

POLÍTICAS SOCIAIS DE EDUCAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: BREVE EXPERIÊNCIA DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

Danilo Souza de Oliveira - danilo.varejo@hotmail.com ORCID <https://orcid.org/0009-0002-7663-4651>

doutorando em Administração pela Escola de Administração da UFBA (EAUFBA), Mestre em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social pela UFRB (2022), Mestre em Ciências Sociais pela UFRB (2016), Especialização em Gestão Estratégica de Negócios pelo IAENE/FADBA (2011), e Graduação em Administração de Empresas pelo IAENE/FADBA (2008). Atualmente é servidor na Universidade Federal da Bahia (UFBA), lotado na EAUFBA).

Resumo: Este artigo faz uma breve reflexão teórica sobre a relação entre políticas sociais e desenvolvimento econômico. Na tentativa de ilustrar tal exercício teórico, as políticas sociais de educação, materializadas nas experiências do impacto das universidades públicas na economia local e regional, serviram de modelo para nossa reflexão. Assim, as universidades, representou, em larga medida, referência para a abordagem da análise integrada entre políticas sociais de educação e desenvolvimento econômico. Desse modo, foi necessário refletir sobre: o papel histórico das políticas sociais e sua perspectiva dicotômica (governo e sociedade); a evolução do conceito de desenvolvimento; o enfoque sistêmico/interdependente na relação entre políticas sociais e desenvolvimento econômico; e a exposição de resultado de pesquisas recentes que evidenciam a estreita relação entre tais políticas sociais de educação e a dimensão econômico. Nesse sentido, a partir de uma discussão que vem ganhando espaço nas estratégias de governo e nos estudos das ciências sociais, esse artigo buscou demonstrar as implicações econômicas produzidas nas externalidades dessa política na dimensão econômica, dentre elas: seu efeito sobre a produção, sobre a renda, e sobre a geração de emprego, dentre outros. Nota-se, também, seu potencial na aglomeração e dinamização de novos empreendimentos.

Palavras Chave: Políticas sociais. Desenvolvimento econômico. Políticas de educação. Universidades públicas.

Abstract: This article offers a brief theoretical reflection on the relationship between social policies and economic development. In an attempt to illustrate this theoretical exercise, social education policies—materialized through the experiences of the impact of public universities on local and regional economies—served as a model for our reflection. Thus, universities largely represented a reference point for the integrated analysis approach between social education policies and economic development. Accordingly, it was necessary to reflect on: the historical role of social policies and their dichotomous perspective (government and society); the evolution of the concept of development; the systemic/interdependent approach to the relationship between social policies and economic development; and the presentation of recent research results that highlight the close relationship between such social education policies and the economic dimension. In this sense, based on a discussion that has been gaining prominence in government strategies and social science studies, this article sought to demonstrate the economic implications produced by the externalities of these policies within the economic dimension, including their effects on production, income, and employment generation, among others. It also highlights their potential to foster the clustering and dynamization of new enterprises.

Keywords: Social policies. Economic development. Education policies. Public universities.

1. INTRODUÇÃO

As políticas públicas vêm ganhando notória relevância no âmbito da análise do seu efeito sobre o tecido social. Tal perspectiva pode ser abordada a partir do enfoque sobre a análise integrada entre políticas sociais e desenvolvimento. Em particular, nos chama atenção a relação entre as políticas sociais de educação e desenvolvimento econômico. Nesse sentido, parte das políticas de educação espelhadas na expansão das universidades públicas, servem de ilustração para a apreensão da análise integrada entre políticas sociais e desenvolvimento econômico.

Durante muito tempo os estudos e pesquisas sobre as políticas sociais estiveram restritos à esfera da sua contribuição sobre a necessidade de busca pela Justiça social, resultando nas mudanças das relações desiguais entre classes sociais ou entre distintos grupos sociais. É nesse contexto que se pode compreender o impacto dessa Política na esfera territorial de uma dada organização social. Nessa perspectiva, para além do relevante interesse em entender as implicações de tais políticas sobre a esfera setorial, ou seja, aquilo que está restrito ao âmbito da Justiça social, nosso interesse busca, a partir de um recorte do seu impacto sobre o amplo tecido social, fazer uma breve reflexão teórica sobre seu efeito sobre a dimensão econômica.

Refletir sobre a importância de uma compreensão da dimensão econômica das políticas sociais, mesmo que de forma aproximada, expõe a necessidade de ampliar os estudos e metodologias entre tal relação, evidenciando que seus impactos estão além dos objetivos setoriais. Nesse sentido, admitir que as políticas sociais possuem uma dimensão econômica requer, identificar as relações sistêmicas, interdependentes, e a criação, e aprimoramento, de métodos de apreensão. Para além, a partir da ampliação de estudos e análises da dimensão econômica das políticas sociais, será possível medir a relativa contribuição dessas com desenvolvimento local e/ou regional, a partir da compreensão do “agente econômico na política que é social”.

Para além do recorte econômico, entendemos a necessidade de uma análise também restrita quando se fala em políticas sociais. Sua pluralidade revela a amplitude social de tal política de modo que ela precisa se fragmentar em subáreas, ou subsetores, a saber: habitação, educação, previdência, assistência social, entre outras. Sendo assim, a política social de educação, servirá de modelo teórico; materializado nas experiências das universidades públicas e seu impacto econômico. Desse modo, para organizar tal discussão, estruturamos esse artigo nas seguintes seções: 2. Políticas sociais: perspectivas históricas e sua dupla abordagem; 3. Desenvolvimento (econômico): evolução conceitual; 4. Caminho metodológico, 5. Enfoque sobre a análise integrada entre políticas sociais e desenvolvimento; e 6. A análise integrada entre políticas sociais de educação e desenvolvimento econômico: uma via de mão dupla.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Políticas sociais: perspectivas históricas e sua dupla abordagem.

A gênese dos estudos sobre a política começa, “naturalmente, com os gregos antigos” (FIELD, 1959); tendo nas Pólis (cidades-estados) o centro da esfera social, pública e cidadã. Os interesses do cidadão grego reduzem-se aos interesses da Pólis. Por Pólis se entende uma cidade autônoma e soberana, cujo quadro institucional é caracterizado por uma ou várias magistraturas, por um conselho e por uma assembleia de cidadãos (politai). Era a Pólis, o espaço das atividades da cidadania do grego; esfera da politização, do pensar e fazer política. Notadamente, “derivado do adjetivo originado de pólis (politikós), que significa tudo o que se refere à cidade e, conseqüentemente, o que é urbano, civil, público e, até mesmo, sociável e social”. Nesse sentido, a política não se restringia à esfera estatal, ao contrário, representava os desejos do cidadão grego junto ao coletivo, à esfera pública. No entanto, parece ser na obra de Aristóteles intitulada Política, que seu significado acaba considerado como o primeiro tratado sobre a natureza, funções e divisão do Estado, e sobre as várias formas de Governo (BOBBIO, 949: 960).

