

IV CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE HUMANIDADES, CIÊNCIAS E EDUCAÇÃO:

Desafios Contemporâneos das
Sociedades Ibero-Americanas

De 23 a 27 de agosto de 2021

EVENTO ONLINE

ANAIIS DO EVENTO

Realização



PROACAD
Pró-Reitoria
Acadêmica

Apoiadores



Comissão Organizadora

Profª Dra. Giani Rabelo	Presidenta da Comissão Universidade do Extremo Sul Catarinense - UNESC
Prof. Dr. Ismael Gonçalves Alves	Vice-presidente da Comissão Universidade do Extremo Sul Catarinense - UNESC
Prof. Me. Marcelo Feldhaus	Diretor de Ensino de Graduação Representante da Pró-Reitoria Acadêmica Universidade do Extremo Sul Catarinense - UNESC
Profª. Dra. Birgit Harter-Marques	Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais - PPGCA Universidade do Extremo Sul Catarinense - UNESC
Prof. Dr. Carlos Renato Carola	Programa de Pós-Graduação em Educação - PPGE Universidade do Extremo Sul Catarinense - UNESC
Profª. Dra. Aurélia Regina de Souza Honorato	Coordenadora do Curso de Artes Visuais Representante dos cursos de Licenciatura Universidade do Extremo Sul Catarinense - UNESC
Prof. Me. Bruno Dandolini Colombo	Curso de Educação Física Representante dos cursos de Licenciatura Universidade do Extremo Sul Catarinense - UNESC
Profª. Dra. Cibebe Beirith Figueiredo Freitas	Coordenadora Adjunta do curso de Letras Representante dos cursos de Licenciatura Universidade do Extremo Sul Catarinense - UNESC
Prof. Dr. Jeferson Luis Azeredo	Comissão de Divulgação Universidade do Extremo Sul Catarinense - UNESC
Lucene Cândido Magnus	Representante discente do curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico Universidade do Extremo Sul Catarinense - UNESC
Vanessa Marcos Medeiros	Representante do Conselho Editorial Universidade do Extremo Sul Catarinense - UNESC
Rafaela Ribeiro Pereira	Representante da Diretoria de Ensino de Graduação Universidade do Extremo Sul Catarinense - UNESC

Comissão Científica

Profª Dra. Giani Rabelo	Presidenta da Comissão Universidade do Extremo Sul Catarinense - UNESC
Prof. Dr. Ismael Gonçalves Alves	Vice-presidente da Comissão Universidade do Extremo Sul Catarinense - UNESC
Profª. Dra. Birgit Harter-Marques	Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais - PPGCA Universidade do Extremo Sul Catarinense - UNESC
Profª. Dra. Graziela Fátima Giacomazzo	Programa de Pós-Graduação em Educação - PPGE Universidade do Extremo Sul Catarinense - UNESC
Prof. Dr. Antonio Fernando Silveira Guerra	Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI
Profª. Dra. Maria Teresa Santos Cunha	Universidade do Estado de Santa Catarina - UDESC
Prof. Dr. José Antonio Mateo	Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) Universidad Nacional de Entre Ríos - UNER (Argentina)
Profª. Dra. Ana Paula Vosne Martins	Universidade Federal do Paraná (UFPR)
Profª. Dra. Silvia Maria de Favero Arend	Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC)
Profª. Dra. Amalia Morales Villena	Universidad de Granada - Espanha
Profª. Dra. Maria Stephanou	Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)
Profª. Dra. Denise Balarine Cavalheiro Leite	Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)
Profª. Dra. Ana Sabrina Mora	Universidad Nacional La Plata - UNLP (CONICET) - Argentina
Profa. Dra. Patrícia Ferraz de Matos	Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa
Prof. Dr. Miguel Anxo Santos Rego	Universidade de Santiago de Compostela - Espanha
Prof. Dr. Agustín Escolano Benito	Centro Internacional de la Cultura Escolar (CEINCE) - Espanha
Prof. Dr. Alex Sander da Silva	Programa de Pós-Graduação em Educação - PPGE Universidade do Extremo Sul Catarinense - UNESC
Prof. Dr. Christian Muleka Mwewa	Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS
Prof. Dr. António Gomes Ferreira	Universidade de Coimbra - Portugal
Profª Dra. Patricia Paola Ames Ramello	Pontificia Universidad Católica del Perú - Peru
Profª Dra. Maria Luiza Rico Gómez	Instituto Universitario de Estudios Sociales da América Latina Universidade de Alicante - Espanha
Profª Dra. Maria João Mogarro	Instituto de Educação Universidade de Lisboa - Portugal

Grupos de Trabalho

Giani Rabelo e Ismael Gonçalves Alves

Finanças

Amalhene Baesso Reddig, Aurélia Regina de Souza Honorato e Maxuel Sander Flor

Cultura

Birgit Harter Marques e Matheus Zimmermann

Monitoria

Caroline Bortot, Jeferson Luis de Azeredo e Lucas Damásio

Comunicação e Divulgação

Lucene Cândido Magnus e Rafaela Ribeiro Pereira

Secretaria Geral

Leila Laís Gonçalves, Paulo Martins e Wender Firmino

Tecnologia

Carlos Renato Carola e Cibele Beirith Figueiredo Freitas

Apresentações de Pôsteres

Secretaria

Rafaela Ribeiro Pereira

Secretária da Diretoria de Ensino de Graduação
Universidade do Extremo Sul Catarinense – UNESC

Diagramação

Victor Burato

Designer

Realização



PROACAD
Pró-Reitoria
Acadêmica

Apoiadores



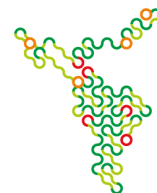
GT36

**Estado e desenvolvimento
em perspectiva histórica**

SUMÁRIO

CLIQUE E SEJA DIRECIONADA/O PARA O TRABALHO

- 7** **CORRUPÇÃO, MODERNIZAÇÃO DO ESTADO, OS GOVERNOS DO PT E A OPOSIÇÃO DE ESQUERDA: OS DILEMAS DA ESQUERDA MORENISTA**
Vitor Rollin Prudêncio
- 19** **GASTOS EDUCACIONAIS E DESEMPENHO ESCOLAR: TEORIA E EVIDÊNCIA PARA MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL**
Paulo Eduardo Panassol
- 31** **JUSTIÇA MERITOCRÁTICA E EDUCAÇÃO NO LIBERALISMO RADICAL DE HERBERT SPENCER**
José Oto Konzen
- 40** **TEORIAS DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL: ASPECTOS ECONÔMICOS E LOCACIONAIS**
Gabriel Crozetta Mazon



CORRUPÇÃO, MODERNIZAÇÃO DO ESTADO, OS GOVERNOS DO PT E A OPOSIÇÃO DE ESQUERDA: OS DILEMAS DA ESQUERDA MORENISTA

Vitor Rollin Prudêncio¹

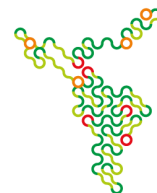
Resumo: Peter Bratsis argumenta que o combate à corrupção fez com que o Estado capitalista moderno tenha ampliado sua autonomia relativa em relação às classes sociais, o que teria favorecido a entrada do capital transnacional em países da periferia do capitalismo. Especificamente no Brasil, a política do combate à corrupção serviu para atacar e enfraquecer a indústria nacional, em especial a indústria pesada, setor que foi fortemente favorecido nos governos do Partido dos Trabalhadores (PT). No entanto, mesmo diante do enfraquecimento da indústria nacional e do fortalecimento da atuação de grupos econômicos estrangeiros na economia brasileira, a posição dos partidos da oposição de esquerda foi diferente do que tradicionalmente as organizações que se autointitulam revolucionárias defenderiam. As organizações que reivindicam a tradição política do dirigente argentino Nahuel Moreno (o PSTU e duas correntes do PSOL, o MES e a CST), que, especificamente, chegaram a defender o “Fora Todos” diante do processo de Impeachment encabeçado pela oposição de direita. Diante disso, os objetivos desse trabalho são: a) analisar como o tema da corrupção serve para aperfeiçoar o processo de modernização do Estado; b) analisar as políticas específicas dos governos do PT, a modernização do Estado brasileiro, a ascensão e o enfraquecimento da indústria nacional; e c) investigar a posição das organizações morenistas diante da ofensiva da oposição de direita contra o PT

Palavras-chave: Corrupção. Governos do PT. PSOL. PSTU.

Corruption, State Modernization, PT governments and Left opposition: the dilemmas of the Morenista left

Abstract: Peter Bratsis argues that the fight against corruption has made the modern capitalist state have increased its relative autonomy in relation to social classes, which would have favored the entry of transnational capital into countries on the periphery of capitalism. Specifically in Brazil, the anti-corruption policy served to attack and weaken national industry, especially heavy industry, a sector that was strongly favored in the Workers' Party governments. However, even in the face of the weakening of national industry and the strengthening of the role of foreign economic groups in the Brazilian economy, the position of the left opposition parties was different from what traditionally self-styled revolutionary organizations would defend. Organizations that claim the political tradition of Argentine leader Nahuel Moreno (PSTU and two currents of the PSOL, the MES and the CST) specifically defended the “Fora Todos” in front of the impeachment process headed by the right-wing opposition. The objectives of this work are: a) to analyze how the issue of corruption serves to improve the process of modernization of the State; b) analyze the specific policies of PT governments, the modernization of the Brazilian State, the rise and weakening of national industry; and c) to

¹ Mestre em História pela Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), reside em Florianópolis, SC. Atualmente, é Professor da Rede Estadual de Educação de Santa Catarina.



investigate the position of the Morenista organizations in the face of the offensive by the right-wing opposition against the Workers' Party.

Keywords: Corruption. PT Government. PSOL. PSTU.

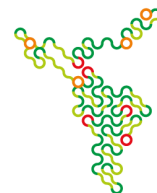
O autor Peter Bratsis situa precisamente o ano de 1992 como a época que a pauta do combate à corrupção assumiu proporções qualitativamente superiores, assim como argumenta que a retomada do fortalecimento do sistema capitalista após o fim da URSS produziu nova compreensão do que significa corrupção política. Corrupção era, até então, considerada essencialmente uma questão doméstica, não caberia, portanto, às agências internacionais tratar o tema como questão central. No entanto, esse tema adquiriu mais relevância nas décadas iniciais do século XX, tanto como uma questão referente à política interna dos Estados-nação quanto para a comunidade internacional.

Assim, o novo entendimento serve como fundamento de como as sociedades capitalistas devem estabelecer o que é e o que não é normal em relação à presença de interesses privados que ocupam a esfera pública. Corrupção passou a significar também ausência de transparência.

Dois fatores são levantados pelo autor para explicar a mais recente compreensão em torno do tema. O primeiro deles se refere ao aumento da autonomia das burocracias estatais em relação aos interesses das elites e burguesias regionais/nacionais, de forma a tornar a burocracia estatal mais receptível ao capital transnacional. A defesa da opacidade teria por objetivo reduzir os custos das transações financeiras e calcular com maior precisão, os custos e benefícios antes de executar os investimentos. Seria uma forma de, para o autor, estender a internacionalização dos Estados capitalistas e aumentar sua autonomia em relação aos interesses particulares presentes em suas sociedades nacionais.

Em segundo lugar, essa internacionalização da questão da corrupção também funciona como a mais recente repetição do ponto de vista colonialista. O foco sobre a corrupção serve para explicar as diferenças globais de riqueza e desenvolvimento como sendo, acima de tudo, um produto da inferioridade das culturas, padrões éticos e/ou estruturas políticas e legais das regiões e nações do mundo economicamente desfavorecidas. Assim, ela também funciona, como parte da justificação normativa para a dominação política e econômica exercida pelas nações “avançadas” do centro do capitalismo global. (BRATSIS, 2017, p.23-24).

Em 1993, grandes campanhas anticorrupção foram lançadas por instituições nacionais e transnacionais, como United States Agency for International Development (Usaid), Banco Mundial, The Open Society Institute, Nações Unidas, Fundo Monetário Internacional (FMI) e Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), com o objetivo de defender a transparência dos governos e de uma sociedade civil forte. Bratsis ressalta que o movimento

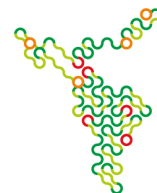


anticorrupção tem uma concepção bastante estreita a respeito de quais práticas podem ser entendidas como corrupção. Além disso, observa que se deve efetuar uma distinção entre o que chama de corrupção burocrática e a corrupção política. A primeira consiste em “desvios do princípio da indiferença na aplicação e cumprimento de políticas e leis por funcionários públicos, tais como fiscais, ou coletores de impostos, por causa de subornos ou outros motivos [...]” (idem, ibidem, p.25). A segunda envolve a relação entre os interesses privados no processo de elaboração de políticas. Esses movimentos estariam, portanto, com exceção de casos que envolvem o suborno direto de políticos, preocupados com a corrupção de tipo burocrática.

Ao focar no problema da corrupção burocrática, os Estados nacionais têm sido capazes de criar a percepção de serem transparentes e incorruptíveis, fazendo com que seus cidadãos tenham a experiência de um Estado que sempre os trataria de forma indiferenciada. [...] Por exemplo, a máquina burocrática profissionalizada do Estado britânico é fundamental para a percepção de que seus cidadãos são tratados igualitariamente e de que é relativamente limpo e não corrupto, apesar do papel direto e, com frequência, determinante que a City de Londres e numerosos outros interesses comerciais exercem na elaboração das políticas britânicas. (idem, ibidem, p. 26).

Esse processo ocorre ao mesmo tempo em que se afirma em escala internacional um conjunto de discursos e representações sociais, amparado na capacidade de difusão e persuasão de corporações de mídia associadas a interesses transnacionais, de que o século XXI seria marcado pelo que chamam de globalização, uma maneira de celebrar sua hegemonia política ao redor do mundo com uma dinâmica cultural que seria inexorável. Podemos dizer que, ao menos no mundo democrático e ocidental, essa fração do capital construiu sua hegemonia política também através de liderança intelectual e predomínio no campo cultural. O princípio da transparência tornou-se praticamente inquestionável, porém, nenhuma campanha para que os cidadãos comuns possam entender o que seus governos dizem ou fazem é encampada pela Transparência Internacional ou qualquer outra instituição que combate à corrupção. A defesa da transparência é uma das formas de garantir que o Estado amplie sua autonomia relativa. Isso garante que a instituição estatal não sirva especificamente a vontade de capitalistas individuais.

Como o capital transnacional ganhou importância na era global, a sua vontade para atender a interesses e demandas locais foi reduzida. Consequentemente, ele pressiona as estruturas institucionais que estão ligadas à governança tecnocrática, e são capazes de agir, em oposição às demandas populares e contra as preferências de muitas elites locais. [...] O movimento anticorrupção nos proporciona um exemplo extremamente claro de como a autonomia relativa do Estado é criada na conjuntura política atual: complementada por batalhões de choque da polícia, animosidade e batalhas legislativas, planos de austeridade, privatizações e ameaças de sanções monetárias e comerciais. (idem, ibidem, p. 30).



