curso de especialização Economia Solidária e Tecnologia Social na América Latina (Unicamp/Turma de 2011). E-mail: marianapereiracastro@gmail.com

### **Maurício Sardá de Faria**

Doutor em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina, com a tese: *Autogestão, Cooperativa, Economia Solidária: avatares do trabalho e do capital*. Professor adjunto I da Universidade Federal da Paraíba, Curso de Gestão Pública. Participa da Coordenação da Incubadora de Empreendimentos Solidários da UFPB – Incubes/UFPB. Participa como professor convidado do curso de especialização em Economia Solidária e Tecnologia Social na América Latina do Gapi/Unicamp. E-mail: mausarda@yahoo.com.br

### **Milena Pavan Serafim**

Possui graduação em Administração Pública pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (2005), mestrado em Política Científica e Tecnológica pela Universidade Estadual de Campinas (2008). É doutoranda em Política Científica e Tecnológica no Departamento de Política Científica e Tecnológica da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Pesquisadora do Grupo de Análise de Políticas de Inovação (Gapi) e professora do curso de especialização “Gestão Estratégica Pública” (Unicamp) e “Estado e Políticas Públicas (Unicamp). E-mail: milenaserafim@gmail.com

### **Paul Israel Singer**

Secretário nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego e professor titular da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da USP. Foi secretário municipal de Planejamento de São Paulo (1989-1992). É autor de *Aprender economia*, *O Brasil na crise – perigos e oportunidades*, *Economia política de urbanização*, *Globalização e desemprego*, *O que é economia* e *Para entender o mundo financeiro*; e co-autor de *A Economia Solidária no Brasil*, todos pela Editora Contexto.

### **Paulo Alves de Lima Filho**

Possui graduação em Economia pela Universidade Amizade dos Povos Patrice Lumumba (1974), mestrado em Economia pela Universidade Amizade dos Povos Patrice Lumumba (1975), doutorado em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1993) e pós-doutorado na área de Geopolítica da Energia na Unesp Marília. Coordenador do Instituto Brasileiro de Estudos Contemporâneos (Ibec). Professor convidado do curso de especialização Economia Solidária e Tecnologia Social na América Latina (Unicamp). E-mail: palf1951@gmail.com

### **Rafael Dias**

Professor da Faculdade de Ciências Aplicadas da Unicamp (campus de Limeira) e coordenador associado do Grupo de Análise de Políticas de Inovação (Gapi) da Unicamp. É doutor em Política Científica e Tecnológica pela Unicamp (2009), com período de estágio no Georgia Institute of Technology (2009), e mestre em Política Científica e Tecnológica pela Unicamp (2005). É graduado em Economia pela Facamp (Faculdades de Campinas, 2003). Tem atuado como docente nos cursos de especialização Gestão Estratégica Pública e Economia Solidária e Tecnologia Social na América Latina, ambos da Unicamp. E-mail: rafael.dias@fca.unicamp.br

**Renato Dagnino**

Professor titular no Departamento de Política Científica e Tecnológica da Unicamp e tem atuado como professor convidado em várias universidades do Brasil e do exterior. Graduou-se em Engenharia em Porto Alegre e estudou Economia no Chile e no Brasil, onde fez o mestrado e o doutorado. Sua livre-docência na Unicamp e seu pós-doutorado na Universidade de Sussex foram na área de Estudos Sociais da Ciência e Tecnologia. Coordenador do Grupo de Análise de Política de Inovação (Gapi-Unicamp). Autor de vários livros nos campos da Ciência e Tecnologia e das Políticas Públicas. E-mail: rdagnino@ige.unicamp.br

**Rogério Fernandes Macedo**

Graduado em Ciências Econômicas pela Unesp Araraquara (2005). Mestre em Sociologia na Unesp, com a dissertação *Josué de Castro: realidade, teoria e institucionalização da fome*. Doutorando em Sociologia na Faculdade de Ciências e Letras da Unesp, com a tese *O governo de Luiz Inácio Lula da Silva e a falácia da extinção da miséria no Brasil*. Pesquisador do Instituto Brasileiro de Estudos Contemporâneos (Ibec). Pesquisador do Grupo Trabalho, Movimentos Sociais e Sociabilidade Contemporânea e professor efetivo do curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM), em Minas Gerais. E-mail: rogeriof\_macedo@yahoo.com.br

**Valmor Schiochet**

Natural de Joinville/SC, doutor em sociologia política pela Universidade de Brasília (UnB). Professor do Departamento de Ciências Sociais e Filosofia da Universidade Regional de Blumenau (Furb/SC). Atua no mestrado em Desenvolvimento regional e coordena o Grupo de Pesquisas Economia Solidária, Trabalho e Desenvolvimento Regional. Atualmente é diretor de estudos e divulgação da Secretaria Nacional de Economia Solidária. Pro-

fessor convidado do curso de Especialização Economia Solidária e Tecnologia Social na América Latina (Unicamp). E-mail: valmor1963@yahoo.com.br