O estudo e análise da política pública, no âmbito da Ciência Política, é creditada aos Estados Unidos como área de conhecimento da policy science e disciplina acadêmica. Diferentemente do caminho trilhado pela Europa, onde o tema está relacionado ao papel do Estado (produtor por excelência de políticas públicas), os Estados Unidos buscou, a partir da expressão “ação de governo”, entender e analisar tais ações a partir da categoria Políticas públicas. Tal concepção analítica só foi possível no pressuposto: “o governo faz ou deixa de fazer”. Nesse sentido, passível de ser formulado cientificamente e analisado por pesquisadores independentes” (SOUZA, 2007, p. 66:67).

Pereira (2008), destaca as diferentes interpretações teóricas sobre quem parece ser de direito as Políticas públicas. Sua dupla abordagem encontra-se, basicamente, em duas correntes: (i) a que privilegia o Estado como o produtor exclusivo de Políticas públicas, - o que Vieira (2004) irá chamar de autores “estatistas” -, e aqueles que (ii) privilegiam a sociedade como agente ativo das decisões públicas ou, segundo Vieira, autores “não estatistas”. As diferentes interpretações sobre a expressão residem sobre o adjetivo “público”, que não tem identificação com o Estado, e sim, com o que em latim se denomina res publica, isto é, res (coisa), público (de todos). “Com efeito, res publica quer pôr em relevo a coisa pública, a coisa do povo, o bem comum” (BOBBIO, 1107).

A res publica parece achar espaço no trabalho de Robert Castel (1998), quando o autor traz evidências embrionárias de práticas assistenciais presentes em comunidades pré-capitalistas. A partir da expressão sociabilidade social entendida como sistema de regras que ligam diretamente os

membros de um grupo a partir de seu pertencimento familiar, da vizinhança, e do trabalho” (1998, p. 48); Castel sinaliza que nesse tipo de sociedade existe uma rede de obrigações que um indivíduo tem para com os outros por meio das injunções da tradição e dos costumes; “permitindo a transmissão das aprendizagens e a reprodução da existência social” (CASTEL, 1998, p. 49).

Percebe-se, que as Políticas públicas não se restringem apenas à esfera estatal. Sua natureza pública, isto é, de todos, e não apenas do Estado, ou da sociedade civil, possibilitam a ampliação da arena de atuação de todos sobre o público. Uma ação formulada e executada a fim de atender as demandas sociais, planejada e avaliada, guiada por uma racionalidade coletiva, na qual, tanto o Estado como a sociedade, desempenham papéis ativos. Tendo como uma de suas principais funções a concretização de direitos de cidadania conquistados pela sociedade e amparados pela lei (PEREIRA, 2008, p. 95:102).

A esfera da vida social, onde governo e sociedade podem intervir politicamente, irá caracterizar e nomear novos gêneros da Política pública. Desse modo, tais ações permitirão o surgimento das políticas sociais, educacionais, habitacionais, de saúde, previdenciária e econômicas. No âmbito da análise das ações de governo, tais políticas refletem uma estratégia que compõe planos, projetos, programas, onde seus compilados contemplam diretrizes relativas a cada área.

Em particular, as políticas sociais, segundo Vieira, surgiram dos movimentos populares do século XIX” (VIEIRA, 204, p. 140). Tal constatação reflete a íntima relação da emergência da política social no capitalismo construída a partir das mobilizações operárias sucedidas ao longo das primeiras revoluções industriais. Essa relação coloca em destaque as especificidades das políticas sociais que buscam garantir os direitos sociais à educação, habitação, trabalho, saúde, assistência social, lazer e previdência social. Na tentativa de garantir tais direitos e, nesse sentido, aprofundar as instituições que garantem a cidadania e o desenvolvimento, as Políticas sociais de educação cumprem um papel fundamental na dinâmica da vida social.

Nota-se, até aqui, que as políticas públicas, em particular as sociais, são ações que não pertencem apenas a uma esfera da sociedade (pública ou privada, estatal ou social). Tais políticas podem ser pensadas, discutidas, e implementadas, por diferentes atores sociais, e seus efeitos podem ser analisados a partir de diferentes perspectivas. Logo: se é razoável admitir uma abordagem dicotômica sobre: “há quem pertence tal política”, é razoável, então, a partir do entendimento moderno das relações sistêmicas e interdependentes¹, ampliar os estudos e análise das políticas públicas para além de sua área de intervenção, ou seja, compreender parte de sua interação, intercâmbio, e impacto com conectivos exógenos ao seu setor. Nesse sentido, assim como há um caráter dicotômico das políticas públicas, é possível afirmar que seus efeitos são plurais?

¹ A Teoria Geral dos Sistemas (Ludwig von Bertalanffy (1950) concebeu o modelo do "sistema aberto" entendido como um "complexo de elementos em interação e em intercâmbio contínuo com o ambiente"

Ultrapassando os limites setoriais da sua objetividade? Será que as respostas para tais indagações repousam sobre a natureza interdependente, intersetorial, das múltiplas dimensões das políticas públicas?

2.2. Desenvolvimento (econômico): evolução conceitual

O progresso, entendido aqui como “a assimilação das novas formas de vida possibilitadas por um nível mais alto de acumulação” (FURTADO, 2000, p. 27), antecede o processo acumulativo acelerativo comumente chamado de Revolução industrial. Sua origem possui raízes em três correntes de pensamento europeu, a saber: o iluminismo, a acumulação da riqueza e a expansão geográfica da influência europeia (FURTADO, 2000).

“A natureza da sociedade e a direção para a qual ela estava se encaminhando ou deveria se encaminhar” sinalizavam o movimento iluminista, humanista e racionalista triunfante do século XVIII (HOBSBAWM, 1977, p. 256) O ideal pela busca do bem-estar coletivo alimentava a função messiânica da ideia de progresso e, para isso, a racionalidade deveria ser o princípio supremo de tudo.

O progresso achou proteção segura na defesa da acumulação da riqueza, e disseminada pela influência da teoria política liberal (ou liberalismo clássico) dos séculos XVII e XVIII, cujo grande representante foi John Locke (NETTO, 2012, p. 29:30) Tais pressupostos encontram campo fértil e menos inibido na economia política clássica, mais especificamente nas obras: *A riqueza das Nações* (1776) de Adam Smith (1723-90), e os *Princípios de Economia Política* (1817) de David Ricardo (1792-1823). Clima propício para a concepção de autonomia da economia; formal com o capitalismo ver a realidade social (FURTADO, 2000; NETTO, 2012). Nesse sentido, o campo para germinação de tal ideologia foi elaborado de forma que o indivíduo, e sua busca pelos seus interesses, tornar-se-ia o motor propulsor do progresso. O livre desenvolvimento das forças produtivas, fomentado pelos interesses competitivos da iniciativa privada, resultaria no aumento das “riquezas das nações”. O progresso era, portanto, natural, e o caminho para o avanço da humanidade passava pelo capitalismo (triumfante) (HOBSBAWM, 1977, p. 259).