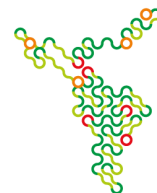
A partir de tais considerações, é possível sugerir que o capital transnacional conquista novos mercados ao mobilizar instituições não eletivas do Estado para combater as demandas populares e das elites locais. O combate a essas elites locais, sob o discurso do combate à corrupção, em certos aspectos, corresponde a novas formas de colonização, as quais não demandam necessariamente da conquista territorial.

O desenvolvimento do capitalismo nacional ao longo dos governos petistas

A considerar a interpretação de Boito Júnior (2018), ambas as frações da burguesia estabeleceram alianças e apoios com outras classes sociais e, ainda, o que o autor denomina de frações de classe. A burguesia interna contou com o apoio da baixa classe média, o movimento dos camponeses, o sindicalismo operário e grande parte dos trabalhadores que compõe a massa marginal, enquanto a burguesia associada, teria exercido influência e adotado demandas elaboradas no interior da chamada alta classe média urbana, que é composta por trabalhadores com salários muito elevados e com um padrão de vida que, em um país com uma notória desigualdade social, aproxima-os de formas de sociabilidade próprias dos ricos e dos muito ricos. Assim, esses trabalhadores com salários elevados têm um nível de vida incompatível com o que seria próprio de uma classe trabalhadora assalariada, apesar de também dependerem do recebimento de salários.

Essa classe média abastada é composta pelos agentes no interior do poder judiciário, supostamente neutros, que teriam se engajado em investigações de denúncias de corrupção que logo se transformaram propriamente em ações políticas, com efeitos sobre o conjunto do sistema partidário, mas com alvo particular na perseguição política e judicial ao Partido dos Trabalhadores (PT) e, em particular, aos setores que estamos tomando aqui como a burguesia nacional, na chamada “Operação Lava Jato”, liderada por um juiz de Curitiba e um grupo de procuradores do Ministério Público do Paraná que se notabilizaram pela popularidade angariada entre as classes médias e pela atuação francamente orientada para instrumentalizar os meios judiciais como armas de luta política.

Entre 2013 e 2016, período de uma crise política – ainda neste momento está em andamento e cujos desdobramentos não estão encerrados –, quando começou a se acentuar a crise do que podemos chamar de bloco petista (em referência a PT), reunindo o partido e seus aliados tanto no governo quanto no conjunto da sociedade, sindicatos, movimentos sociais, organizações não



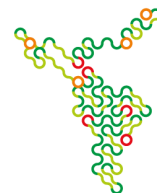
governamentais diversas e o empresariado nacional, quando se tornou nítida uma ofensiva da Oposição de Direita que se consolidou na articulação de um golpe parlamentar que depôs Dilma Rousseff da Presidência da República, foram fechadas 13,8 mil indústrias. O setor mais afetado foi o da indústria de transformação, setor apoiador dos governos petistas, dentre eles o setor naval. Entre 2014 e 2016, quase metade das vagas de emprego para a construção de embarcações foram fechadas e o valor bruto da produção industrial naval caiu 71% (SILVEIRA, 2018), números que não seriam possíveis sem a Operação Lava Jato. Conforme Boito Júnior (2018, p. 258),

Não resta dúvida de que a ação da Operação Lava Jato é seletiva e possui três alvos prioritários: o PT, a construção pesada e a Petrobras, que são o principal segmento da grande burguesia interna, e, também, as instituições do Estado que se converteram em centro privilegiado de poder dessa fração burguesa.

O historiador Pedro Henrique Campos (2019) traz importantes elementos para esse debate. Ao analisar as diferentes fases do desenvolvimento da indústria pesada no Brasil ao longo do século XX, reflete que as maiores construtoras do Brasil, como Camargo Corrêa, Odebrecht e Andrade Gutierrez, foram formadas ao longo das décadas de 1930 e 1940, inicialmente como empresas familiares e com relação com o poder político local. Com o *boom* de projetos de infraestrutura do governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), os empresários que tinham relação com o poder político local romperam com sua condição de burguesia regional e assumiram projetos em diversos lugares do país. Ao se nacionalizarem, criaram também seus mecanismos de organização política, como o Sindicato Nacional da Construção Pesada (Sinicon), e participaram do golpe de 1964.

Após pressão das construtoras brasileiras, o governo militar Costa e Silva (1969-1967) emitiu um decreto, “[...] definindo a reserva de mercado no setor de obras públicas e serviços de engenharia. Com isso, as empreiteiras brasileiras teriam exclusividade na realização do maior ciclo de empreendimentos de infraestrutura já realizado na história do país, ocorrido na década de 1970” (CAMPOS, 2018, p. 133).

As grandes construtoras brasileiras, gestadas em um ambiente de protecionismo e favorecimentos ao grande capital nacional, organizaram-se sob a forma de oligopólio e foram favorecidas com os processos de privatizações que ocorreram ao longo da década de 1990. Além de rodovias e pedágios, as empreiteiras brasileiras obtiveram ativos e concessões nos setores petroquímico, siderúrgico e de telecomunicações. Desse modo, este setor empresarial brasileiro manteve seu poder econômico com a transição do modelo político e econômico entre as décadas de 1980 e 1990. Seu relacionamento privilegiado com o Estado nacional, assegurado não só por relações políticas obscuras, mas também por

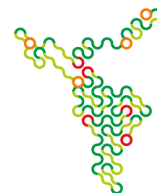


aportes ideológicos de longo prazo que sustentavam a necessidade de construção de um capitalismo eminentemente nacional, garantindo a independência do país, ideias e imagens que remetem à chamada Era Vargas e à elaboração do que foi chamado de nacional-desenvolvimentismo ou ainda nacional-estatismo (REIS, 2007). Investimentos econômicos, políticos e ideológicos, portanto, de larga duração e que seriam reativados ao longo do tempo, em diferentes contextos, com a contínua interação com empresas e organismos estatais criados sob a égide de tais projetos nacionalistas, sendo a Petrobras e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) casos notórios, embora não os únicos. Segundo Campos (2018, p. 134-135):

As políticas implementadas após 2003 incorreram em benefícios a esses grupos econômicos, tanto em suas atividades originais – a construção pesada –, como em suas frentes de diversificação das atividades e internacionalização de seus projetos. Assim, a atenuação da política econômica ortodoxa, principalmente após a mudança no Ministério da Fazenda e com as políticas implementadas em resposta à crise econômica internacional de 2008-2009, levaram à retomada dos investimentos públicos com o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), além do reaquecimento do mercado habitacional com o programa Minha Casa Minha Vida (MCMV). [...]. Além disso, com o crédito disponibilizado pelo BNDES, essas empresas intensificaram o seu processo de internacionalização no início do século XXI, chegando a mais de 40 países, e com as privatizações de estádios, aeroportos e outros ativos, ampliaram a diversificação de seus negócios, incrementando o seu controle sobre a economia brasileira. Foi o que ocorreu pelo menos até a deflagração da operação Lava Jato.

Deflagrada em 2014, a Operação Lava Jato, na forma força-tarefa que reuniu ainda investigadores e delegados da Polícia Federal, os quais se notabilizaram pelas ações policiais e judiciais assumiam a forma de espetáculos midiáticos, acompanhados diuturnamente por jornalistas, especialmente os da principal emissora de televisão do país, a Rede Globo, foi responsável investigações que envolveram uma série de fraudes em licitações, financiamentos de campanhas eleitorais e pagamentos de propinas envolvendo a Petrobrás, empreiteiras brasileiras e outras agências estatais. Além de atingir diretamente diversos partidos políticos, como PT, Partido Progressista (PP), Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), sem deixar de mencionar o opositor Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), tendo atingido ainda as maiores empreiteiras do Brasil como Odebrecht, Andrade Gutierrez, OAS, Queiroz Galvão e Camargo Corrêa.

Não entraremos no mérito das supostas ilegalidades da Operação. Trata-se, aqui, de discutir seus impactos econômicos e os desdobramentos políticos que situam o objeto da pesquisa, precisamente a relação entre os grupos trotskistas e os governos do PT, tendo a temática corrupção disseminada naqueles anos como um elemento de disputas. Estima-se que a perda econômica causada pela Operação Lava Jato representa 3,4% do PIB e gerou em torno de um milhão de desempregados.



Entre 2014 e 2017, o desemprego passou de sete para 14 milhões e a queda da atividade econômica da indústria de construção foi superior a 20%:

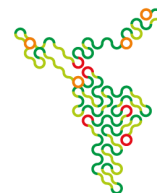
De acordo com dados da revista O Empreiteiro, as maiores empresas de engenharia do Brasil tiveram em 2016 um faturamento 37% inferior ao de 2015. A receita do segmento de engenharia e construção, que era de R\$ 140 bilhões em 2013, foi para R\$ 53 bilhões em 2016, índice similar ao de 2006. Ou melhor, houve um recuo de dez anos no faturamento conjunto das empresas do setor. (CAMPOS, 2018, p. 138).

A Operação representou o rompimento de um relativo protecionismo que existia em relação às empreiteiras brasileiras até 2014, o que gerou o enfraquecimento dessas empresas no mercado interno e, até mesmo, por meio da repercussão no exterior, um enfraquecimento da atuação dessas empresas no mercado internacional. A privatização dos aeroportos é exemplo do processo de enfraquecimento das empresas brasileiras e de perda de mercado para empresas de outros países. Dos quatro leilões de aeroportos que aconteceram em março de 2017, nenhum foi arrematado por empresas brasileiras: os aeroportos de Porto Alegre e Fortaleza foram arrematados por um grupo europeu; o de Florianópolis, por um grupo da Suíça; e o de Salvador, por um grupo francês.

A crise das grandes empreiteiras e as dificuldades financeiras causadas pela Operação fizeram com que outras empresas do setor, principalmente de pequeno e médio portes, tenham sido vendidas para grupos econômicos do exterior. Esse processo ocorreu, por exemplo, com a maior empresa projetista de engenharia do país, a Concremat, empresa com 65 anos que foi vendida em 2017 para *China Communications Construction Company*:

Outro movimento ocorrido no setor é a liquidação de bens pelos grandes grupos de engenharia brasileiros. Os três maiores construtoras do país – Odebrecht, Camargo Corrêa e Andrade Gutierrez – desenvolveram uma intensa ramificação de atividades desde a ditadura. [...] Até a Lava Jato, a principal atividade do grupo Odebrecht era a petroquímica, tendo em vista o controle da holding Odebrecht sobre a Braskem; o grupo Andrade Gutierrez tinha como principal atividade as telecomunicações, dado o controle das famílias – junto com o grupo Jereissati – sobre a Oi; e o grupo Camargo Corrêa era um dos maiores conglomerados da economia brasileira, com ações nos ramos de cimento, têxtil, calçadista e concessões. Em meio à crise, empresas dos grupos foram vendidas para pagar as multas e débitos financeiros. Assim, a Braskem está em processo de venda pela Odebrecht para o grupo holandês LyondellBasell. A Andrade Gutierrez perdeu o controle que dispunha sobre a Oi para acionistas portugueses e holandeses, além de vender sua participação na Cemig, a concessão do estádio Beira-Rio e da Sanepar [...]. A Camargo Corrêa vendeu a CPFL para a chinesa State Grid e a Alpargatas, empresa calçadista antes pertencente ao grupo [...] e que hoje pertence ao grupo Itaú Unibanco. (COSTA, 2018, p.141-142).

Essa movimentação ocorre desde a década de 1990 e tem como base a desindustrialização (CANO, 2011), a reprimarização e a financeirização do capital. Como exemplo disso, temos a implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que, na prática, significa utilizar as finanças



públicas com gastos financeiros. Esse mecanismo foi aperfeiçoado pela PEC 55, de 2016, do governo Michel Temer (2016-2018) que congela os gastos do Estado por 20 anos com exceção dos gastos financeiros o que pode elevar a os dispêndios com o pagamento da dívida pública e outros ativos financeiros (BRASIL, 2016).

Esse reordenamento do processo de acumulação de capital na economia brasileira parece indicar uma nova inserção do país na Divisão Internacional do Trabalho (DIT), com intensificação da posição da economia brasileira como uma produtora de produtos primários, com indústria frágil e cerne da acumulação no ramo financeiro. Essa nova inserção parece incluir uma significativa desnacionalização de segmentos da economia brasileira, como o da infraestrutura. Esse processo de esvaziamento de certa burguesia brasileira levou Sebastião Velasco e Cruz a sinalizar uma emergência e liderança de uma burguesia compradora em meio às frações da classe dominante brasileira (CRUZ, 2017). (COSTA, 2018, p. 149).

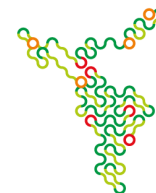
O Movimento Esquerda Socialista, a Operação Lava Jato, o impeachment e a prisão de Lula

A autointitulada “Vaza Jato”, em 2019, a partir do vazamento de conversas entre procuradores e o ex-juiz Sérgio Moro, foi responsável por arrancar as máscaras do baile político brasileiro e de suas instituições governantes. O sistema judiciário, que se apresentava como única instituição técnica, apolítica, protegida pelo manto transparente da meritocracia, pareceu ter sua máscara arrancada, desnudando que os principais fatos políticos brasileiros desde, pelo menos, 2014, contaram centralmente com a intervenção política de instituições que supostamente deveriam agir sob o princípio da impessoalidade.

A intervenção política dessas instituições foi responsável por alterar o resultado político de pelo menos três importantes fatos políticos recentes no Brasil: o impeachment da presidente Dilma Rousseff; a prisão do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva; e a eleição de Jair Bolsonaro. Não é possível entender tais acontecimentos sem compreender a atuação política das instituições estatais não eletivas, no entanto, não é possível entender a atuação política de tais instituições sem analisar o processo de modernização do Estado brasileiro nas últimas décadas.

A série de reportagens da página de notícias  *Intercept* com vazamentos de diálogos entre procuradores, juiz e autoridades da Operação Lava Jato ocorrido por meio de um aplicativo de mensagens via internet, além de servir como forma de autoafirmação das organizações e militância política que se pronunciaram contrários ao Impeachment e prisão de Lula, serviu também como o pontapé que faltava para que organizações políticas flexionassem suas posições.

O Movimento Esquerda Socialista (MES), corrente interna do PT, teve posição entusiasmada em relação à Operação Lava Jato. O grupo político de Luciana Genro, atualmente deputada estadual



no Rio Grande do Sul, desde o início fez elogios públicos à operação Lava Jato e seus procuradores e postou, em 6 de março de 2015, na sua conta na rede social *Twitter*: “Fora todos os corruptos. Lava jato neles!!”², em referência à lista de 49 políticos que seriam investigados pelo Ministério Público Federal, entre os quais estavam José Vaccari, Gleisi Hoffman e Antonio Palocci.

No dia 9 de maio de 2016, o Movimento publicou o texto “Organizar a resistência e avançar por uma nova esquerda combativa e anticapitalista”, aprovado por seu Secretariado Nacional. O objetivo do documento era dissertar sobre os desafios da esquerda diante da abertura do processo de Impeachment de Dilma Rousseff e partiu da afirmação de que o mesmo fora uma manobra parlamentar reacionária com o objetivo de aplicar um programa liberal mais radical. Sobre a questão específica da corrupção, o documento reafirmou a defesa do MES à Lava Jato por ser uma operação que revelou ao país as “entranhas” do poder político e sua relação com os empresários e que o fato de executivos da OAS, Camargo Corrêa, Queiroz Galvão e Odebrecht estarem presos é uma novidade política progressiva na história do Brasil:

Rodrigo Janot, através da PGR, ofereceu denúncias nessa semana contra Dilma, Aécio, e Lula, como parte do esquema da Lava-Jato [...].