Os séculos XVIII e XIX tinham o progresso como palavra-chave. O que a burguesia não esperava era que o sonho de alcançar o bem-estar coletivo resultaria em uma completa desarticulação da vida social. O “drama do progresso”, “para milhões de pobres, transportados para um novo mundo frequentemente através de fronteiras e oceanos, significou uma mudança de vida cataclísmica” (HOBSBAWM, 1977, p, 20).

A materialização da ideia de progresso veio sobre a Europa ocidental, como um “moinho satânico”. As consequências desse fenômeno podem ser observadas nos “trabalhadores amontoados nas cidades industriais; nas pessoas do campo desumanizando-se em habitantes de favelas; a família,

por sua vez, estava no caminho da perdição e grandes áreas do país desapareciam rapidamente” (POLANYI, 2000, p. 58).

Os séculos XVIII e XIX para Hobsbawm (1997) foram dominados por uma “dupla revolução”: a Revolução Industrial inglesa, e a transformação política na França. Porém, destaca o autor de *A era do Capital*: “a revolução política recuou, e a revolução industrial avançou” (1997, p. 18). Esta última, por sua vez, trouxe sob si profundas mudanças no tecido social europeu; o progresso dos meios de produção veio acompanhado de uma desarticulação da vida das pessoas (POLANYI, 2012, p. 35).

A emergência da economia de mercado² lançou sobre a Europa a necessidade de um conjunto de ações para sua manutenção e desenvolvimento: a exemplo das Companhias de estradas de ferro, as Minas de carvão, Indústrias metalúrgicas e financeiras que operam ações de crédito para fomentar suas operações correntes. A indústria produziu a região industrial que, por sua vez, produziu a companhia que englobava cidades, onde o destino de homens e mulheres dependiam do humor e boavontade de um único gerente, atrás do qual estava à força da lei e do poder do Estado, olhando esta autoridade como necessária e benfazeja (HOBBSAWM 1997, p. 222-224).

O sonho liberal impresso no progresso e, nesse sentido, no avanço da indústria, produziu uma riqueza nunca vista [que] passou a ser a companheira inseparável de uma pobreza nunca vista” (POLANYI, 2012, p.111). Ao mesmo tempo, em que as indústrias absorviam milhares de trabalhadores que manuseiam as máquinas do capitalismo industrial, por outro lado, substituiria milhões de trabalhadores manuais, produzindo uma massa de desempregados, um exército industrial de reserva (ENGELS, 1986). Há esse contexto, deve-se, também, o desenvolvimento das forças produtivas, iniciadas, sobretudo, pelo avanço da tecnologia e a transformação da força de trabalho em mercadorias. O Trabalho torna-se fonte de toda riqueza social. Tal fenômeno tem na industrialização a expressão inicial das contradições inerentes ao modo de produção de lhe deu origem. A esperada melhoria da qualidade de vida para os trabalhadores via o progresso do capitalismo industrial, não alcançou o esperado. Ao contrário, a insegurança dominava a vida dos trabalhadores, não sabendo o quanto iriam levar para casa; não sabendo quanto tempo iria durar o emprego; e não sabiam que acidentes ou doenças iriam afetá-los (HOBBSAWM, 1997, p.227).

As consequências do progresso produziam sobre a realidade dos homens, mulheres e crianças da Europa ocidental à redução de suas vidas. Um fenômeno percebido pela pauperização da massa que empreendia entre 14 até 16 horas de trabalho por dia. “Recompensados” por salários miseráveis, lançados à arbitrariedade de seus patrões, “reduzidos à condição de máquinas de produzir lucros” (CASTEL, 1998, p. 293) Sobre isso, Iamamoto (2009) afirma que sob o ponto de vista do trabalhador,

² (...) significa um sistema autor regulável de mercados, em termos ligeiramente mais técnicos, é uma economia dirigida pelos preços do mercado e nada além dos preços do mercado. Um tal sistema, capaz de organizar a totalidade da vida econômica sem qualquer ajuda ou interferência externa, certamente merecia ser chamado de autor regulável.

esse processo se expressa pela pauperização absoluta, que atinge a globalidade da vida da classe trabalhadora. Acrescenta que, a exploração está para além da apropriação da mais-valia pelo capitalista, está expressa tanto nas condições de saúde, habitação, degradação moral e intelectual (2009, p. 66).

As condições de trabalho nos séculos XVIII e XIX, inicialmente promoveu a união dos operários a partir da “crescente segregação da sociedade burguesa, cuja riqueza crescia dramaticamente enquanto a situação dos trabalhadores permanecia precária” (HOBSBAWM, 1997, p.231). A “máquina se torna a mais poderosa arma do capitalismo em sua luta contra a classe operária” (ENGELS, 1986). “O resultado foi apenas a pauperização das massas, que quase perderam a sua forma humana no decorrer do processo” (POLANYI, 2000, p. 104:105). Em meio ao caos produzido pelo ideário liberal instituído no livre mercado, a era do capitalismo industrial estável e florescente oferecia à “classe operária” a possibilidade de melhorar sua barganha coletiva através de organização coletiva (HOBSBAWM, 1997, p.231).

Uma pergunta surge no decorrer das consequências produzidas pelo ideal progressista: para os liberais da economia política clássica, qual deveria ser o papel do Estado nessa nova ordem onde a racionalidade, a liberdade do indivíduo e o progresso da indústria capitalista dita a regra do jogo?

O Estado ideal para a economia política clássica, segundo Carnoy, (1988) deveria promover a liberdade necessária para o pleno desenvolvimento de um mercado livre. O “papel apropriado para o Estado era aquele que iria fornecer a base legal com a qual o mercado pode melhor maximizar os benefícios aos os homens” (1988, p. 42). O liberalismo, portanto, concebia o Estado com poderes e funções limitados; contrapondo-se ao Estado absolutista do Antigo regime (BOBBIO, 2000). As leis que deveriam reger as relações comerciais produzidas pela revolução capitalista, eram as leis naturais da autorregulação do mercado. “A chave para o sistema institucional do século XIX está nas leis que governam a economia de mercado” (POLANYI, 2012, p. 4).

O liberalismo clássico, no âmbito político e econômico, aprovava intervenções limitadas do Estado na economia e nos direitos individuais, promovendo desse modo a livre concorrência e os fundamentos da ordem capitalista expressos na ideia de progresso. O Estado estaria, portanto, assegurando o bem-estar, uma vez que, no curto prazo se admitiria a existência das desigualdades sociais, mas, no longo prazo, a mão invisível do mercado geraria melhorias da qualidade de vida a partir dos interesses individuais.

A ideia de progresso presente no liberalismo clássico, entendida como novas formas de vida possibilitadas por um nível mais alto de acumulação, traz em uma nova semântica expressa no conceito de desenvolvimento³, dois sentidos muito utilizados na histórica contemporânea. O primeiro

³ Atualmente, o conceito de desenvolvimento agrega qualificativos com intenção de reforço de discurso, essa expressão já teve significados compreensivos desde sua origem, sugerindo o emprego de estratégias para produzir mudanças. Até o século XVIII, metaforicamente transferido da Biologia, o termo esteve associado ao movimento de um ser vivo do estágio inicial até aquele da

se refere à evolução de um sistema social de produção, cuja evolução depende da acumulação e do progresso das técnicas, ou seja, aquela que assimila desenvolvimento a crescimento econômico, portanto, um desenvolvimento econômico. A segunda busca associar desenvolvimento à melhoria da qualidade de vida das pessoas; o que pode ser entendido como um processo gradual de satisfação das necessidades humanas (FURTADO, 2000, SOUZA, 2012, VEIGA, 2010).

Sobre essas duas perspectivas, desenvolvem-se diferentes interpretações e estudos que ao longo dos anos buscaram dar conta dos problemas sociais a partir de formulações de políticas de desenvolvimento. Ao mesmo tempo, a expressão ganha diferentes qualidades que buscam objetivar as dimensões da realidade social; há exemplos de: desenvolvimento econômico, social, ambiental, humano, regional, local e, até mesmo aquele que irá tratá-lo uma via para a liberdade. Tais variações semânticas surgem do esforço de desassociar a interpretação dicotômica entre desenvolvimento e crescimento.

Ocorre que, até o final do século XX, a ciência econômica tratava o desenvolvimento e crescimento econômico como sinônimo (VEIGA, 2010). O esperado era que a riqueza produzida pelo crescimento econômico, distribuída entre os proprietários dos fatores de produção, produzisse um efeito multiplicador capaz de melhorar os padrões de vida e o desenvolvimento econômico. Entretanto, as evidências sinalizam que tal perspectiva nem sempre beneficia a economia como um todo e o conjunto da população (SOUZA 2012, p. 5). Nesse sentido, há exemplo disso, “o processo de acumulação tende a ampliar o fosso entre um centro, em crescente homogeneidade, e uma constelação de economias periféricas, cujas disparidades continuam a agravar-se” (FURTADO, 1974, p. 68). Ademais, mesmo que a economia cresça a taxas relativamente elevadas, o desemprego pode não estar diminuindo na rapidez necessária, tendo em vista a tendência contemporânea de robotização e de informatização do processo de produção” (SOUZA, 2012, p. 5).

Em resumo, uma falsa ideia, um “mito”, que mostra uma visão simplificadora da realidade onde se acredita ser possível promover o bem-estar social através da renda per capita ou à renda por trabalhador. A crítica sobre tal abordagem já tinha em Schumpeter [1883-1950], a primeira observação onde o desenvolvimento econômico não poderia ser visto como um simples crescimento da economia demonstrado pelo crescimento da população e da riqueza (SCHUMPETER, 1997, p. 74).

Até 1970 o desenvolvimento econômico era sinônimo de progresso material. Tal ideia, onde o progresso material levaria espontaneamente à melhoria dos padrões sociais, encontra seu contraponto na necessidade de romper com o parâmetro da dinâmica econômica como fator de

forma acabada. Com Charles Darwin, a partir do século XIX, o desenvolvimento passa a ser o movimento em direção a uma forma sempre mais perfeita de um determinado ser. Desenvolvimento e evolução passam a ser sinônimos. A transferência para a área social ocorreu no final do século XVIII. A palavra passa a ser empregada para designar um processo gradual de mudança social (FISCHER, 2002).

desenvolvimento. Enquadram-se nesse contexto, economistas críticos; tais como Prebisch (1949), Furtados (1961), Singer (1977), e demais autores da corrente cepalina, marxista, e os chamados economistas do desenvolvimento (SOUZA, 2012). Para esses teóricos, de corrente estruturalista, desenvolvimento econômico resultam em mudanças de estruturas sociais, econômica, política, institucional e melhorias de indicadores, onde haja crescimento econômico contínuo em ritmo superior ao crescimento demográfico. Desse modo, em que medida as políticas setoriais, em particular, as de educação, podem produzir mudanças sociais qualitativas de natureza estrutural e contribuir com o desenvolvimento econômico? Seria as políticas sociais uma mão de duas vias que abraça as mudanças setoriais e econômicas?

3. METODOLOGIA

Para ilustrar a breve reflexão proposta neste trabalho na relação entre políticas sociais e desenvolvimento econômico, foi feito uso de revisão bibliográfica da literatura especializada contemplando os seguintes temas: a) políticas sociais; b) desenvolvimento c) teoria geral dos sistemas; e) e os estudos nacionais e internacionais sobre o impacto das universidades na localidade e região. Desse modo, essa pesquisa possui uma natureza qualitativa, exploratória e descritiva.

Na primeira etapa tentou-se mostrar os elos conectivos entre as políticas sociais e seu ambiente de interação que contempla, não só seu setor, mas, outras variáveis fora da sua área de atuação. Tal reflexão pode ser visualizada nas ilustrações (Figuras 01 e 02), onde os elos de conexão foram desenhados para melhor compreensão das relações estabelecidas entre as políticas e seu microambiente. Desse modo, para além do esforço teórico, estabelecemos os desenhos geométricos como forma metodológica de apresentação da ideia.

Por fim, na segunda etapa, evidenciamos as experiências de pesquisas nacionais e internacionais onde as políticas sociais de educação, materializadas nas universidades, produzem relevante impacto econômico nas localidades e regiões. Tal esforço, desloca a análise de uma concatenação teórica da ideia aqui apresentada, para as experiências materiais do que aqui vem sendo discutido.