É preciso defender a continuidade da Operação Lava-Jato. Por isso sustentamos que a esquerda deve impulsionar amplos comitês suprapartidários e da sociedade civil para que a OLJ não pare.

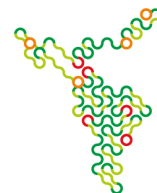
A defesa da luta contra a corrupção será uma linha divisória chave para a disputa da opinião da sociedade. Como disputamos esse discurso é o que pode nos vincular com o movimento de massas, farto e indignado com as castas. É preciso ter política para não deixar essa bandeira nas mãos da direita hipócrita e moralista. (MES, 2016a).

Nesse documento político, ao final, na parte em que expõe as palavras de ordem e as tarefas políticas, afirma-se que:

Prisão para Cunha e todos corruptos! Cassação de todos os políticos envolvidos nos esquemas de corrupção. Punição para corruptores, lobistas e empresas; confisco de bens e devolução do dinheiro público; A Operação Lava-Jato deve seguir. Não pode ser abafada ou interrompida. Como também a questão da máfia da merenda. (MES, 2016a).

No dia 28 de dezembro de 2016, foi publicado, também pelo Secretariado Nacional do MES, o documento “Apontamentos políticos do Secretariado Nacional do MES”, o qual foi elaborado no contexto do primeiro semestre do governo de Michel Temer, após a deposição de Dilma Rousseff, confirma a posição anterior quanto ao impeachment ter servido para implementar um programa liberal

² Disponível em: <https://twitter.com/lucianagenro/status/574041457817948160>. Acesso em: set. 2019.



mais radical que o que vinha sendo aplicado anteriormente, considerando que o governo se fortaleceu ao controlar a inflação, mas:

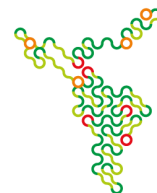
[...] as medidas de ajuste constitucional terão que ser votadas, particularmente as reformas na previdência, o que pode canalizar uma oposição social e política contra o governo Temer, contra o congresso e até contra a mídia que defenderá as reformas. Combinado com isso vamos ver até onde se desenvolve a operação Lava Jato. O que tem garantido que ela não tenha sido controlada é a determinação de uma parte do judiciário, notadamente os procuradores e o próprio Juiz Sérgio Moro, além do apoio genérico de uma classe média ampla que foi às ruas para tirar Dilma e que não deu nenhum cheque em branco para Temer [...]. (MES, 2016b).

Na apresentação de um programa político para a conjuntura, a primeira palavra de ordem que aparece é “Apoio à OLJ [Operação Lava Jato] até o final. Prisão para os corruptos/Confisco dos bens de corruptos e corruptores” (MES, 2016b). A mudança na formulação em relação ao documento anterior se justifica pela caracterização de que sob o governo de Michel Temer a Operação teve sua continuidade ameaçada diante da ofensiva do governo e do rearranjo de forças político pós-Impeachment.

Sobre a prisão do ex-presidente Lula, no dia 5 de abril de 2018, Roberto Robaina, dirigente do MES, defendeu posição contra a prisão de Lula. A justificativa foi a seletividade e parcialidade do Tribunal Regional Federal da 4ª. Região (TRF-4) e do Supremo Tribunal Federal, que teriam acelerado o julgamento de Lula enquanto atrasavam o julgamento de Temer e Aécio. O STF teria desconsiderado, por opção política, o acúmulo de provas da pela Operação Lava Jato que condenaria políticos da direita tradicional, enquanto o TRF-4 julgava apenas Lula por ser o primeiro colocado nas pesquisas de intenção de votos nas eleições de 2018.

Essa posição, no entanto, não significa afirmar que Lula é inocente, pois teria colaborado com políticos corruptos como Sarney, Renan e o próprio Temer, além de ter sido gerente de interesses das empresas capitalistas, das empreiteiras, dos bancos e do agronegócio (ROBAIMA, 2018).

Quatro dias depois, 9 de abril de 2018, Luciana Genro lançou um texto a respeito do mesmo tema, que inicia questionando por que apenas Lula estaria preso e Temer seguia governando, Aécio Neves continuava no cargo de senador da República e que esse fato seria decisivo para defender a liberdade de Lula. Sua prisão teria acontecido porque o sistema judicial seria composto por membros do topo da pirâmide social, que, embora Lula tenha governado para os ricos, não é filho legítimo dessa classe. Os governos teriam sido tolerados pela burguesia e direita brasileira, pois serviram para desmobilizar os movimentos sociais, mas o PT e suas lideranças deixariam de ser úteis a partir de



junho de 2013, quando houve o rompimento dos movimentos de massas com o partido. A grande tarefa da casta política seria, então, barrar “estancar a sangria” causadas por junho de 2013 e a Operação Lava Jato.

A Lava Jato, e a necessidade de estancar a sangria, foi a pá de cal no projeto lulopetista de conciliação de classes. O impeachment tornou-se uma questão de sobrevivência para a casta – que queria parar as investigações e não via em Dilma esta capacidade – e para a economia capitalista, que exigia um ajuste muito mais duro do que o que a já fragilizada presidenta tinha condições de impor à classe trabalhadora (GENRO, 2018).

A respeito da “Vaza Jato”, o MES, em duas publicações, afirmou a necessidade de se respeitar a liberdade de imprensa³ e que os vazamentos colocam em suspeita a própria eleição de Bolsonaro⁴.

Algumas Considerações

Ao longo de toda a história das correntes trotskistas, podemos perceber que o combate à dominação imperialista sobre países periféricos do capitalismo sempre foi uma bandeira central. Podemos encontrar isto nas *Teses para Atualização do Programa de Transição* (1981), base programática para as correntes que se identificam com as ideias do argentino Nahuel Moreno.

Não foi possível, diante dos limites deste ensaio, abordar especificamente as posições da Corrente Socialista dos Trabalhadores (CST) e do Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU), no entanto esta investigação foi feita por este que vos escreve. Posso afirmar, com base nos documentos que serão referenciados nas referências bibliográficas, que a posição das três organizações políticas é bastante similar.

Referências



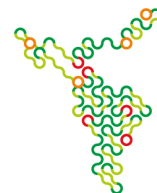
BRATSIS, P. A corrupção política na era do capitalismo transnacional. **Revista Crítica Marxista**. Campinas, n. 44, p. 21-42, 2017.

BOITO JÚNIOR, A. **Reforma e Crise Política no Brasil**. Campinas: Editora da Unicamp, 2018.

CANO, W. Industrialização, desindustrialização e políticas de desenvolvimento. **Revista Faac**, São Carlos, SO, v. 1, n. 2, p. 155-164, 2011.

³ Disponível em: <https://movimentorevista.com.br/2019/08/uma-noite-historica-em-defesa-da-liberdade-de-imprensa/>. Acesso em: set. 2019.

⁴ Disponível em: <https://movimentorevista.com.br/2019/07/6-meses-de-bolsonaro-crisis-protestos-e-escandalos/>. Acesso em: set. 2019.



CST. Corrente Socialista dos Trabalhadores. Nem Dilma, Nem Temer! Fora Todos! Barrar o pacto de governabilidade do PT, PSDB e PMDB! Após a votação do impeachment vem mais ajuste e corrupção! **CST**, [S.l.], 17 abr. 2016. Acesso em: <http://cstpsol.com/home/index.php/2016/04/17/nem-dilma-nem-temer-fora-todos-barrar-o-pacto-de-governabilidade-do-pt-psdb-e-pmdb-apos-a-votacao-do-impeachment-vem-mais-ajuste-e-corrupcao/>. Acesso em: set. 2019.

CST. Corrente Socialista dos Trabalhadores. Sobre os processos e a prisão de Lula. **CST**, [S.l.], 6 abr. 2018. Disponível em: <http://cstpsol.com/home/index.php/2018/04/06/sobre-os-processos-e-a-prisao-de-lula/>. Acesso em: out. 2019.

FONTANA, M. Vaza Jato, Lava Jato e a injustiça burguesa. **PSTU**, São Paulo, 17 set. 2019. Disponível em: <https://www.pstu.org.br/vaza-jato-lava-jato-e-a-injustica-burguesa/>. Acesso em: out. 2019.

GENRO, L. A prisão de Lula tem razões políticas, não apenas jurídicas. **Movimento**: crítica, teoria e ação, São Paulo, 9 abr. 2018. Disponível em: <https://movimentorevista.com.br/2018/04/prisao-lula-razoes-politicas/>. Acesso em: out. 2019.

MES. Movimento Esquerda Socialista. Organizar a resistência e avançar por uma nova esquerda combativa e anticapitalista. **Movimento**: crítica, teoria e ação, São Paulo, 9 maio 2016a. Disponível em: <https://movimentorevista.com.br/2016/05/organizar-a-resistencia-e-avancar-por-uma-nova-esquerda-combativa-e-anticapitalista/>. Acesso em: out. 2019.

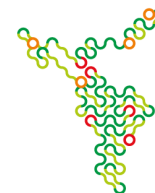
MES. Movimento Esquerda Socialista. Resolução do Secretariado Nacional do MES. **Movimento**: crítica, teoria e ação, São Paulo, 10 abr. 2016b. Disponível em: <https://movimentorevista.com.br/2016/04/resolucao-do-secretariado-nacional-do-mes/>. Acesso em: out. 2019.

MORENO, N. **Teses para a Atualização do Programa de Transição**. . São Paulo: CS Editora, 1992.

NOTA do PSTU: STF nega habeas corpus e prisão de Lula é decretada. **PSTU**, São Paulo, 5 abr. 2018. Disponível em: <https://www.pstu.org.br/stf-nega-habeas-corpus-e-prisao-de-lula-e-decretada/>. Acesso em: set. 2019.

ROBAIMA, R. Uma posição de princípios sobre o STF e a prisão de Lula. **Luciana Genro**, Porto Alegre, 6 abr. 2018. Disponível em: <https://lucianagenro.com.br/2018/04/uma-posicao-de-principios-sobre-o-stf-e-prisao-de-lula/>. Acesso em: jul. 2019.

SILVEIRA, D. Em três anos, 13,8 mil indústrias foram fechadas no Brasil, aponta IBGE. **G1 Rio**, Rio de Janeiro, 21 jun. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/em-tres-anos-138-mil-industrias-foram-fechadas-no-brasil-aponta-ibge.ghtml>. Acessado em: 28 jul. 2019.



GASTOS EDUCACIONAIS E DESEMPENHO ESCOLAR: TEORIA E EVIDÊNCIA PARA MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL

Paulo Eduardo Panassol¹

Resumo: Este estudo visa testar empiricamente se os gastos públicos de municípios gaúchos nos anos finais do ensino fundamental impactam a qualidade educacional, medida em termos de desempenho em testes padronizados, no caso o Ideb-2015. A partir dos referenciais teóricos da *eficácia escolar* e da *economia da educação*, nas estimações foram adicionadas variáveis relacionadas aos alunos e ao seu nível socioeconômico, ao valor agregado pelas escolas ao longo do tempo, além de outros construtos relacionados ao contexto escolar, como a experiência de diretores e de professores, como sendo termos que podem influenciar a qualidade da educação. Os resultados corroboram as distintas conclusões existentes na literatura consultada, pois dependendo da variável de controle ou da forma funcional utilizada, os gastos podem apresentar relação positiva ou não com o desempenho escolar, embora não tenham apresentado significância estatística.

Palavras-chave: Educação, Gasto Público, Desempenho Escolar.

Educational expenditure and school performance: theory and evidence for municipalities of Rio Grande do Sul

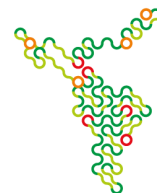
Astract: This study aims to empirically test whether public spending in Rio Grande do Sul municipalities in the final years of elementary school impacts educational quality, measured in terms of performance in standardized tests, in the case of Ideb-2015. From the theoretical references of *school efficiency* and the *economy of education*, variables related to students and their socioeconomic level were added to the estimates, the value added by schools over time, in addition to other constructs related to the school context, such as principals experience and teachers' experience, as terms that can influence the quality of education. The results corroborate the different conclusions existing in the consulted literature, because depending on the control variable or the functional form used, the expenses may have a positive relationship or not with school performance, although they have not shown statistical significance.

Keywords: *Education, Public Expenditure, School Performance.*

Introdução

A partir de dados dos 198 municípios do Rio Grande do Sul que apresentaram resultados para os anos finais do ensino fundamental no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) do

¹ Mestre em Economia pela UFRGS. Doutorando em Economia do Desenvolvimento pelo Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGE-UFRGS), Porto Alegre, Brasil. E-mail: ppanassol@gmail.com



exercício de 2015, buscou-se verificar se gastos educacionais maiores estão relacionados a uma educação de melhor qualidade.

Além desta introdução, o trabalho é dividido em três seções. Na segunda parte é apresentada uma breve revisão da literatura sobre o tema. Na terceira parte é discutida a metodologia utilizada e os principais resultados desta pesquisa. Por fim, a última seção traz as reflexões finais sobre o trabalho.

Revisão da Literatura

Economia da educação como campo de pesquisa

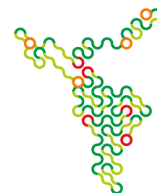
Nos últimos 50 anos, houve disseminação de estudos teóricos e trabalhos empíricos que abordaram, dentre outros temas, o funcionamento dos sistemas educacionais, os determinantes da educação, as relações de causa-efeito, a avaliação da desigualdade educacional em termos qualitativos e as políticas que devem ser tomadas para promover uma educação de qualidade.

Segundo Waltenberg (2006), as análises do valor econômico da educação e os aspectos econômicos dos sistemas educacionais são os principais campos de pesquisa na *economia da educação*. O primeiro campo de pesquisa é eminentemente macroeconômico a partir de variáveis agregadas relevantes para o crescimento econômico de um país; a educação é variável independente nos modelos econométricos. Já no segundo campo, numa abordagem microeconômica, se estuda os aspectos econômicos dos sistemas educacionais objetivando compreender o funcionamento, a eficiência na alocação dos recursos educacionais e a definição, a implementação e a avaliação do atingimento de objetivos dos sistemas escolares; aqui, a educação é variável dependente nos modelos econométricos.

Uma função de produção de educação típica

A literatura consultada indica uma diversidade de variáveis incorporadas à função de produção da educação que pode influenciar ou não o resultado educacional. Hanushek e Luque (2003) fornecem a seguinte estrutura geral da estimativa dessa função:

$$O = f(X, R) \tag{1}$$



Onde, "O" representa o resultado educacional (*outcomes* – uma medida da qualidade da educação – por exemplo, o desempenho escolar a partir de testes padronizados); o "R", *inputs* diretamente associados aos recursos escolares (formação e experiência dos professores, estrutura física das escolas, salários etc.); e, o "X", outros fatores relevantes para o ensino (variáveis relacionadas aos alunos como fatores socioeconômicos, nível educacional dos pais etc.).