4. ANÁLISE

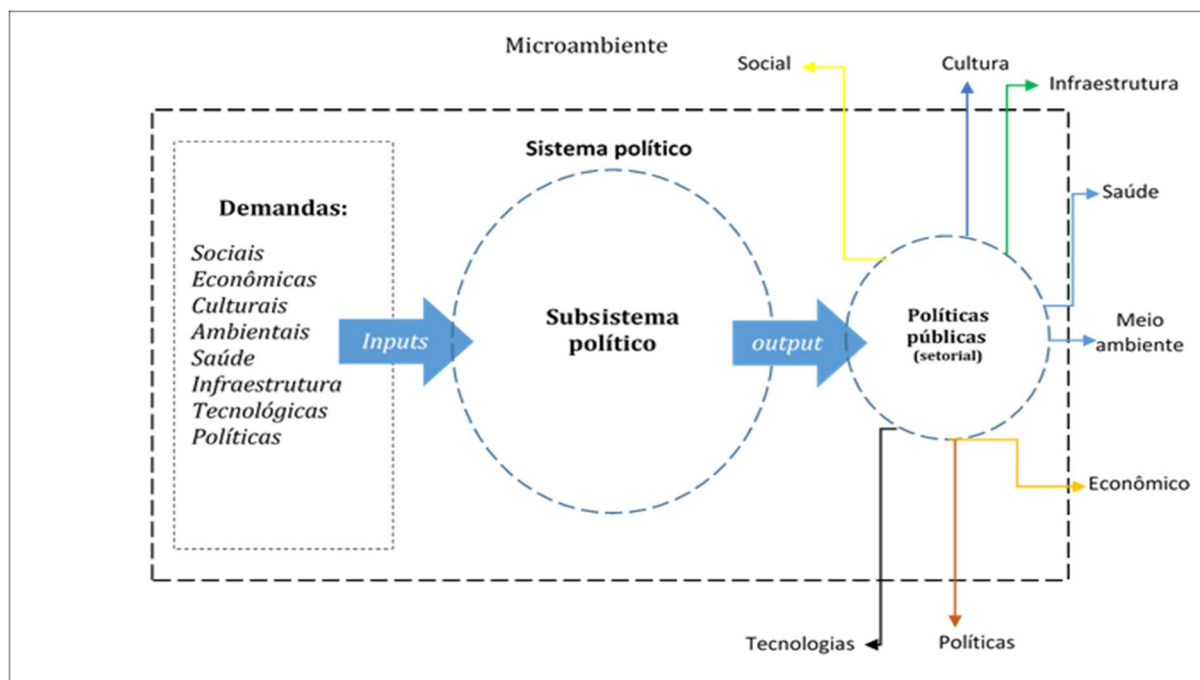
4.1 Enfoque sobre a análise integrada entre políticas sociais e desenvolvimento.

Sem dúvidas, a publicação *The theory of open systems in physics and biology*, em 1950, do biólogo Ludwig von Bertalanffy, lançou as bases para ampliação do entendimento das relações sistêmicas entre os diferentes fenômenos sociais a partir da concepção da abordagem dos “sistemas abertos”, onde, tal modelo, pode ser entendido como: um conjunto de partes, dinâmicas e complexas, que interagem entre si e seu ambiente. Assim, a teoria dos sistemas põe em foco a interação, o intercâmbio, a interdependência entre as partes com seu ambiente, permitindo a análise processual das interações endógenas (dentro de dado sistema ou subsistema) e exógenas (fora de dado sistema ou subsistema), a partir dos seus inputs, outputs e feedback. Desse modo, a aplicação dessa teoria nas Ciências sociais e, particularmente na Ciência política, fundamenta a reflexão que tentamos tecer nesse artigo, ou seja, a análise integrada entre políticas sociais e desenvolvimento.

Repousa em David Easton, na obra, *O sistema político* (1953), o entendimento mais bem estruturado onde a política deve ser abordada com um sistema aberto, logo, influenciando e influenciada por outros sistemas sociais. Desse modo, a perspectiva de Easton permite uma análise das políticas públicas a partir do modelo sistêmico onde, as estas podem ser estudadas e explicadas a partir das interações entre o sistema de políticas, político e demais sistemas.

O conceito de sistemas abertos (aqueles que interagem com o meio), permite a identificação de forças exógenas (inputs sociais, ambientais, econômicos, políticas, culturais, dentre outros), e como estas geram as demandas que irão resultar nas políticas públicas. Tal abertura dos sistemas permite com que as forças penetrem no sistema político (endógeno), sofrendo processos de formulação e adequação às condições Institucionais, resultando, dessa forma, nas políticas públicas (outputs políticas sociais, econômicas, ambientais, culturais, educação e outras). Ademais, nota-se que, as características do sistema político, afetam a modelagem do conteúdo da política pública, e como a política pública afeta o ambiente e a dinâmica do sistema político, através de processos de feedback. Desse modo, as políticas públicas podem ser metodologicamente percebidas, a partir de uma estrutura interrelacional, onde, diferentes forças são responsáveis pelo processo e concepção de tal política.

Figura 01 – Simplificação do sistema de integração entre políticas públicas e o ambiente.



Fonte: elaboração própria (2024)

O enfoque sistêmico na análise das políticas públicas contribui para ampliação das análises inter-relacionais entre estas e o ambiente. Desse modo, as implicações das políticas sociais não se restringem ao âmbito setorial (proteção social e, conseqüente, justiça social), mas transcende a sua esfera finalística, visto que o ambiente exógeno é revertido por um tecido social amplo e complexo. Assim, há um desdobramento da política que “respiga” sobre outras dimensões produzindo e reproduzindo externalidades que podem, em certa medida, contribuir, ou não, para o desenvolvimento no sentido mais amplo. No entanto, quando nos propomos a refletir sobre a relação inter-relacional entre políticas sociais e desenvolvimento, entendo que esse processo é transversal e carrega certo grau de amplitude e complexidade, se faz necessário um ponto de partida que, ao mesmo tempo, reflete um recorte de estudo e análise, a saber: Qual é o elo de conexão entre as políticas sociais de educação e o desenvolvimento econômico? Quais implicações podem resultar desse elo no desenvolvimento econômico? Qual a natureza das externalidades produzidas a partir desse elo no desenvolvimento econômico?

Na tentativa de buscar respostas aproximadas para as questões acima, trataremos na próxima seção das “experiências das políticas sociais de educação e o desenvolvimento econômico”, em particular, aquelas que se manifestam na relação entre universidades públicas e a economia local e regional. Acreditamos que parte dos resultados da análise que integra políticas sociais e o desenvolvimento podem, em certa medida, ser percebidas e respondidas nessa experiência.

4.2 A análise integrada entre políticas sociais de educação e desenvolvimento econômico: uma via de mão dupla.

As experiências de políticas sociais de educação, manifestas nas universidades públicas, e suas implicações no desenvolvimento econômico, será retratada nessa seção a partir dos estudos e pesquisas que buscaram avaliar o impacto das universidades na economia local e regional. Observa-se que, a amostra exemplificativa apresentada, não tem a pretensão de validar métodos, referencial teórico, instrumentos ou qualquer outro aspecto estruturante que valide os resultados das pesquisas apresentadas, mas, sim, as evidências da relação entre políticas sociais e desenvolvimento.

As universidades públicas representam parte expressiva das políticas de educação superior e refletem importante parcela da materialização das políticas sociais. Elas ocupam posição fundamental no cenário acadêmico nacional, desempenhando papel estratégico no processo de desenvolvimento científico e tecnológico do país. Certamente, existem diferenças quanto ao formato institucional, à vocação acadêmica, às demandas e às expectativas profissionais (NEVES, 2002, p. 45). Além do que é observado por Neves (2002), outras vertentes evidenciam a importância das universidades como “agente econômico”, destacando a capacidade dinamizadora da universidade na economia do seu entorno. Ou seja, para além do caráter educativo e, desse modo, social, as universidades interagem com diversas áreas do tecido social, dentre elas a econômica.

4.3 Experiências nacionais:

a) Rolim e Kureski (2007), desenvolveram estudo sobre a análise do impacto econômico das universidades sobre as regiões. O cenário para tal estudo foi o Estado do Paraná que, segundo os autores, sustenta um número significativo de universidades estaduais. A análise empregou uma matriz de contabilidade social (MCS) para o Estado do Paraná e uma adaptação de um modelo de equilíbrio geral desenvolvido pela Universidade de Monash, na Austrália, que utiliza esta matriz. A primeira tarefa considera o impacto dos gastos das universidades sobre a renda e o emprego para o Estado, através da abordagem clássica de multiplicadores da MCS. Os resultados obtidos apontam para um multiplicador tipo II de renda de 2,34 e um multiplicador de emprego de 2,53. Isso equivale a dizer que, para cada unidade de renda gerada em decorrência do fato de as IES existirem, outras 1,34 unidades de renda são geradas em toda a economia do Paraná. O multiplicador de emprego de 2,53 significa que, para cada emprego existente em razão dos gastos decorrentes da existência das IES, são gerados mais 1,53 empregos na economia do Paraná.

b) No trabalho, ‘Universidade, externalidades e desenvolvimento regional: As dimensões socioeconômicas da expansão do ensino superior em Vitória da Conquista’, Lopes (2012), discutiu se a expansão do ensino superior em uma localidade contribui de forma marginal ou determinante

para o desenvolvimento. A pesquisa se concentrou nas externalidades produzidas pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (Uesb). Nesse trabalho, o autor usou as medidas de especialização Quociente Locacional (QL) e Participação Relativa no Emprego (PRE) entre os anos de 2000 e 2009. Seu trabalho constatou que as externalidades produzidas pela Uesb impactaram na trajetória do desenvolvimento econômico e urbano, criando novos vetores de crescimento.

c) Oliveira e Silva (2016) em ‘A dimensão econômica das universidades públicas: aproximações do impacto econômico da experiência UFRB/CAHL em Cachoeira’, buscaram apreender parte dos efeitos econômicos gerados pelo Universidade Federal do Recôncavo (UFRB), em particular, o Centro Artes, Humanidades e Letras (CAHL), no Município de Cachoeira, estado da Bahia, durante o período 2006 a 2016. Para isso, fizeram uso da abordagem teórica e metodológica presente no conceito da Demanda Agregada Regional, identificando os impactos diretos do consumo da comunidade acadêmica no Município. Dessa forma, nossa metodologia permitiu quantificar o volume dos gastos de atores vinculados à universidade: (i) os gastos em consumo dos membros (professores e funcionários); (ii) os gastos dos alunos de fora da região e (iii) terceirizados. Os resultados mostraram uma diversificação do consumo na economia local, aquecendo alguns setores e produzindo aumento na cadeia produtiva de outros.

Segundo Oliveira e Silva (2016), houve implicações nos níveis de empregos, com a contratação de mão de obra local, investimentos privados nas empresas para atender a nossa demanda, e a criação de novos empreendimentos. Para além, destaca os autores que: o montante de recursos estimados, projetados na economia de Cachoeira, produziu impactos variados nos mais diversos setores da economia local, como pode ser observado com os gastos em moradia, refeição, cesta básica, bares, e outros, totalizando uma média anual de R\$ 10.973.928. Nota-se que o mercado imobiliário (gastos com aluguel para moradia e hospedagens), representa 42% do consumo da comunidade acadêmica na economia local; gastos com cesta básica, 24% do consumo médio total; refeições, 18%; bares, 9%; e outros, com 7%.

d) Vassallo, Takasago e Marques (2021), buscou avaliar os efeitos que a Universidade de Brasília – UnB exerce na economia do Distrito Federal - DF, a partir dos impactos calculados com uso de modelo de Insumo-Produto inter-regional. Quando consideramos o valor adicionado bruto, a UnB é responsável por cerca de R\$2,5 bilhões de reais, o equivalente a 1% do PIB do DF. Adicionalmente, a UnB gera cerca de 45 mil empregos no DF e é responsável pela arrecadação de R\$277 milhões em tributos. Esses indicadores foram apresentados em termos de impactos diretos somados aos indiretos e induzidos.

4.4 Experiências internacionais:

Na literatura internacional as análises sobre a relação entre as universidades e a economia resultaram em diagnósticos sobre seu impacto na demanda agregada, geração de emprego e renda, dinamização das economias regionais, infraestruturas locais, e ainda sobre o ambiente de negócios, ou empresarial, dentre elas destacam:

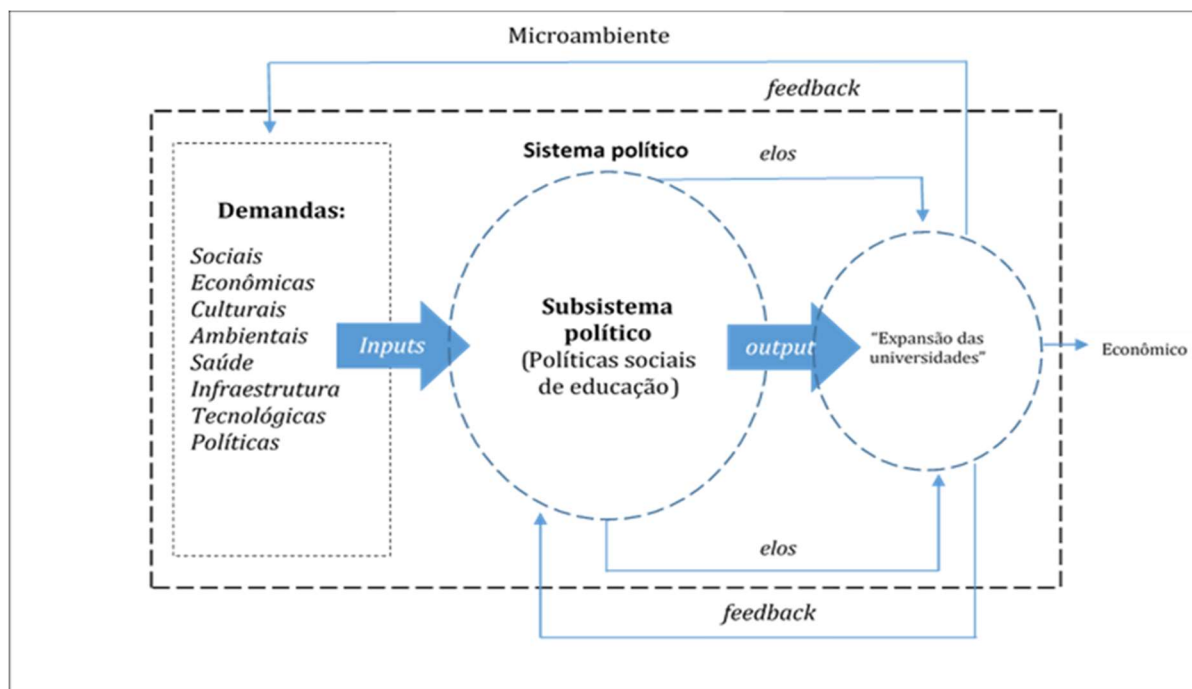
a) Com objetivo de avaliar o impacto sobre a geração de renda e emprego na regional, o trabalho de McNicoll, para as Universidades da Escócia, considerando o ano escolar de 1993/1994. Participaram do estudo 22 instituições de ensino superior escocesas, com a aplicação da matriz de insumo-produto com a participação de 28 setores econômicos, 17 faixas de renda familiar e 10 tipos de emprego. A receita total das instituições escocesas era de £1,41 bilhão, equivalendo a 2% do PIB escocês. Além disso, o número total de empregados era de 30.500.