O papel dos gastos no desempenho escolar

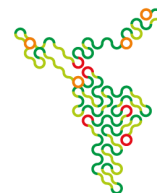
A partir do Relatório Coleman de 1966, resultado de uma pesquisa solicitada pelo governo norte-americano e que ficou conhecido pelo nome de um dos seus autores, passou-se a entender que o *background* familiar e o contexto no qual estão inseridos os alunos impactavam mais o desempenho escolar do que variáveis explicativas relativas a recursos incorporados no lado direito da função de produção educacional (COLEMAN *et al.*, 1966). Dessa forma, concluiu-se que não adiantava elevar ainda mais os gastos educacionais como, por exemplo, salários mais altos para os docentes ou diminuir o número de alunos por sala (WALTENBERG, 2006).

Seguiram-se pesquisas como, por exemplo, de Hanushek (1986, 1997, 2002) que também concluiu que a origem socioeconômica dos alunos é mais importante que os recursos monetários, não havendo relação estatística significativa entre esses e o desempenho escolar, embora as pesquisas não sugiram que os recursos não façam diferença. Conforme esse autor, tal conclusão tem implicações no desenho das políticas escolares e na tomada de decisão pelos gestores já que os efeitos não são diretos (*straightforward*).

Estudos nacionais, como o de Menezes-Filho e Amaral (2008), nessa mesma linha, concluíram que não existe relação estatisticamente significativa entre gastos educacionais e desempenho escolar. Todavia, há evidências de que municípios com maiores níveis de qualidade de ensino a relação é significativa, talvez por conta de um melhor sistema de incentivos no sistema educacional.

Por outro lado, trabalhos internacionais, como os de Card e Krueger (1992) e Hedges, Laine e Greenwald (1994), e nacionais, como os de Kroth e Gonçalves (2014), demonstraram que há relação positiva entre gastos com educação e qualidade do ensino.

Assim, pode-se afirmar que há outros construtos que impactam positivamente o desempenho dos alunos que não só um maior nível de gastos. Número de alunos por professor, a experiência dos



docentes e dos diretores e melhoria das instalações destinadas ao ensino, como a existência de laboratórios equipados de ciências ou bibliotecas atualizadas, também impactam positivamente o resultado educacional. Fatores familiares, como a educação dos pais e a renda familiar, também têm relevância para a qualidade da educação.

Qualidade da educação

O desempenho de alunos em testes padronizados, tal como o Ideb, é geralmente aceito como medida da qualidade da educação. Tal indicador visa medir a qualidade do aprendizado brasileiro e a estabelecer metas para a melhoria do ensino, tendo como pressuposto que os alunos aprendam e passem de ano. Conforme Soares e Xavier (2013, p. 904), "[o] Ideb tornou-se a forma privilegiada e frequentemente a única de se analisar a qualidade da educação básica brasileira e, por isso, tem tido grande influência no debate educacional no país".

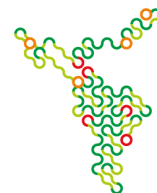
Contudo, as avaliações externas de larga escala não apresentam consenso, enfrentando questionamentos de ordem pedagógica e técnica. O Ideb, por exemplo, é criticado por sua incompletude ao priorizar o aprendizado em português e em matemática e por focar na redução da repetência, assim não contemplando todos os aspectos relevantes do ensino; é questionado, também, por ser injusto, ao atribuir aos professores a responsabilidade por fatores que não podem controlar como aspectos socioambientais, por exemplo, a renda familiar dos estudantes; e por causar distorções, pois acabaria excluindo os alunos com dificuldades de aprendizado (FERNANDES, 2016).

De qualquer maneira, mesmo não apresentando consenso na comunidade educacional, o Ideb pode ser considerado como expressão da qualidade da educação no país e foi utilizado na presente pesquisa com esse objetivo.

Eficácia escolar e os “estudos economicistas”

Os "estudos economicistas" se caracterizam pela avaliação da produtividade dos insumos escolares buscando otimizá-los com a fim de se obter melhores resultados educacionais. Por outro lado, os estudos de *eficácia escolar* são estudos pedagógicos que avaliam os processos escolares que são críticos para a obtenção de melhores resultados dos alunos (BROOKE; SOARES, 2008).

Originalmente centrados na pesquisa de fatores escolares que explicavam a eficácia educacional, portanto, com foco na escola (recursos humanos e infraestrutura, por exemplo), os



estudos de eficácia escolar passaram a estimar o efeito-escola, como o valor agregado e a equidade social, ou seja, características que tornam algumas escolas mais eficazes do que outras. Também é tema de estudos a eficácia docente, isto é, o efeito de diferentes tipos de prática de ensino por parte do professor como seu comportamento e práticas adotadas em sala de aula.

Esses trabalhos de eficácia escolar possuem uma característica em comum com os estudos “economicistas”: em sua grande maioria consideram como produto da escola os resultados cognitivos dos alunos em leitura e matemática (KARINO; LAROS, 2017). Porém, uma das críticas da teoria da eficácia escolar é que os estudos próprios de economistas são do tipo insumo-produto, restringindo as “[...] variáveis estudadas a um conjunto de insumos talvez menos importantes que os processos internos da escola [...] atribuindo menos relevância à contribuição da escola do que seria o caso” (BROOKE; SOARES, 2008, p. 107).

Metodologia Empregada e Principais Resultados

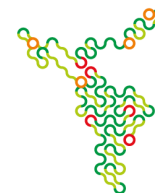
Partindo da função de produção vista em Hanushek e Luque (2003), o recorte amostral pode ser caracterizado como não probabilístico, pois a base de dados constituiu-se a partir das informações disponíveis dos 198 municípios gaúchos que apresentaram resultados para os anos finais do ensino fundamental no Ideb-2015, bem como de registros sobre os valores liquidados nesse nível de ensino.²

Não obstante que o delineamento longitudinal seja apontado como o mais adequado para uma avaliação da eficácia escolar, o corte transversal foi utilizado nesta pesquisa pela própria natureza dos dados do Ideb, ou seja, por se constituir numa medida de desempenho no ano da coleta dos dados, não registrando conhecimento prévio do aluno.

Por outro lado, o estudo longitudinal exigiria o acompanhamento dos alunos ao longo do tempo, o que geraria problemas em eleger alunos com características similares e que queiram participar da pesquisa (viés de seleção). Em tal tipo de estudo haveria o registro da proficiência dos alunos no início das suas trajetórias escolares e, novamente, depois em outros períodos, com a diferença entre os desempenhos constituindo o valor agregado pela escola.

De qualquer forma, para superar a crítica de parte da literatura consultada no sentido da ausência de medidas anteriores do desempenho dos alunos (FRANCO; BROOKE; ALVES, 2008),

² Para saber mais, consulte a dissertação que deu origem ao presente texto em <http://www.bibliotecadigital.ufrgs.br/da.php?nrb=001080260&loc=2018&l=72f592b94454f07d>.



neste estudo empírico foi estabelecida uma linha de base para tentar capturar o quanto as escolas ou, melhor dizendo, os sistemas de ensino municipais promoveram o aprendizado dos alunos. Para tanto, a nota no Ideb em 2011 dos anos iniciais do ensino fundamental da rede municipal foi coletada.

A escolha desse recorte amostral se deu porque os alunos que realizaram o Ideb no 5º ano do ensino fundamental em 2011, salvo problemas de fluxo, e na média, chegariam ao final do ensino fundamental (9º ano) em 2015. Haveria, dessa forma, a possibilidade de definir uma variável de controle que contemplasse os resultados no Ideb, capturando a contribuição das escolas para o desempenho dos alunos que chegaram em 2015 no 9º ano do ensino fundamental.

Por fim, foram estimados modelos econométricos pelo método dos mínimos quadrados ordinários (MQO). Esse método visa capturar o impacto das variáveis independentes sobre a variável dependente, se todos os fatores que podem influenciar o objeto de estudo estiverem especificados, caso contrário, tais modelos podem produzir estimativas tendenciosas e inconsistentes.³

Tal método sofre críticas nos trabalhos de eficácia escolar, pois tratam os indivíduos de modo independente, não considerando a sua estrutura grupal e ignorando as prováveis consequências dessa característica (KARINO; LAROS, 2017). Dessa forma, também foram estimados modelos pelo método das regressões quantílicas (RQ), tentando capturar o efeito de grupos de municípios em resposta aos *outliers*, como os do presente estudo, como é o caso do valor investido no ensino fundamental por aluno, que depende do porte econômico municipal, do tamanho da rede, dos mínimos constitucionais a serem aplicados em manutenção e desenvolvimento do ensino etc., gerando estimadores mais consistentes e eficientes do que os gerados por MQO.

O quadro 1 sistematiza as variáveis utilizadas, fonte dos dados, além dos principais resultados estatísticos e econométricos obtidos, sendo uma variável dependente (*ideb*) e 16 regressores independentes.⁴

³ Foram realizados testes estatísticos esperados em trabalhos dessa natureza, como o Teste Durbin-Watson (independência dos erros), os Testes White e Breusch-Pagan-Godfrey (heteroscedasticidade dos resíduos), Teste Jarque-Bera (normalidade dos resíduos das regressões estimadas), Teste de Estabilidade - Ramsey RESET (erros de especificação), Teste de Hausman (endogeneidade) e o Teste Fator Inflação de Variância (multicolinearidade). Todos os testes confirmaram robustez dos modelos e que os mesmos não produziram estimativas tendenciosas ou inconsistentes.

⁴ Cabe registrar que outras sete variáveis independentes foram adicionadas às equações estimadas - *Dummie* funcionamento das escolas da rede (*dum_escola*), Taxa de analfabetismo da população de 25 anos ou mais de idade por município (*analfab25m*), Média semanal da carga horária dos professores da rede municipal (*carga_media*), Índice de Gini por município (*gini*), Número de delitos relacionados à corrupção (*ksocial_corrup*), Valor liquidado médio, entre 2012 a 2015, na subfunção 361 por aluno das séries finais (*sub361aluno*), Valor liquidado médio, entre 2012 a 2015, por município na função cultura (*totfunc13*) – todavia, por não terem apresentado significância estatística, foram omitidas no presente ensaio. Contudo estão disponíveis para consulta conforme nota de rodapé 2, acima.

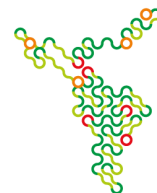


Quadro 1 – Variáveis, Resultados Estatístico e Econométricos

VARIÁVEIS	DESCRIÇÃO	MÉDIA ARIT.	MOD.2	MOD.4 - Q25	MOD.5 - Q75
<i>ideb_2015</i>	Ideb 2015 dos anos finais do ensino fundamental – INEP/Censo da Educação Básica – 2015	4,43	--	--	--
<i>sub361</i>	Valor liquidado médio na subfunção 361, entre 2012 a 2015, nas séries finais – TCE/RS (1)	8.285,71	0.073 (1.395)	0.0318 (0.369)	0.067 (0.791)
<i>c</i>	Termo constante da regressão	--	2.342** (2.378)	2.674** (2.152)	2.229 (1.613)
<i>afd</i>	Percentual de docentes com adequada formação à disciplina que ministra por município – INEP/Indicadores Educacionais 2015	58,23	0.002 (0.872)	0.005 (1.239)	-0.002 (-0.408)
<i>atu</i>	Média de alunos por turma da rede municipal – INEP/Indicadores Educacionais 2015	19,19	0.005 (0.458)	0.013 (0.772)	0.011 (0.736)
<i>dum_cult_prof</i>	<i>Dummie</i> capital cultural do professor por município – INEP/Prova Brasil 2015	0,17	0.022 (0.277)	0.038 (0.333)	-0.093 (-0.812)
<i>dum_est_pais</i>	<i>Dummie</i> estudo dos pais por município – INEP/Prova Brasil 2015	0,64	0.138** (1.975)	0.042 (0.429)	0.141 (1.144)
<i>dum_exprdir</i>	<i>Dummie</i> tempo de experiência dos diretores da rede municipal – INEP/Prova Brasil 2015	0,37	0.121*** (1.872)	0.152*** (1.807)	0.169*** (1.848)
<i>dum_exprprof</i>	<i>Dummie</i> tempo de experiência dos professores da rede municipal – INEP/Prova Brasil 2015	0,81	-0.032 (-0.416)	-0.088 (-0.944)	-0.021 (-0.129)
<i>dum_estr_ens</i>	<i>Dummie</i> estratégia de ensino da rede municipal – INEP/Prova Brasil 2015 (2)	0,99	0.078 (0.189)	-0.137 (-0.546)	0.207 (0.674)
<i>dum_infra</i>	<i>Dummie</i> existência e condições de uso de espaços das escolas da rede municipal – INEP/Prova Brasil 2015	0,45	0.044 (0.661)	0.045 (0.370)	0.018 (0.180)
<i>dum_redrepr</i>	<i>Dummie</i> redução da reprovação nas escolas da rede municipal – INEP/Prova Brasil 2015 (2)	0,42	0.040 (0.636)	0.083 (0.872)	-0.001 (-0.014)
<i>ideb_2011</i>	Ideb 2011 dos anos iniciais do ensino fundamental – INEP/Censo da Educação Básica – 2015	5,19	0.305* (4.627)	0.310* (3.307)	0.404* (3.138)
<i>med25m</i>	Percentual da população de 25 anos ou mais com ensino médio completo por município – IBGE/Censo 2010	26,31	-0.027* (-3.959)	-0.016 (-1.470)	-0.035** (-2.556)
<i>per_docefet</i>	Percentual de docentes concursados/efetivos/estáveis sobre o total por município – INEP/Indicadores Educacionais – 2015 e cálculo do autor	0,52	-0.332 (-1.561)	-0.660** (-2.287)	-0.392 (-1.472)
<i>rem_40horas</i>	Remuneração média padronizada dos professores da rede municipal para 40 horas – INEP 2014 (3)	3.822,13	2.55E-05 (0.613)	5.62E-05 (0.936)	9.24E-08 (0.002)
<i>rendapc</i>	Renda <i>per capita</i> por município – IBGE/Censo 2010 (3)	1.144,80	0.0005* (2.923)	0.0005 (1.628)	0.0007** (2.449)
<i>tdi</i>	Taxa de distorção idade-série – INEP/Indicadores Educacionais 2015	31,81	-0.023* (-5.320)	-0.023* (-3.754)	-0.017** (-2.421)
Adjusted R-squared			0.635	0.394	0.404

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa (2018). Onde *, ** e *** indicam significância a 1% (2,58), 5% (1,96) e 10% (1,64), respectivamente.

(1) Não é factível considerar o gasto público em educação de apenas um ano como variável explicativa do desempenho dos alunos nas notas do Ideb de 2015. O desempenho dos alunos decorre dos investimentos realizados ao longo do tempo, por isso levou-se em consideração os gastos médios entre 2012 e 2015 corrigidos pelo IPCA/IBGE até dezembro de 2015.



(2) Variáveis não encontradas na literatura consultada, todavia foram inseridas visando ampliar o espectro de construtos relacionados ou não com o desempenho escolar.

(3) Valores corrigidos pelo IPCA/IBGE até dezembro de 2015.