b) Os estudos sobre as Universidades da Grande Manchester Robson et al. (1995) analisaram o impacto dos gastos de quatro universidades da grande Manchester: Manchester, Manchester Metropolitan, Salford e UMIST. A metodologia utilizada segue a grande linha dos multiplicadores keynesianos. As quatro universidades, em conjunto, gastaram, no período 1992/1993, o equivalente a 450 milhões de libras (450£m), empregaram 12.500 pessoas e receberam cerca de 46.000 alunos regulares e 100.000 em cursos de curta duração. Os autores analisam o impacto desses gastos sobre três áreas: a cidade de Manchester, a região metropolitana de Manchester (grande Manchester) e a região Noroeste da Inglaterra.

c) O trabalho de Harris (1997) sobre o impacto da universidade de Portsmouth sobre a economia local é bastante citado na literatura. Ele trabalha com uma matriz de insumo-produto e considera os impactos diretos, indiretos e induzidos dos gastos da universidade. Parte dos seus dados foi obtida por meio de pesquisas específicas para avaliar os montantes de vendas, importações, vazamentos de renda etc. Ele estima um multiplicador de renda em torno de 1,66 e um multiplicador de emprego de 1,8. Estima também que cerca de dois terços dos gastos da Universidade são feitos na região (ALLEN; TAYLOR, 2002, p.25).

d) A pesquisa de Allen e Taylor (2002), resulta de um trabalho com 12 instituições de ensino superior desenvolvido para as autoridades educacionais do sudoeste inglês. A pesquisa buscou avaliar o impacto das universidades nas localidades onde elas atuam, a partir da matriz de insumo-produto. Os autores denominaram a análise como “impacto na economia local”. Para além, destaca-se o impacto sobre o sudoeste da Inglaterra, denominado impacto regional. Mediante uma série de pesquisas específicas diretas sobre renda, padrões de gastos e estruturas de consumo dos professores e estudantes são obtidos os fluxos que provocam os impactos econômicos diretos.

Figura 02 – Sistema de integração entre políticas sociais de educação e a economia.



Fonte: elaboração própria (2024).

A ilustração na Figura 02, permite a percepção de um aspecto fundamental para a compreensão da interação, intercâmbio, interdependência e, conseqüente, impactos da política social de educação na economia: o elo. Ele demonstra a conexão que liga a política e seu ambiente, ressaltando a compreensão dos sistemas abertos já abordados em linhas anteriores. Nesse sentido, o elo entre a política de educação (materializada nas universidades) e seus desdobramento sobre o desenvolvimento (reveladas no impacto econômico) encontra-se nos recursos financeiros alocados, refletidos em consumos (gastos) na economia de forma direta e indireta, produzindo, dessa forma, externalidades em um ambiente não setorial, ou seja, fora de sua área finalística.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou fazer uma breve reflexão sobre a relação entre políticas sociais e desenvolvimento e, de forma mais restrita, políticas sociais de educação de desenvolvimento econômico. Para ilustrar a relação entre ambas, a experiência das universidades públicas, como extensão das políticas de educação, e suas implicações econômicas sobre a região e o local, serviram de constatação do impacto das políticas sociais na dimensão econômica.

A notável relação sistêmica e interdependente dos fenômenos sociais, revelam a importância da apreensão de externalidade fora do espaço setorial de uma Política. Nesse sentido, buscamos nas políticas sociais de educação perceber as implicações de tal política no desenvolvimento econômico. Para isso, as experiências apreendidas nas pesquisas sobre o impacto das universidades públicas na localidade e na região, serviram de objeto para a reflexão proposta neste artigo. Desse modo,

a compreensão da abordagem sistêmica contribui para alargar as fronteiras teóricas-metodológicas empreendidas nessa reflexão. Assim, compreendendo que as políticas públicas, em particular, as sociais de educação, são sistemas abertos, que mantêm constante interação com o ambiente, lançou as bases para a tentativa de apreender a análise integrada entre ambas as categorias estudadas.

Uma das questões postas que, uma vez respondida, pode contribuir com a nossa reflexão foi: qual é o elo de conexão entre as políticas sociais de educação e o desenvolvimento econômico? A resposta para tal questão pôde ser constatada nas experiências apresentadas na seção 05, onde os recursos financeiros, alocados na econômica, sejam eles, diretos ou indiretos, constituem o elo de interação, intercâmbio e interdependência entre tais dimensões.

Sobre: quais implicações podem resultar desse elo no desenvolvimento econômico? Percebemos que são variados os impactos produzidos, direta ou indiretamente, na economia local e regional. As pesquisas revelaram que os recursos injetados produziram um efeito multiplicador sinalizado em diferentes esferas da economia a partir de uma demanda agregada. Quanto à natureza do impacto, refletiva na qualidade de suas externalidades, questionamos: qual a natureza das externalidades produzidas a partir desse elo no desenvolvimento econômico? Os exemplos apresentados não são conclusivos, e alguns, não discutem o contraponto dessas da qualidade dessas externalidades, ou seja, não trazem indicadores que imprimam possíveis complicações originadas dessa relação, há exemplo: inflação, concentração da renda, captação de mãos de obras externas, ou seja, falhas de mercado. A ausência de tais indicadores, perfeitamente correlacionados com os indicadores já citados até aqui, podem ampliar e melhor condicionar a discussão sobre o papel das políticas sociais no desenvolvimento econômico.

Percebe-se que, em uma matriz capitalista, uma política setorial - nesse caso social – desdobra-se em externalidades para além do que ela se propõe. Ou seja, a universidade, além de ser um agente social, também é um agente econômico, mesmo que não seja seu principal papel como instituição de ensino superior. Nela congrega as condições necessárias para o aquecimento de uma dada economia e seu dinamismo, a saber: o consumo (por meio dos gastos realizados pela faculdade e pela comunidade acadêmica), e o efeito multiplicador desses gastos sobre a economia local.