Por faixa populacional, os municípios gaúchos de 2,5 a 5 mil habitantes da amostra investem, em média, R\$ 9.061,74 por aluno/ano, enquanto aqueles com mais de 100 mil habitantes investem R\$ 6.368,37, possivelmente indicando uma maior ineficiência na aplicação dos recursos nas menores localidades (rede e número de profissionais sobredimensionado, por exemplo).

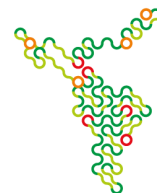
Os resultados da estimação por MQO (Modelo 2) e por RQ (Modelos 4 e 5) dos coeficientes de regressão das variáveis podem ser vistos também no Quadro 1. Os valores entre parênteses se referem ao *t*-estatístico de cada variável. Nem todas variáveis apresentaram coeficientes estimados significativos e com sinais esperados.

Em síntese, os resultados econométricos revelaram que a variável *sub361*, em logaritmo natural, não é estatisticamente significativa a 10%, além de apresentar sinal esperado em parte da literatura, ou seja, estando em linha com aqueles autores como Hedges, Laine e Greenwald (1994) e Kroth e Gonçalves (2014).⁵ Aqui, um acréscimo (decrécimo) no valor liquidado em educação está associado a um maior (menor) desempenho dos alunos nas notas do Ideb.⁶

Das outras 15 variáveis explicativas selecionadas para estudo, somente seis apresentaram significância estatística no modelo estimados por MQO: três relacionadas ao *background* familiar dos alunos (*dum_est_pais*, *med25m* e *rendap*) e três relacionadas aos fatores escolares (*dum_exprdir*, *ideb_2011* e *tdi*). Em relação ao sinal, exceto a variável *med25m* relacionada ao contexto socioeconômico dos alunos, as outras cinco apresentaram sinais esperados em seus coeficientes. Entretanto, o sinal contrário ao esperado da variável *med25m* pode estar refletindo um nível de escolaridade mais baixo das famílias que colocam seus filhos na rede municipal. Assim, quanto maior o percentual da população de 25 anos ou mais com ensino médio completo menor o desempenho nas notas do Ideb.

⁵ Dado que se utilizou a subfunção contábil 361 – ensino fundamental, estabelecida pela Portaria Interministerial nº 42/1999, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPGO, para se verificar a aplicação de recursos públicos nesse nível de ensino, utilizou-se a nomenclatura usualmente aceita de “gastos em educação” ao invés de “investimento em educação”, que denotaria apenas as despesas de capital, em termos contábeis.

⁶ Registra-se que em outros dois modelos estimados por MQO, presentes na dissertação, as variáveis *sub361*, em nível, e *sub361aluno*, em logaritmo natural, não são estatisticamente significativas a 10%. Por outro lado, apresentaram sinal “negativo”, esperado em parte da literatura, ou seja, estando em linha com aqueles autores que não encontram relação positiva entre os gastos e a qualidade da educação como Hanushek (2002). Assim, um acréscimo (decrécimo) no valor liquidado em educação não está associado a um maior (menor) desempenho dos alunos nas notas do Ideb.



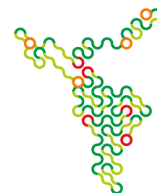
Os sinais dos coeficientes e a significância estatística da variável *dummie* adicionada para capturar a influência do estudo dos pais no desempenho dos alunos (*dum_est_pais*), relacionada ao contexto socioeconômico dos alunos, corrobora trabalhos empíricos consultados que evidenciam que a educação dos pais é um determinante do desempenho dos filhos, que tendem a alcançar níveis mais elevados de escolaridade, seja pela maior motivação, pela disposição a investir mais recursos ou pelo ambiente familiar mais favorável (CARD; KRUEGER, 1992).

Chama-se atenção para a variável *ideb_2011*, que foi incorporada aos modelos como linha de base dos alunos que, partindo do 5º ano do ensino fundamental em 2011, se encontravam no 9º ano desse nível de ensino, em 2015. Tal termo foi incorporado para tentar capturar a contribuição da escola para o desempenho dos discentes, contornando uma possível crítica pela ausência de conhecimento prévio do nível dos alunos. Constata-se que essa variável, além de ser estatisticamente significativa a 1% nos três modelos, apresentou sinais esperados em seus coeficientes. Assim, o efeito-escola é altamente positivo para o desempenho dos alunos, estando em linha com os estudos de Mortimore *et al.* (2008).

As demais variáveis explicativas não são estatisticamente significativas no modelo estimado por MQO e nem todas apresentaram sinais esperados. Contudo, esperava-se significância estatística das variáveis *afd*, *atu*, *dum_exprprof*, *dum_cult_prof* e *rem_40horas* por serem amplamente citadas na literatura consultada como elementos fundamentais para uma educação de qualidade.

Com um R-quadrado ajustado, que determina a intensidade da relação estipulada pela equação de regressão múltipla, de 0,635 no modelo 2, tem-se que 63,53% do Ideb de 2015 pode ser explicado pelo conjunto dos construtos presentes na regressão.

Especificamente em relação ao valor liquidado na subfunção ensino fundamental (código contábil 361), variável explicativa central nesta pesquisa, em logaritmo natural, constata-se valores distintos nos diferentes quantis por RQ, quando comparados ao estimado por MQO, embora nos quantis selecionados os sinais dos coeficientes sejam positivos, assim como o obtido por meio de MQO. Todavia, nos quantis Q.25 e Q.75 a magnitude dos coeficientes diminui passando de 0,073 para 0,0318 e 0,067, respectivamente. Por fim, não há significância estatística seja no modelo estimado por MQO ou nas estimações a partir de regressões quantílicas.



A análise dos dados acima requer cautela, eis que se referem apenas ao universo amostral e há um ano específico (Ideb de 2015), mas, não obstante, permite apreender informações importantes. Neste sentido, os resultados não corroboram os de outros estudos realizados que dão mais importância às variáveis relacionadas ao aluno e seu *background* familiar como os principais determinantes do desempenho dos alunos (HANUSHEK, 1986).

Nesse sentido, o somatório desses três coeficientes relacionados ao *background* familiar com significância estatística foi de 0,112 e os três relacionados aos fatores escolares com significância estatística foi de 0,403. Assim, é maior a magnitude dessas variáveis ligadas aos fatores escolares que apresentaram, portanto, maior relevância prática (ou econômica) para a qualidade da educação, medida em termos das notas dos alunos no Ideb de 2015.

Todavia, os resultados no quantil 0,75 são compatíveis com os achados da literatura empírica, ou seja, nesse ponto da distribuição condicional da variável dependente o *background* familiar importa. Por outro lado, no quantil 0,25 os fatores relacionados ao contexto escolar importam tanto ou mais que o contexto socioeconômico dos alunos.

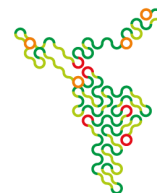
Em resumo, os resultados acima fornecem informações importantes sobre as disparidades nas notas obtidas no Ideb de 2015, em especial a evidência de que a escola faz mais diferença em um quantil mais baixo (Q.25) do que em um mais elevado (Q.75).

Conclusão

Esta pesquisa corrobora a existência de opiniões distintas na literatura nacional e internacional sobre o tema, ou seja, dependendo do construto utilizado, os gastos podem apresentar relação positiva ou não com o desempenho escolar. Especificamente para os municípios do Rio Grande do Sul, seja nos modelos estimados por MQO ou por RQ, não existe uma relação estatisticamente significativa entre gastos e desempenho educacional, estando em linha com parte da literatura sobre o tema.

Superada a questão da universalização do ensino dada pelo acesso à escola de todos os segmentos sociais, questões relacionadas à qualidade do ensino passam a ser fundamentais para um projeto de desenvolvimento nacional que contemple meios e fins substantivos visando à homogeneização social, conforme a concepção furtadiana (FURTADO, 1994).

Não resta dúvida de que recursos financeiros são fundamentais, em especial para a expansão e a manutenção do ensino, contudo talvez mais importante do que o montante é o modo, a eficiência



e a efetividade dos gastos, tendo em vista que não há modo acabado de transformar recursos financeiros em desempenho escolar.

Não que os insumos não sejam importantes, mas o ponto central deve ser a obtenção de desempenho educacional com qualidade e equidade, que propicie a independência e estabilidade emocional das crianças, servindo para reduzir as desigualdades de oportunidades e de renda. Para tanto, deve-se realizar investimentos que melhorem a qualidade das escolas para reduzir o diferencial do capital humano a partir da diferença de *background* dos alunos.

Pelo exposto, a pesquisa tentou contribuir para uma melhor compreensão da relação entre insumos, processo e desempenho escolar, isto é, dos determinantes da qualidade da educação. Almeja-se, com isso, que os resultados aqui encontrados sejam utilizados na formulação, implementação e monitoramento de programas de melhoria escolar. Sobretudo, espera-se terem sido apresentados argumentos contra aqueles que afirmam que a educação e as escolas não têm o poder de compensar as desigualdades sociais.

Referências

BROOKE, Nigel; SOARES, José Francisco. (Org.). **Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias**. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

CARD, David; KRUEGER, Alan. Does school quality matter? Returns to education and the characteristics of public schools in the United States. **The Journal of Political Economy**, Chicago, v. 100, n. 1, p. 1-40, Feb. 1992.

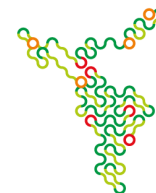
COLEMAN, James Samuel. (*et al*). **Equality of educational opportunity**. Washington: Office of Education/US Department of Health, Education, and Welfare, 1966.

DOMICIANO, Frânio Lacerda; ALMEIDA, Aléssio Tony Cavalcanti. Gastos públicos municipais e os resultados do Ideb: evidências para os municípios paraibanos. **Revista Economia e Desenvolvimento**, João Pessoa, v. 14, n. 1, p. 44-64, 2015.

FARIA, Ernesto Martins; GUIMARÃES, Raquel Rangel Meireles. Excelência com equidade: fatores escolares para o sucesso educacional em circunstâncias desfavoráveis. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 26, n. 61, p. 192-215, jan./abr. 2015.

FERNANDES, Reynaldo. A universalização da avaliação e a criação do Ideb: pressupostos e perspectivas. **Em Aberto**, Brasília, v. 29, n. 96, p. 99-111, 2016.

FRANCO, Creso; BROOKE, Nigel; ALVES, Fátima. Estudo longitudinal sobre qualidade e equidade no ensino fundamental brasileiro: GERES 2005. **Ensaio: Avaliação de Políticas Públicas Educacionais**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 61, p. 625-638, out./dez. 2008.



FURTADO, Celso. A superação do subdesenvolvimento. **Economia e Sociedade**. UNICAMP, v. 3 n. 1, p. 37-42, 1994.

HANUSHEK, Eric. The economics of schooling: production and efficiency in public schools. **Journal of Economic Literature**, Pittsburgh, v. 24, p. 1141-1177, Sept. 1986.

_____. Assessing the effects of school resources on student performance: an update. **Educational Evaluation and Policy Analysis**. v. 19, n. 2, p. 141-164, Summer 1997.

_____. Publicly provided education. Handbook of public economics. Cambridge, MA: **National Bureau of Economic Research**, 2002. (Working paper, 8799).

HANUSHEK, Eric; LUQUE, Javier. Efficiency and equity in schools around the world. **Economics of Education Review**, Princeton, v. 22, p. 481-502, 2003.

HEDGES, Larry; LAINE, Richard; GREENWALD, Rob. Does money matter? A meta-analysis of studies effects of differential school inputs on student outcome. **Educational Researcher**, v. 23, n. 3, p. 5-14, 1994.

KARINO, Camila; LAROS, Jacob. Estudos brasileiros sobre eficácia escolar: uma revisão de literatura. **Revista Examen**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 72-94, jul./dez. 2017.

KROTH, Darlan; GONÇALVES, Flávio. O impacto dos gastos públicos municipais sobre a qualidade da educação: uma análise de variáveis instrumentais entre 2007 e 2011. In: **ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA**, 42., 2014, Natal. Anais eletrônicos ... Natal: ANPEC, 2014. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/novosite/br/encontro-2014>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

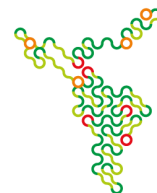
MENEZES-FILHO, Naércio; AMARAL, Luiz Felipe Leite. A relação entre gastos educacionais e desempenho escolar. In: **ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA**, 36., 2008, Salvador. Anais eletrônicos ... Salvador: ANPEC, 2008. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2008/artigos/200807201800160-.pdf>>. Acesso em: 26 jul. 2017.

MORTIMORE, Peter (et al). A importância da escola: a necessidade de se considerar as características do alunado. In: BROOKE, Nigel; SOARES, José Franciso. (Org.). **Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias**. Belo Horizonte: UFMG, 2008. p. 187-215.

PANASSOL, Paulo Eduardo. **Gastos Educacionais e Desempenho Escolar em Municípios do Rio Grande do Sul**. 2018. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia) - Programa de Pós-Graduação em Economia, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.

SOARES, José Franciso; XAVIER, Flávia Pereira. Pressupostos educacionais e estatísticos do Ideb. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 903-923, jul./set. 2013.

WALTENBERG, Fábio Domingues. **Teorias econômicas de oferta de educação: evolução histórica, estado atual e perspectivas**. Educação e Pesquisa, São Paulo, v. 32, n. 1, p. 117-136, jan./abr. 2006.



JUSTIÇA MERITOCRÁTICA E EDUCAÇÃO NO LIBERALISMO RADICAL DE HERBERT SPENCER

José Oto Konzen¹

Resumo: O artigo analisa as concepções de mérito e de justiça de Herbert Spencer (1820-1903), particularmente, em *El individuo contra el Estado* (1920) e *Princípios de Sociologia* (1947), e avalia seus impactos sobre a educação. Em seus escritos, o autor problematiza as tendências liberais de seu tempo e busca conferir-lhes uma nova fundamentação, amparada na observação histórica e nos procedimentos científicos. A partir dessa interpretação, Spencer identifica o mérito com o caráter, em associação com a herança, de forma que a justiça consiste em reconhecer a superioridade dos mais aptos. Na educação, tais posicionamentos o levam a refutar o caráter público e universal da escolarização, para conferir-lhe uma orientação elitista e funcional, pautada na lógica desenvolvimentista. Os posicionamentos do autor ganham atualidade no debate político e educacional contemporâneo, e do brasileiro em particular, onde distintas (re)leituras do campo liberal são mobilizadas para desqualificar os direitos sociais, funcionalizar a educação e naturalizar os processos de exclusão social.

Palavras-chave: Conservadorismo. Aptidão. Mérito. Educação em Spencer.

MERITOCRATIC JUSTICE AND EDUCATION IN HERBERT SPENCER'S RADICAL LIBERALISM

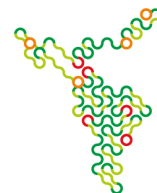
Abstract: The article analyzes Herbert Spencer's (1820-1903) conceptions of merit and justice, particularly in *The individual against the State* (1920) and *Principles of Sociology* (1947), and assesses their impact on education. In his writings, the author problematizes the liberal tendencies of his time and seeks to give them a new foundation, supported by historical observation and scientific procedures. From this interpretation, Spencer identifies merit with character, in association with inheritance, so that justice consists in recognizing the superiority of the fittest. In education, such positions lead him to refute the public and universal character of schooling, to give it an elitist and functional orientation, based on the developmental logic. The author's positions become current in the contemporary political and educational debate, and in Brazil in particular, where different (re)readings from the liberal field are mobilized to disqualify social rights, functionalize education and naturalize the processes of social exclusion.

Keywords: Conservatism. Fitness. Merit. Education in Spencer.

Introdução

O trabalho tem por objetivo explicitar as concepções de mérito e de justiça de Herbert Spencer (1820-1903), particularmente, em *El individuo contra el Estado* (1920) e *Princípios de Sociologia*

¹ Doutor em Educação pela UFG. Professor da UFFS – Campus Realeza/PR. E-mail: jose.konzen@uffs.edu.br



(1947)² e avaliar seus impactos sobre a educação. A interpretação spenceriana inscreve-se no contexto da crise social emergente no século XIX, que deu origem às lutas operárias e ao reformismo político, que Spencer desautoriza.

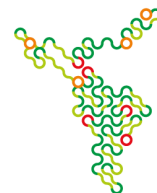
De acordo com Kreimer (2019), no contexto da modernidade, observa-se uma mudança na concepção de mérito, que desloca o acento das boas ações éticas para o conhecimento e o trabalho. Em sua fase inicial e revolucionária, a crítica liberal se volta contra a diferenciação natural vinculada à nobreza de sangue, amparando-se na igualdade natural. Assim, a fórmula “a cada um segundo seu mérito”, uma das expressões recorrentes da concepção meritocrática liberal, remete-nos à igualdade das faculdades racionais, de forma que as desigualdades emergentes passam a ser associadas à disposição da vontade individual. A particularidade spenceriana consiste em substituir o igualitarismo liberal pela diferenciação desenvolvimentista. Dessa forma, o bem agir fica reservado a uma parcela da sociedade e os empobrecidos passam a ser desqualificados, junto com os seus defensores, passando a ocupar o lugar da crítica outrora dirigida à aristocracia.

Os estudos realizados são de natureza teórica e evidenciam a importância e a atualidade do autor para a compreensão dos processos políticos e culturais contemporâneos, sobretudo, num momento em que diferentes (re)leituras no campo liberal são mobilizadas em defesa do individualismo e da justificação das desigualdades sociais.

1. Liberalismo e conservadorismo na concepção de Herbert Spencer

Em *El individuo contra el Estado* (1920) Spencer problematiza as tendências liberais de seu tempo, caracterizadas pela intervenção governamental nas questões sociais, cujos adeptos ele qualifica como “novos conservadores”. De acordo com o autor, a missão atual do verdadeiro liberalismo consiste em “traçar limites ao poder dos Parlamentos, em substituição à missão de outrora, voltada à delimitação do poder dos monarcas.” (ECE, p. 213) Em sua acepção, conservador é todo aquele “que aumenta a coação do Estado sobre os indivíduos.” (ECE p. 40) Ao analisar os procedimentos dos legisladores, questiona seus fundamentos, associados ao princípio da maioria e caracterizados pela criação de direitos. Em seu entendimento, o pressuposto do princípio da maioria

² No presente trabalho utilizamos as edições em espanhol. As citações são tradução nossa. Ao longo da exposição, utilizamos (ECE) para nos referir à obra *El Individuo contra el Estado* e (PS) para *Principios de Sociologia*, respectivamente.



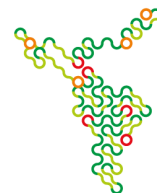
é a não consensualidade, de forma que se configura numa forma de coerção da maioria sobre uma minoria. Em contrapartida, destaca que a única consensualidade efetiva é a que se volta contra a agressão, pois todos estariam dispostos a cooperar com “uma guerra defensiva” (ECE, p. 173) e a lutar para “preservar sua vida, preservar quantas coisas servem para a conservação e o gozo da vida, preservar o livre uso destas coisas e o desejo de aumentá-las.” (ECE, p. 174) Quanto à criação de direitos, reserva-o ao divino criador, de forma que apenas os direitos naturais são legítimos e, segundo seu entendimento, estariam refletidos nos costumes, que a verdadeira lei reconhece.

Para fundamentar seu argumento Spencer recorre à “sociologia comparada”, sustentando que, em diferentes sociedades, as leis refletem as mesmas espécies de direitos, envolvendo a proibição do homicídio, do roubo e do adultério. Destaca que, em sua origem, os governos se ocupavam mais com a defesa da sociedade em seu conjunto contra outras sociedades e/ou aos ataques contra estas, mas que, pouco a pouco, teriam avançado também na direção da proteção dos indivíduos contra a agressão dos outros indivíduos.

Com base na observação histórica da lógica societária, Spencer desqualifica os propósitos dos integrantes do parlamento e destaca seu despreparo para o exercício da missão, pois carecem de estudos apropriados e trabalham com “profundo desconhecimento da ciência social”. O equívoco consiste em atribuir à sociedade as misérias e sofrimentos dos indivíduos, quando, em sua maior parte, estas “são o resultado lógico de uma má conduta”. (ECE, p. 45) Mediante a introdução de artifícios legais, os legisladores reforçariam práticas inadequadas e multiplicariam o sofrimento que imaginavam combater. Trata-se de um equívoco intelectual, sobre o qual repousa o equívoco moral e político.

2. A lógica histórica em bases científicas: complexificação, diferenciação e desenvolvimento social

Em *Princípios de Sociologia* (1947), Spencer integra todos os fenômenos naturais numa unidade lógica, cujo dinamismo é orientado pelo progresso. Segundo sua tese, todos os fenômenos, de distintas classes, estão sujeitos às mesmas leis, que podem ser identificadas pela observação histórica. De acordo com Spencer, “a evolução é uma integração de matéria acompanhada de uma dissipação de movimento, durante as quais tanto a matéria quanto o movimento ainda não dissipado passam de uma homogeneidade indefinida e incoerente a uma heterogeneidade definida e coerente.” (PS, p. 534) Ela expressa a passagem da organização simples para a complexa e se aplica a todos os



organismos, caracterizando o progresso. “Desde as mais remotas transformações cósmicas, de que ainda existem sinais, até aos mais recentes resultados da civilização, vê-se que o progresso consiste essencialmente na passagem do homogêneo para o heterogêneo.” (PS, p. 15)

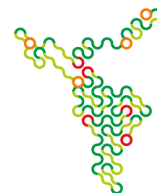
Ao analisar os agregados sociais, que englobam os seres humanos, Spencer destaca uma especificidade que é central para seu empreendimento lógico: a negação do bem-comum: “Posto que não há uma sensibilidade social, o bem-estar do agregado, considerado separadamente de suas unidades, não é um fim a se buscar. *A sociedade existe para benefício de seus membros, porém os membros não existem para o benefício da sociedade.*” (PS, p. 148. G.N.)

Reportando-se à historicidade, Spencer sustenta que as sociedades, tal como os corpos vivos, nascem de germen, de pequenos grupos, conforme indícios pré-históricos remanescentes. Com o aumento do número de integrantes, os agregados sociais ampliam seu espaço, gerando uma dispersão crescente entre os integrantes, até o limite em que as partes perdem a coesão e passam a constituir tribos distintas, incluindo a formação de línguas diferentes. A ampliação numérica, motivada pela integração dos cativos da guerra e/ou pela confederação de tribos para lutar contra um inimigo comum, daria origem a primeira diferenciação importante: a constituição de uma chefia para coordenar as ações do grupo. Segundo o autor, em determinadas configurações sociais, esse estado de subordinação motivado pelos tempos de guerra se estenderia para além do período de guerra, convertendo-se em disposição permanente, que daria origem às sociedades militarizadas.

Com base no exposto, Spencer tipifica as sociedades em militarizada e industrial, reconhecendo, contudo, que não são entidades puras. “Em um extremo, estão as tribos guerreiras, dedicadas à caça, em que o aparato de conservação se reduz às mulheres, que formam a classe servil. E no outro, o tipo em que a organização agrícola, comercial e industrial forma a parte principal da sociedade.” (PS, p. 176) Segundo o autor, embora o progresso possa ser reconhecido nos resultados, sua explicação estaria nas estruturas internas que o condicionam. No indivíduo “o progresso consiste nas modificações interiormente experimentadas, das quais o desenvolvimento da inteligência é mera expressão.” (PS, p. 13) No âmbito social, ela se manifesta nas estruturas da sociedade industrializada.

3. Mérito e justiça na lógica natural

Mérito e justiça se entrelaçam na concepção política e moral defendida pelo autor. Em sua elaboração, Spencer desloca o problema da justiça da sociedade para a natureza e do campo político

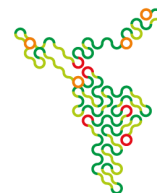


para o moral, de forma que as desigualdades resultam naturalizadas e a ação política acaba desqualificada.

Segundo o autor, na expressão “pobre homem”, que expressa a simpatia com o sofredor, acaba por convertê-lo em “pessoa virtuosa”, “muito digna” e “vítima de cruéis injustiças”. (ECE, p. 43-44) Em seu entendimento, seria mais adequado chamá-lo de “mau homem”, que julga aplicar-se à maioria dos casos, envolvendo “preguiçosos” que vivem à custa dos outros, “parasitas da sociedade”, “vagos e imbecis”, pessoas que “se recusam a trabalhar ou se fazem despedir” por aqueles que os empregam. (ECE, p. 44-45) Em sua interpretação, o sofrimento é uma resposta natural à inadequação do comportamento em relação ao ambiente uma forma de corretivo natural, que o leva a indagar se “é natural que a felicidade seja o que compete a tais gentes? Não é melhor que atraiam a desgraça sobre si e sobre quantos lhes rodeiam?” (ECE, p. 45) Sendo a miséria um problema de adaptação, “Nenhum poder sobre a terra, nenhuma medida imaginada por legisladores hábeis, nenhum projeto se destina a retificar o curso das coisas, nenhuma panaceia comunista, nenhuma reforma, podem diminuir aquele sofrimento em um ápice: pode, sim, aumentar sua intensidade”. (ECE, p. 140)

Aqui, como em outros momentos, a intervenção dos legisladores é caracterizada como equívoco intelectual. Para evidenciá-lo, o autor estabelece uma diferenciação entre as funções que recaem sobre a instituição familiar e sobre a instituição social mais ampla, que inclui o Estado. Enquanto a primeira é orientada pelo princípio da “generosidade”, a segunda é regulada pelo “mérito”. Segundo o autor, em sua condição inicial, a vida do indivíduo é caracterizada pela desproteção, razão pela qual a principal função da organização familiar consiste em proteger os mais fracos pelos mais fortes. Todavia, ao ingressar na vida adulta e integrar-se à vida social, “o indivíduo recebe benefícios proporcionais ao seu mérito, recompensas equivalentes a seus serviços.” (ECE, p. 134)

O equívoco dos legisladores consiste em confundir a justiça com a caridade, confusão que, na prática, os levaria a querer mudar o curso da natureza. De acordo com Spencer, a justiça consiste em respeitar as relações “normais” entre os cidadãos, segundo as quais “cada um recebe, em recompensa de seu trabalho, hábil ou grosseiro, físico ou mental, o salário determinado pela demanda, salário, em verdade, que lhe consente viver e educar a seus filhos em harmonia com suas atitudes e merecimentos.” (ECE, p. 137) Assim, novamente, o equívoco moral e político repousa sobre um equívoco intelectual.



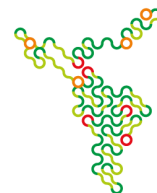
4. A educação na lógica meritocrática spenseriana

Ao analisar o teor das regulamentações da infância, do trabalho e da educação, criadas nas décadas de 1870 e 80, Spencer dedica especial atenção ao propósito político, voltado para a universalização da educação escolar. Primeiramente, porque, segundo seu entendimento, o protecionismo dos pobres configura uma coerção sobre os demais integrantes da sociedade, pois requer novos quadros de funcionários, instalações de escolas municipais, bibliotecas livres, museus públicos, banheiros, lavatórios, lugares de recreação etc. E, para honrá-los, será “preciso aumentar cada ano os impostos locais, de forma que as contribuições gerais crescem ao compasso da proteção que se dispensa à educação, às ciências e às artes etc.” (ECE, p. 33-34)

Um segundo argumento se volta contra a regulação estatal, não apenas para organização da educação dos pobres, mas extensivo ao conjunto da população. A crítica incide sobre a pretensão de “prescrever uma boa educação para as classes médias, marcando a instrução de todos com o selo oficial, cuja boa qualidade lhes parece tão evidente como aos chineses o seu sistema de educação quando o instituíram. (ECE, p. 32-33) Tal pretensão está associada à ideia de bem comum, que ele refuta.

Aos aspectos já mencionados, soma-se ainda o caráter ilusório da educação universalizante, que leva à não aceitação da realidade de sofrimento por parte dos empobrecidos. A expectativa criada a partir da educação acabaria se estendendo a outros campos, num processo cumulativo, gerando descontentamentos em cadeia: “O melhoramento da educação desperta o desejo de cultura, esta desperta o desejo de muitas coisas que se acham fora do alcance dos trabalhadores (...) Daí o descontentamento com que olha o presente estado de coisas; e à medida que avança a educação, aumenta o descontentamento.” (ECE, p. 68)

Finalmente, Spencer destaca o oportunismo dos legisladores, evidenciando o compartilhamento de interesses entre os populares e os governantes, configurando o populismo e o parasitismo do Estado interventivo. Da parte dos governados, “a massa de cidadãos, habituada a considerar os benefícios recebidos dos agentes públicos como benefícios gratuitos, alimenta esperanças, excitadas sem cessar de receber outros novos” e, da parte dos governantes, a multiplicação das carreiras oficiais, “oferecendo-lhes a possibilidade de assegurar aos indivíduos de sua família posições cômodas e respeitadas.” (ECE, p. 72)



A contrapartida consiste em reafirmar a superioridade dos bem-dotados e em estabelecer o equacionamento entre o desenvolvimento do indivíduo e da sociedade, sob o primado lógico do primeiro. Segundo o autor, “(...) a prosperidade das sociedades e o equitativo de sua organização dependem, em primeiro lugar, *do caráter de seus membros*; e que nenhum progresso pode cumprir-se sem a prévia modificação do caráter, resultante do exercício da indústria pacífica, sob as restrições impostas por uma vida social *bem ordenada*.” (ECE, p. 91. G.N.) Desta forma, a educação deve ser pensada a partir da lógica natural e não contra ela.

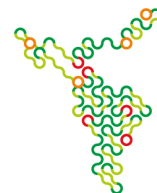
Se deixarmos os de classes inferiores proverem da melhor forma a instrução de suas crianças, da mesma forma como os deixamos prover a sua alimentação e vestimentas, deverá resultar que as crianças de classes superiores terão superioridade. (...) E se o caráter se herda, então o resultado médio deve ser que os filhos de indivíduos superiores prosperarão e se desenvolverão melhor que os filhos dos indivíduos inferiores. Haverá uma multiplicação dos mais aptos, em vez de uma multiplicação dos não aptos. (ECE, p. 106)

Tais orientações são reforçadas em outra obra, *Educação intelectual, moral e física* (2019), onde o autor estabelece uma hierarquização entre os conhecimentos, integrando as dimensões intelectual, moral e física, de forma a favorecer o desenvolvimento das aptidões naturais, sobre as quais repousa o desenvolvimento da sociedade industrial.