Assim, as Políticas sociais parecem cumprir um duplo papel: aquele visivelmente presente nas Leis, Planos, Programas e Projetos que buscam trazer e fazer justiça social, e aqueles que, indiretamente, resultam dos recursos inerentes à própria implementação e manutenção da Política, percebida nas externalidades econômicas. Para além, nota-se a importância das estratégias de governo evidenciando o papel empreendedor do Estado.

REFERÊNCIAS

- ALLEN, G.; TAYLOR, P. The economic impact of higher education in the South West Region. Exeter: Herda-SW, 2002.
- BOBBIO, Norberto. Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política. São Paulo: Paz e Terra, 2007.
- BOVO, J. M; SILVA, R. T. da; GUZZI, V. de S. A inserção social da UNESP de Araraquara: sua importância na economia do município e na prestação de serviços à comunidade. Perspectivas-Revista de Ciências Sociais UNESP. São Paulo, n.19, p. 7185, 1996.
- CARNOY, Martin. Estado e Teoria política. (equipe de trad. PUCCAMP) 2ª ed. Campinas: Papirus, 1988. [pp. 19-62]
- CASTELO, Rodrigo. O social liberalismo: auge e crise da supremacia burguesa na era neoliberal. 1.ed. São Paulo: Expressão Popular, 2013.
- ENGELS, F. A Situação da Classe Trabalhadora na Inglaterra. São Paulo: Global, 1986.
- FIELD, G. C. Teoria Política. Tradução de Giasone Rebuá. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1959.
- FREIRE, Paulo. Educação e Mudança. 12ª Edição. Paz e Terra. Rio de Janeiro, 1979.
- FURTADO, Celso. Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico estrutural. 3.ed. Paz e Terra, 2000
- HARRIS, R. I. D. The impact of the University of Portsmouth on the local economy. Urban Studies, Essex: Longman Group, v.34, n.4, p.605-626, 1997.
- HOBSBAWM, Eric J. A Era das revoluções: Europa 1789-1848. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- HOCHMAN, Gilberta (mg.) Políticas públicas no Brasil./organizado por Gilberta Hochman, Marta Arcetche e Eduardo Marques. - Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.
- LOPES, Roberto Paulo Machado. Universidade, externalidades e desenvolvimento regional: As dimensões socioeconômicas da expansão do ensino superior em Vitória da Conquista. 2012. Tese (Doutorado em Geografia, Planificação Territorial e Gestão Ambiental). Universidade de Barcelona, 1998.
- MARSHALL, T.H. Cidadania, Classe Social e Status. Rio de Janeiro: Zahar, 1987.
- MENEZES-FILHO, Naércio; MARCONDES, Renato L.; PAZELLO, Elaine T.; SCORZAFAVE, Luiz G. Instituições e diferenças de renda entre os estados brasileiros: uma análise histórica. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 34, 2006. Salvador. Anais...Salvador: Anpec, 2006.
- MORAES, F. F. de Universidade, inovação e impacto socioeconômico. Perspectivas [on line], São Paulo, v.14, n.3, jul/set 2000, p.8-11. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010288392000000300003&lng=en&nrm=iso> Acessado em: 10 de janeiro de 2022.
- MUNIZ, J. A.; ABREU, A. R. de. Técnicas de Amostragem. Lavras: UFLA/FAEPE, 1999. p. 33.
- MCNICOLL, I. H. The impact of the scottish higher education sector on the economy of Scotland. S. l.: Committee of Scottish Higher Education Principals, 1995.

- MINAYO, M. C. S. (Org.). Pesquisa social: teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 2001.
- NETTO, José Paulo. Economia Política: uma introdução crítica/José Paulo Netto e Marcelo Bras. 8 ed. São Paulo: Cortez, 2012.
- OLIVEIRA, Danilo Souza de.; SILVA, Maurício Ferreira. A Dimensão Econômica das Universidades Públicas: Aproximações do impacto econômico da experiência Ufrb/Cahl em Cachoeira. Revista Formadores - Vivências e Estudos, Cachoeira - Bahia, v. 12, n. 3, p. 59 - 75, mai, 2019.
- PEREIRA, Potyara A. P. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BOSCHETTI, Ivanete (orgs.). Política social no capitalismo: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008.
- POLANTI, Karl. A grande transformação: as origens da nossa época. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
- ROBSON, B. et al. The economic and social impact of Greater Manchester's Universities. Manchester: Salford University Business Services Ltd., 1995.
- ROLIM, Cássio Frederico Camargo. Universidade e desenvolvimento regional: o apoio das instituições de ensino superior ao desenvolvimento regional. /Cássio Fredico Camargo Rolim, Maurício Aguiar Serra. / 1ª ed. (ano 2009), 1ª reimpr. / Curitiba: juruá, 2010.
- ROLIM, C. & Kureski, R. (2006) Impacto Econômico de Curto Prazo das Universidades Estaduais Paranaenses. Curitiba. Relatório de Pesquisa realizada para a Secretaria e Ciência, Tecnologia e Ensino Superior do estado do Paraná.
- SALVATORE, D. Microeconomia. São Paulo: MacGraw-Hill, 1984
- SAUL, Renato Paulo. As raízes renegadas da teoria do capital humano. Sociologias, Porto Alegre, v. Ano 6, n. 12, p. 230-273, jul/dez 2004. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/soc/n12/22262.pdf>. Acesso em: 19 jul 2009.
- SCHNEIDER, L. Educação e desenvolvimento: um estudo do impacto econômico da universidade federal no município de Santa Maria (RS). UNIFRA, Santa Maria, 2002. Disponível em: <<http://www.economia.unifra.br/pesquisa4.htm>> Acessado em: 15 de janeiro de 2022.
- SCHUMPETER, Joseph A. (1997). Teoria do Desenvolvimento Econômico. Série Os Economistas, São Paulo: Editora Nova Cultural, 1997.
- SEM, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.
- SEVERINO, A. J. O ensino superior e a formação do educador na nova LDB, Universidade e Sociedade. São Paulo: Andes, v.2, n.3, jun. 1992
- SOUZA, Vieira. José. Educação superior no Brasil: expansão, avaliação e tendências na formação do professor. In: Cunha. Célia; Vieira José; Abádia. Maria (org) Políticas Públicas de educação na América Latina: lições aprendidas e desafios. Campinas, SP: Autores Associados, 2011
- VEIGA, José Eli da. Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.
- VIEIRA, Evaldo. Os direitos e a política/Evaldo Vieira. São Paulo: Cortez, 2004.
- VON Bertalanffy, L. (1950). The Theory of Open Systems in Physics and Biology. Science, 11.