Considerações finais

A análise feita ao longo da exposição evidencia uma mudança na justificação das desigualdades sociais na passagem do liberalismo clássico para o liberalismo evolutivo spenceriano. O deslocamento consiste em substituir o princípio da igualdade pela diferença, que desloca a ênfase na vontade do agente moral para a aptidão requerida para o bem agir. Quanto ao seu conteúdo, configura uma inflexão na tradição liberal, em que a promessa de emancipação projetada para o futuro é substituída pela justificação da exclusão ancorada no passado.

Estudos e pesquisas têm revelado que a concepção spenceriana, junto com as teses do eugenismo e do racismo científico, tiveram grande impacto sobre o pensamento político e educacional brasileiro na virada do século e nas décadas iniciais do século XX. Nina Rodrigues, um dos entusiastas do eugenismo, segundo (SCHWARCZ, 1994, p. 146), sustentava que “não pode ser admitido em absoluto a igualdade em direitos sem que haja, ao mesmo tempo, pelo menos, igualdade na evolução.” No âmbito da educação, as teorias explicativas têm recorrido à desqualificação moral e intelectual para justificar o fracasso escolar dos empobrecidos. De acordo com Patto (1992, p. 112), “Dada a

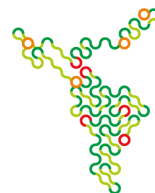


natureza do discurso oficial (...) não é de se estranhar que uma concepção de 'ser humano' em termos de 'aptos' e 'inaptos' estruture a prática de professores e técnicos escolares.”

A atualidade de Spencer decorre de seu radicalismo individualista e de sua aproximação com o conservadorismo. Rothbard (2013), no contexto americano do século XX, desqualifica o liberalismo social em nome da coerção. Todavia, opta pela criação de um termo substitutivo para nominá-lo: o “libertário”. Segundo Moll (2015), na crise do estado do bem-estar social americano, a maximização da liberdade econômica encontra no tradicionalismo moral e cultural a alternativa para assegurar o ordenamento social, dando origem ao neoconservadorismo. Segundo Miguel (2016), o neoconservadorismo brasileiro, por ele analisado a partir de 2010, é integrado pelas correntes do pensamento libertário, do fundamentalismo religioso e do antigo anticomunismo. Tais evidências apontam para a aproximação de distintas concepções na composição do pensamento político e moral contemporâneo, que requerem novos estudos e desafiam o pensamento crítico e as lutas por uma educação emancipatória.

Referências

- KREIMER, Roxana. *Historia del merito*. Disponível em: https://www.academia.edu/3738487/Historia_del_mérito_libro. Acesso em 31/05/2019.
- LIMA, Iana Gomes; HYPOLITO, Álvaro Moreira. A expansão do neoconservadorismo na educação brasileira. *Educação e Pesquisa*. Vol. 45, 2019.
- LUCAS, Maria Angélica Olivo Francisco. *Evolucionismo spenceriano: concepções de progresso, Estado e Educação*. In: I Congresso Brasileiro de História da Educação, Rio de Janeiro, 2000. v. 1.
- MIGUEL, Luis Felipe. Da “doutrinação marxista” à “ideologia de gênero”: Escola sem Partido e as leis da mordaza no parlamento brasileiro. *Direito & Práxis*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 15, p. 590-621, 2016.
- MOLL, Roberto. *Diferenças entre neoliberalismo e neoconservadorismo: duas faces da mesma moeda?* Unesp, 2015. Disp. em: <https://ieei.unesp.br/portal/wp-content/uploads/2016/11/Diferenças-entre-neoliberalismo-e-neoconservadorismo.pdf>. Acesso em: 04 de março de 2021.
- ROTHBARD, Murray. *Por uma nova liberdade: o manifesto libertário*. São Paulo: Instituto Ludwig Von Mises Brasil, 2013.
- SCHWARCZ, Liliz Moritz. O espetáculo da miscigenação. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 8, n.20, 1994..



SOUZA, Vanderlei S. A. A eugenia brasileira e suas conexões internacionais: uma análise a partir das controvérsias entre Renato Kehl e Edgard Roquette-Pinto, 1920-1930. *História, Ciências, Saúde – Manguinhos*, Rio de Janeiro, V. 23, supl., Dez. 2016, p.93-110.

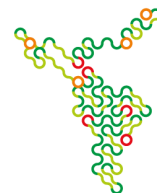
SPENCER, Herbert. *El individuo contra el Estado*. Valencia: F. Sempere y Cia. Editores, 1920. Edição Digital Biblioteca de la Facultat de Derecho de la Universidade de Sevilla. Acesso: 20/08/2019. Disponível em: fama2.us.es/fde/individuoContraElEstado.pdf.

_____. *Princípios de Sociologia*. Buenos Aires: Revista de Occidente Argentina, 1947.

_____. *Educação Intelectual, Moral e Física*. São Paulo: Amazon Digital Services LLC, 2019.

_____. *Do progresso: sua lei, sua causa*. Lisboa; Editorial Inquérito, 1939. Disponível em: <http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/progresso.pdf>. Acesso em: 30/09/2019.

PATTO, Maria Helena Souza. A família pobre e a escola pública: anotações sobre um desencontro. *Psicologia*. USP, 3(1/2), p. 107-121. 1992.



TEORIAS DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL: ASPECTOS ECONÔMICOS E LOCACIONAIS¹

Gabriel Crozetta Mazon²
gabrielcmazon@gmail.com

Resumo: O artigo se propõe a uma revisão das principais teorias sobre desenvolvimento econômico regional. O objeto foi de construir uma referencial sobre desenvolvimento regional aplicável ao Brasil. A metodologia foi de pesquisa exploratória, com uso de método descritivo analítico, de caráter qualitativo e referencial bibliográfico. O trabalho coloca o desenvolvimento regional em perspectiva, em um lugar e um tempo, desdobrando possibilidade de desencadeamento produtivo na economia. É tratada a construção de polos irradiadores de crescimento, que interagem entre si, dentro dos polos de concentração de capital e a condição para o desencadeamento produtivo, viabilizando infraestruturas entre eles e as fontes dos fatores de produção, buscando se apropriar de vantagens logísticas e do planejamento locacional produtivo. A pesquisa traz as iniciativas da Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), com o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) e as ideias de Celso Furtado, e o Plano de Aceleração do Crescimento e demais projetos, dentro da Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Derivando para um projeto nacional, que trata de especificidades de frações menores do território. Por fim, conclui-se pela complexidade do tema do desenvolvimento regional e a correção das desigualdades regionais, ao mesmo tempo que a utilização de uma diversidade de teorias, que apontas como o Estado pode criar as condições.

Palavras-chave: Desenvolvimento regional, desigualdades regionais, Estado planejador.

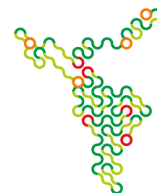
INTRODUÇÃO

O presente artigo se propõe a um ensaio teórico sobre o desenvolvimento regional. O objetivo foi de construir uma introdução ao desenvolvimento regional para o contexto brasileiro, estudando a tentativas mais enfáticas no país e o aporte teórico utilizado como referência na execução das políticas. A metodologia foi de pesquisa exploratória, com uso de método descritivo analítico, de caráter qualitativo e referencial bibliográfico.

O trabalho não tem propriamente divisões, mas segue uma ordem, que coloca o desenvolvimento regional numa perspectiva, num lugar e num tempo. Trabalhando a lógica de

¹ O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001

² Mestrando em Desenvolvimento Socioeconômico, Universidade do Extremo Sul Catarinense – PPGDS/UNESC



construção de polos irradiadores que interagem entre si e dentro dos polos de concentração de capital, viabilizando infraestruturas entre eles e também entre as fontes de fatores de produção.

Fundamentação

Colocando o objeto no seu lugar e no seu tempo: vias de comunicação.

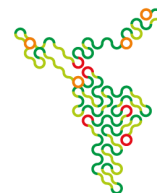
O trabalho segue uma perspectiva braudeliana³ da história e longa duração, que apresenta algumas permanências, e como Fernand Braudel trata no livro “Escritos Sobre a História”, são escolhas de quem trabalha com a história reconhecer estas permanências e escolher acontecimentos, ciclos e inter ciclos, que vão interagindo com a mesma, que é ou faz parte da estrutura. Por exemplo, podemos entender como uma permanência multissecular os serviços postais, e uma permanência dentro deste a instrumentalização por parte dos regimes de governo e governantes, que o utilizavam para se fazer presente em todo o território, sendo alternativa de grande mobilidade e custo relativamente reduzido.

Dentro desse movimento, seja por qual via for, por água, terra ou ar, é feita o traslado dos objetos entre pontos fixos, por movimentações, chamadas de fluxos (SANTOS, 2001), considerando o espaço como “um conjunto de fixos e fluxos”. Os elementos fixos como estradas, pontes, construções, barragens, no caso dos correios as agências, etc., os fluxos são os movimentos que são condicionados pelas ações, como as linhas postais.

As economias dos estados foram se desenvolvendo e dinamizando conforme iam comercializando, promovendo trocas, com isso, em alguns momentos acelerado e outros mais lentos, a complexidade da economia foi aumentando e o volume das interações comerciais, superando ainda mais rapidamente os limites imediatamente anteriores. Estados foram sendo unificados, com uma questão em comum, que era a econômica, porém com diversidades no processo de formação e como se foram dando as transformações, formando sistemas nacionais de economia política. (LIST, 1986).

Sobre a formação de território, nas obras de Milton Santos, intituladas Espaço e Método (1985) e Da Totalidade ao Lugar (2005), o termo não é tratado explicitamente, no entanto, reúne uma

³ A perspectiva braudeliana vem do historiador francês Fernand Braudel, um dos principais membros da Escola de Annales, que pensavam a história a partir de longos períodos. A longa duração foi um conceito presente em sua tese, em 1949. Priorizava a longa duração, que não era simplesmente do tempo, encontrava estruturas temporais que se sustentavam, que observadas ao longo do tempo permaneciam.

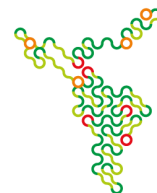


discussão que ajuda a entendê-lo de uma forma clara. A expressão conceito geralmente traduz uma abstração da observação de fatos particulares que fazem parte da formação do espaço e não do território. O território, como recorte espacial, está contido no espaço e o espaço no território, num movimento dialético, logo, gera suas próprias contradições.

Prado Junior (1999), descreve o padrão de povoamento como espaçado, desde o período colonial no Brasil. Colocando a vastidão do território e a necessidade de promoverem a comunicação, entre os povoamentos distantes e a capital. Promovendo a expansão e intensificação de redes de comércio que os viabilizasse, o que era assegurado ao mitigar ou acabar com a esvaência, assim a velocidade de circulação das mercadorias era determinante do processo de acumulação. O tempo de circulação (MARX, 1970) é determinado entre o local de produção e o mercado, onde a mercadoria é vendida, imprimindo maior intensidade do fluxo de mercadorias a partir da modernização, conforme chegam mais rapidamente ao destino, mas rapidamente podem ser vendidas e se acumulam o valor referente à mercadoria vendida.

As sociedades modernas apresentam uma tendência a racionalização crescente de todas as esferas da vida social, política e cultural. Do Estado para a sociedade, essa prática se inseriu e disseminou pela superioridade em relação as formas conhecidas de organização. Na moderna organização do serviço público, separou a esfera oficial do cargo da esfera privada domiciliar do funcionário. Entre os fatores responsáveis pelo ritmo de burocratização, estão os meios de comunicação. Ao passo que os meios de comunicação foram se modernizando, criou condições para o aprofundamento da administração burocrática, embora não fosse o único fator. (WEBER, 1982) A especialização da estrutura do Estado, exigiu mais de seus instrumentos de administração interna e de interação com a sociedade, atenuando a complexidade de toda a estrutura de Estado e da sociedade, pondo e repondo novas questões a serem atendidas, num processo crescente e descontinuado.

Os serviços de transportes e comunicação acompanham a modernização, que vai permitindo transitar por mais lugares e em menor tempo, melhorando os próprios serviços. Dessa forma a melhoria das comunicações e dos transportes contribui para a diminuição do tempo de circulação, portanto, acelerando a formação de um processo de acumulação nas diversas regiões, com características tanto comuns como diversas e mesmo as em comum com certo grau de diferenciação. As comunicações fazendo o papel de atualização das informações, nos serviços postais, com o aumento da complexidade da economia, criando novas demandas, nas diversas regiões, junto à

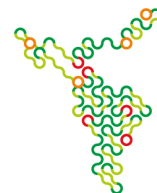


complexidade dos próprios serviços postais, que se avolumavam. Novos produtos foram sendo criados, incorporando elementos do tempo e do local onde se insere, em vista de atender a mais variadas demandas. Como serviço de comunicação, via de inclusão social e integração nacional, reforça o caráter de fomento ao desenvolvimento regional.

Subsídio ao desenvolvimento e a diminuição da desigualdade regional

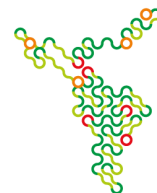
No estudo das empresas estatais brasileiras, podemos perceber um padrão de investimento, de longo prazo, que visa à formação de certas bases onde os interesses privados domésticos e externos não tinha interesse, ou tinham, mas não atendia aos objetivos. Em setores considerados estratégicos, de segurança nacional e relevante para o desenvolvimento de uma indústria mais pujante. Para pontuar, ele inicia com a Embraer, Vale e CSN, mostrando o longo período pelo qual passaram por um processo de aprendizado prostrado, aprendendo por “tentativa e erro”, desenvolvendo tecnologias e modelos de produção genuinamente nacionais. O mesmo valeu para tecnologias, como o caso do etanol e o motor flex. Apenas alguns exemplos, para entender as dificuldades iniciais, dependentes de vultosos investimentos estatais, durante um longo período, onde os bancos estatais, sobretudo, o BNDE (depois BNDES) financiaram seu desenvolvimento. Uma fase necessária para o amadurecimento, para deixá-las em nível de competitivo para atender o mercado doméstico e competir no mercado externo (SCHNEIDER, 2013). Com base na análise do autor, que estuda o Estado desenvolvimentista no Brasil, ele faz uma passagem citando empresas estatais que foram e que não foram privatizadas, podemos perceber um padrão de formação dos investimentos de longo prazo, alavancados pela estrutura estatal, por meio da criação de empresas. Ainda, grandes empresas que foram privatizadas, se mantiveram com participação societária do Estado junto a um empresário doméstico, limitando a participação de capital estrangeiro na empresa, dando subsídios de crédito e acesso a estruturas e parcerias para sua especialização. Por mais que o Estado tenha aberto mão, de tais empresas, ficou o comprometimento em manter certo controle, não deixando se perder o conhecimento acumulado e nacional.

A preocupação com o desenvolvimento regional, na busca por diminuir os desequilíbrios na economia quanto às disparidades regionais, se inicia em 1925 na União Soviética, pelo seu Plano de Eletrificação Nacional, depois com os planos keynesianos pós-crise de 1929. Contudo, foi após a Segunda Guerra Mundial, que se disseminam com maior intensidade, planos de superação e/ou



mitigação das diferenças de nível de desenvolvimento econômico entre as regiões, dentro de vários países. No Brasil, por exemplo, foram mais enfáticas as tentativas nas regiões norte e nordeste, com criação de superintendências regionais. Colocar mais alguma coisa. Chega a certo esgotamento da preocupação com a questão regional, por volta dos anos de 1950 e 1960, no auge das produções teóricas e implementação de políticas de desenvolvimento regional, com reações político-ideológicas contrárias a intervenção do Estado na economia. Essa visão de afastamento do Estado se deu pelo surgimento de externalidade que superaram o modelo e seu esgotamento da forma com vinha sendo conduzido, permeando as décadas de 1970 e 1980, ressurgindo as políticas regionais na década de 1990. A dimensão das políticas se ampliou, não ficam mais apenas nas disparidades inter-regionais, passando a considerar também a disparidade no nível de desenvolvimento entre os países. Quando são criados blocos econômicos e acordos de cooperação, que na intensão de aumentar o estímulo ao comércio entre os membros, deixa latente a necessidade de uns sobre outros, estimularem o desenvolvimento, para que tenha condições sustentáveis de comércio. O caso da União Europeia, por exemplo, fez com que alguns países, que representavam maiores estímulos à centralização de recursos, tivessem que interferir em países menos atraentes, num sentido de dar maior viabilidade para o bloco econômico. (DINIZ, 2009)

No aprofundamento dos estudos de Celso Furtado, saiu uma das primeiras contribuições sobre o desenvolvimento regional no Brasil, na sua obra *Formação Econômica do Brasil*. Como foi constatado no relatório de 1959 do Grupo de Trabalhos para o Desenvolvimento do Nordeste, o que restringia o desenvolvimento da região não era unicamente o problema da seca, embora passasse por ela. A construção de açudes, acabou apenas reforçando as elites da região, que eram as beneficiárias. Furtado contesta a visão de Rostow, do subdesenvolvimento como sendo uma das fases do desenvolvimento, apontando que a solução para a questão nordestina passa por uma transformação estrutural. Ele aponta pelo menos três pontos de entrave: após o fim da escravidão em fins do século XIX, se mantiveram as mesmas condições pretéritas, com uso de mão de obra semiescrava, em regime de semiservidão, com a atividade econômica de maior valor, ainda da região litorânea; no interior da região, ficava uma produção de alimentos e animais de carga, subordinada pela produção do litoral, com expansão demográfica em região semiárida; e, uma produção em regime de “meia”, com fracionamento da produção entre meeiro e proprietário da terra (DINIZ, 2009). As atividades produtivas mais importantes concentradas no litoral, se mantem voltadas para um setor primário

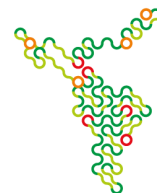


exportador de baixo valor agregado, que conta com uma elite padrão de consumo cosmopolita. A maior parte da renda auferida nas exportações, acabam indo para a região sul e sudeste, principalmente, sudeste, por meio do consumo de produtos manufaturados (FURTADO, 2001). Uma restrição que acaba reproduzindo um modo de produção pré-capitalista, num sentido centro-periferia, que evita a superação da disparidade regional.

Fica definida diferenciação entre crescimento econômico e desenvolvimento econômico, onde o crescimento pode ocorrer sem desenvolvimento, no entanto, o oposto não pode ocorrer, e o desenvolvimento se dará por uma medida de aumento real na circulação da renda. Uma disponibilidade de maior diversidade de bens e serviços, no tempo (FURTADO, 2009). O desafio das políticas de desenvolvimento regional é a penetração social, deixando de ser meramente uma política de governo, para fixar raízes na estrutura de Estado e na sociedade, passando a ser uma política de Estado, assegurando a permanência no tempo. A redução das desigualdades regionais deve ser vista como um benefício nacional, em vista que, há maior dinamização da economia interna. Para isso, é característica a questão da região Nordeste, que deixa aflorar a resistência das elites regionais, mostrando que os maiores entraves as políticas de desenvolvimento regionais são questões políticas e não econômicas. Tinham uma rejeição quanto a possibilidade de perderem o “comando”, herança dos pactos seculares que mantiveram o território nacional sem fragmentação, desde o período colonial⁴. E a SUDENE (1959) representou um desconforto no Congresso Nacional, ao dar abertura para desenvolver outras regiões problemáticas, como a região amazônica e centro-oeste. Durante a ditadura militar houve novo aporte de recursos e estudos, que entraram nos PND I e, sobretudo, no PND II, com um projeto de industrialização e incentivos fiscais, que apenas reforçaram a desigualdade, nesse momento inter-regional. Um modelo de planejamento autoritário, com mando de cima para baixo. (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO, 2010)

O contexto inflacionário, colaborou por um período, no esvaziamento das políticas de desenvolvimento regional, que puderam ser retomadas com a estabilização monetária no decorrer dos anos 1990. Com o aprofundamento da democracia e com maior inserção no comércio globalizado, o Estado se viu estimulado a retomar de maneira mais incisiva tais políticas. Iniciado o Governo Lula, o Estado retoma um caráter de planejador da economia, dando diretrizes de cima para baixo sem ser

⁴ A PNDR em dois tempos: A experiência apreendida e o olhar pós 2010. Brasília, DF: Ministério da Integração Nacional (MI). Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional, p. 116, 2010.



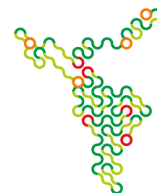
autoritário, visto que há democracia. O planejamento se dá buscando corrigir as desigualdades regionais, sem deixar de investir nas regiões de economia mais dinâmica, priorizando a competitividade. Assim, “em 2003 é elaborada a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), pela equipe de Políticas de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional”, que é institucionalizada em 2007⁵ (Decreto nº 6.047, de fevereiro de 2007). Voltam os objetivos básicos, do início destas políticas, com a criação da SUDENE, que desse mesmo ano do relatório é recriada. Os objetivos são a redução da desigualdade e a transformação do desenvolvimento regional em política de Estado, acrescentando um novo objetivo, de busca desta correção das desigualdades regionais, sem mais olhar apenas para macrorregiões (nordeste, norte, centro-oeste), trabalhando nas especificidades dentro de cada macrorregião em múltiplas escalas geográficas. O projeto do PNDR, junto com a recriação da SUDAM e da SUDENE, criação um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) e programas regionais, turbinaram o Ministério da Integração Nacional. São formuladas duas fases, sendo a primeira de 2003 a 2010 e a segunda fase, de 2011 até 2015 (para coincidir com o final do Plano Plurianual (PPA). (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO, 2010)

Bases teóricas: o pensamento que permeia o desenvolvimento regional no Brasil

Dentro da teoria clássica da localização industrial, temos o aporte de dois autores: Thunen e Isard. A contribuição do primeiro, sendo os anéis de Thunen, que nada mais é que um sistema de produção planejado a partir do espaço, que partindo de um centro urbano, cria anéis de produção agrícola ao seu redor, escolhendo os cultivares, considerando o custo de transporte. Os cultivares que se viabilizam em maiores distâncias ficam nos anéis mais afastados, enquanto os que necessitam de transporte mais curto, ficam nos anéis mais próximos. Em Isard, ocorre um avanço sobre a teoria da localização industrial, já tendo sido bem desenvolvida a questão da produção locacional, este autor busca avançar na questão do custo de transporte entre as fontes de insumos e o centro de produção industrial. (AZZONI, 1982; JUNIOR, 2002).

O surgimento de indústrias novas ou crescimento das existentes, propaga seus resultados que são incorporados até que já não se reconheça claramente, dando condições para novas invenções e

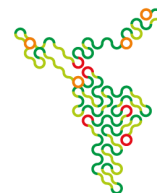
⁵ Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6047.htm> Acesso em: Setembro\2018.



indústrias. Focando em empresas específicas, dada posição e tamanho, exercem influências entre si, sobre saindo a dominante. O crescimento se dá em pontos e em polos, e dessa maneira não acontece da mesma forma em todos os lugares, nem no mesmo tempo, nem na mesma intensidade, com efeitos variados no conjunto da economia. É configurado pela presença de uma indústria motriz que tem crescimento acima da média e provoca uma concentração de capital, puxando as demais, apesar desse ritmo não ser permanente. Passam as empresas a ser ligadas apenas pelo preço, auferindo lucros como consequência do seu volume de produção. Esses polos são interligados por vias e meios de transporte, e entre os polos e as fontes de matérias primas, formando a infraestrutura. “O polo complexo exige novas criações, abala regiões e altera a estrutura do meio que anima”. Novas indústrias não costumam parecer sozinha, e o crescimento de cada indústria nova causa reflexo na economia, no crescimento e no progresso. (PERROUX, 1967)

O desenvolvimento acontece como uma cadeia de desequilíbrios em que o crescimento econômico manifesta-se nos setores líderes e é transferido para os setores satélites de uma forma desequilibrada. A intervenção Estatal surgiria para focar os objetivos de crescimento e alavancar esse processo. Aponta ainda os desequilíbrios como uma forma de investimento induzido, em que um desequilíbrio gera uma ação que gerará um novo desequilíbrio, gerando uma nova ação. (HIRSCHMAN, 2008)

Na teoria da causação circular, busca-se mostrar que o crescimento econômico de uma região geral um “círculo virtuoso”, no sentido que o desenvolvimento atrai o desenvolvimento, numa lógica que se retroalimenta (Capital atrai capital). Da mesma forma o fechamento de empresas e o declínio de uma região leva a um ciclo vicioso de retração, sendo que o desemprego diminui a renda, que diminui o consumo, que diminui o investimento, que leva a mais demissões e assim por diante, até que alguma política anticíclica estanque a “sangria”, ocorra uma inversão de tendência. Embora pareça, a lógica da causação circular se afasta da teoria do equilíbrio geral, eliminando o caráter espontâneo do movimento entre as forças dentro do sistema, a medida que ele se movimenta. Ainda se para o objetivo de desenvolvimento da economia de um país, é indispensável o intervencionismo do Estado, para evitar a tendência a concentração da produção, sobretudo, industrial em poucas regiões, disseminando o capital para as demais regiões (MYRDAL, 1965). O avanço do capitalismo sobre regiões menos dinâmicas, passa pela intervenção na estrutura de concentração do capital, na medida que o “capital atrai capital”, para que o capitalismo se dissemine, modernize e enraíze com



maior intensidade mais regiões, é preciso uma intervenção cause uma ruptura estrutural. O que não é intuitivo para lógica de mercado, pela soma dos interesses individuais, o Estado deve promover, em favor do próprio aumento do lucro capitalista, na medida que ele se beneficia ao expandir-se e firmar raízes mais profundas em novas regiões.

Considerações finais

Podemos entender a superintendência para o desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), e as ideias de Celso Furtado, como marcos nacionais que impulsionaram os estudos dentro do desenvolvimento regional. Um formato que se especializa, até chegar no Plano de Aceleração do Crescimento e demais projetos, dentro da Política Nacional de Desenvolvimento Regional. O estudo chega a frações de território, ainda menores do que o que vinha sendo estudado nos anos de 1950, com o estudo do Grupo de Trabalhos para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), buscando similaridades e especificidades, para correção da disparidade regional. Foram consorciadas duas visões de indução ao desenvolvimento: a construção de infraestrutura e condições para o avanço do capitalismo brasileiro em regiões menos dinâmica e o fomento a polos irradiadores, criando áreas de industrialização mais intensa e incentivada, nas regiões menos dinâmicas, dentro de uma lógica de promover um encadeamento. É objetivado a partir deste estudo inicial, avançar no estudo sobre o tema do desenvolvimento regional, em vista de uma melhor compreensão do movimento geral, das perspectivas e das possibilidades, dentro das teorias que se propõem ao tema.

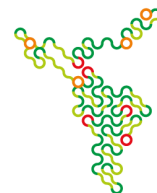
Referências

AZZONI, Carlos Roberto. **Teoria da Localização: uma análise crítica**. A experiência de Empresas Instaladas no Estado de São Paulo. São Paulo: Instituto de Pesquisa Econômica. 1982, p. 200.

A PNDR em dois tempos: A experiência apreendida e o olhar pós 2010. Brasília, DF: Ministério da Integração Nacional (MI). Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional, p. 116, 2010. Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/documents/10157/c5460640-8b23-43de-ba2a-1fd0ee391aa0>> Acesso em: Setembro\2018.

BRAUDEL, Fernand. A história e as outras ciências do homem. In: _____. *Escritos Sobre a História*. Debates. 2. Ed. São Paulo: Editora Perspectiva, 1992. p. 292

DINIZ, Clélio Campolina. **Celso Furtado e o desenvolvimento regional**. Belo Horizonte: Nova Economia. Vol. 19, n 2, Maio/Setembro, 2009. Disponível em:



<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-63512009000200001> Acesso em: Setembro\2018.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto, p. 234, 2009. (Economia política e desenvolvimento). ISBN 9788578660192

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 30 ed. São Paulo: Companhia Ed. Nacional, p. 248, 2001. ISBN 8504003442

HIRSCHMAN, A. O. Desenvolvimento por efeito em cadeia: uma abordagem generalizada. IN: SORJ, B; CARDOSO, F.H.; and FRONT, M.; orgs. *Economia e movimentos sociais na América Latina*. [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2008, p. 21-64. ISBN 978-85-99662-59-5.

LIST, Friedrich. *Sistema Nacional de Economia Política*. São Paulo: Nova Cultura, 1986. p. 338

JUNIOR, Alberto Donda. **Fatores influentes no processo de escolha da localização agroindustrial no Paraná: Estudo de caso de uma agroindústria de aves**. Florianópolis: UFSC, 2002, p. 141.

SCHNEIDER, Bem Ross. **O Estado desenvolvimentista no Brasil: perspectivas históricas e comparadas**. 1871: texto para discussão. Rio de Janeiro: IPEA, p. 42, Setembro\2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=19821> Acesso em: Setembro\2018.

PERROUX, F. Capítulo II: O conceito de polo de crescimento. In: *A Economia do Século XX*. 1967. p. 163-196.

MARK, Karl. O tempo de Circulação. In: _____. *O capital: crítica da economia política. Livro 2*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1970. 3 v. p. 124-131.

MARK, Karl. O tempo de Circulação. In: _____. *O capital: crítica da economia política. Livro 2*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1970. 3 v. p. 263-271.

MYRDAL, G. M. *Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas*. Lisboa: Editora Saga, 1965, p. 240.

PRADO JÚNIOR, Caio. *Formação do Brasil contemporâneo: colônia*. 23. ed. São Paulo: Brasiliense, 1999. 390 p.

SANTOS, Milton. *Espaço e Método*. 4. ed. São Paulo: Ed. Nobel, 1997. p. 88

SANTOS, Milton. *Da Totalidade ao Lugar*. São Paulo: EDUSP, 2005. p. 170

WEBER, Max. *Ensaio de sociologia*. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1982. 530 p.