



Ciências e Políticas Públicas

Public Sciences & Policies

VOLUME III ▪ NÚMERO 2 ▪ 2017

ISSN 2183-7384 | e-ISSN 2184-0644 | PUBLICAÇÃO BIANUAL | DISTRIBUIÇÃO GRATUITA



QUÊNIA RENEE STRASBURG • BERENICE CORSETTI

Convergências nas orientações do Banco Mundial para as políticas de formação e de carreira docente na contemporaneidade

ROSA ISABEL RODRIGUES •

JOANA MELO DOS SANTOS • CATARINA GOMES

Relação entre as *soft skills* e o desenvolvimento de carreira: o efeito moderador das expectativas de carreira entre estudantes de gestão de recursos humanos

JULIANA ABONIZIO • JULIANO BATISTA DOS SANTOS

Políticas públicas e moradores de rua: direitos, assistências e negligências

LUÍS DIAS RAMOS • CARLA GUAPO COSTA

O uso do mar como Estratégia Oceano Azul para a internacionalização de Portugal: algumas reflexões

MAFALDA CARAPETO

Refugiados em imagens: contributos da Etnografia Visual

RECENSÃO

Kalu, K. N. (2017). *Citizenship: identity, institutions, and the postmodern challenge*. New York/London: Routledge
SÓNIA PEDRO SEBASTIÃO

INVESTIGAÇÃO PÚBLICA EM DIÁLOGO

ENTREVISTA COM ALBINO LOPES

A gestão do capital intelectual

ISCSP
INSTITUTO SUPERIOR DE
CIÊNCIAS SOCIAIS E POLÍTICAS
UNIVERSIDADE DE LISBOA

 **CAPP**
Centro de Administração
e Políticas Públicas



Ciências e Políticas Públicas

Public Sciences & Policies

Volume III

Número 2

2017

FICHA TÉCNICA

CIÊNCIAS E POLÍTICAS PÚBLICAS *PUBLIC SCIENCES & POLICIES*

Volume III, Número 2, Dezembro de 2017

Proprietário / Editor	Centro de Administração e Políticas Públicas Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas Universidade de Lisboa
Morada	Rua Almerindo Lessa, 1300-663 Lisboa
Diretor	Paulo Castro Seixas
Diretor Adjunto	Pedro Goulart
Sede de Redação	Rua Almerindo Lessa, 1300-663 Lisboa
Periodicidade	Bianual
ISSN	2183-7384
e-ISSN	2184-0644
Correio Eletrónico	cappedicoes@iscsp.ulisboa.pt
Internet	http://capp.iscsp.ulisboa.pt
Estatuto Editorial	O Estatuto Editorial pode ser visto na Internet na página: http://capp.iscsp.ulisboa.pt/publicacoes/cienciasepoliticaspublicas
Preço	Distribuição Gratuita
Tiragem	250 exemplares
Depósito Legal	434704/17
Impressão	Europress, Lda. Rua João Saraiva, 10-A 1700-249 Lisboa

Publicação anotada na ERC – Entidade Reguladora para a Comunicação Social.



Ciências e Políticas Públicas

Public Sciences & Policies

Volume III, Número 2, 2017

CONSELHO EDITORIAL

Editores Executivos	Paulo Castro Seixas (CAPP/ISCSP)
	Pedro Goulart (CAPP/ISCSP)
Editores de Área	Jaime Fonseca (CAPP/ISCSP)
	Miguel Pereira Lopes (CAPP/ISCSP)
	Pedro Goulart (CAPP/ISCSP)
	Sandra Balão (CAPP/ISCSP)
Assistente Editorial	Pedro Rodrigues (CAPP)

CONSELHO DE REVISORES

Aldona Glińska-Neweś	<i>Nicolaus Copernicus University, Polónia</i>
André Soares	<i>Faculty of Business and Law, Coventry Business School, Coventry University, Reino Unido</i>
Andrea de Oliveira Gonçalves	<i>Universidade de Brasília, Brasil</i>
Carlos Balsas	<i>Department of Geography and Planning, State University of New York at Albany, Estados Unidos</i>
Daniel Beland	<i>Johnson-Shoyama School of Public Policy, University of Saskatchewan, Canadá</i>
Joan Mozzicafreddo	<i>Instituto Universitário de Lisboa, ISCTE, Portugal</i>
João Ferrão	<i>Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa, Portugal</i>
José Alves	<i>Faculty of Administration and Leadership, University of Saint Joseph, Macau / República P. da China</i>
Julian Mora Aliseda	<i>Universidad da Extremadura, Espanha</i>
Lisbeth Herrera	<i>Institución Universitaria Esumer, Colômbia</i>
Thiago Nascimento	<i>Instituto de Educação Superior de Brasília, Brasil</i>

Editorial

PAULO CASTRO SEIXAS
PEDRO GOULART

O filósofo francês Henri Lefebvre escreveu o seu célebre ensaio, *O Direito à Cidade*, e pretendia que o mesmo fosse publicado em 1967, no ano em que se comemorava o centenário da publicação do primeiro volume de *O Capital* de Karl Marx. De facto, o ensaio só foi publicado em 1968, coincidindo com o ano de um forte movimento social pela mudança. Aproveitamos este editorial para celebrar esse ensaio e esse importante conceito. O direito à cidade é um conceito sempre presente e que projeta uma cidade transformacional, uma cidade enquanto espaço de direitos, de direito a uma cidadania plena. Ora, a edição que agora se apresenta de *Ciências e Políticas Públicas* inclui artigos que perfazem uma panorâmica em relação às políticas públicas e seus suportes e questionamentos ao nível científico e político e que, pelos seus temas, constituem um quadro para a celebração do conceito do direito à cidade.

As análises e reflexões críticas centram-se na educação e cidadania, capital humano, empregabilidade e carreiras, habitação e cidade, gestão do “comum” (os *global commons*), especificamente no uso do mar, e o olhar crítico sobre o “outro” como categoria: o refugiado. A pluralidade que perpassa por este número é evidenciada através das áreas abordadas: políticas educativas; políticas de emprego e de empregabilidade; políticas de combate à pobreza e de habitação para todos; políticas de sustentabilidade; e políticas de cidadania global (ou a sua ausência). Aborda-se e defende-se uma educação mais cívica, a importância do capital humano e da sua capacitação com ênfase nas *soft skills*, a necessidade de defender uma vida digna para todos, a importância do *soft power* e da inovação estratégica na defesa de novos *clusters* de internacionalização como no caso do mar e da EOA – Estratégia Oceano Azul e a necessidade de uma política de cidadania global e de uma comunicação social em linha com tal perspetiva.

Desde logo começamos por perguntar para que serve a escola e a educação: se se trata de um setor que deve antes de mais estar aberto à economia ou se deve ter uma perspetiva mais cívica. Acentua-se a importância da linguagem e dos conceitos, assim como o papel dos professores no desenvolvimento do capital humano no quadro de um capitalismo cognitivo centrado numa economia do conhecimento. A importância de políticas de formação de professores, assim como de políticas de *accountability* e avaliação do seu papel, é fundamental (Maximiano et al., 2015). Talvez o alerta mais importante seja o do perigo de uma sociedade que não se centra em políticas públicas de educação ou que nas mesmas abdica de conceitos fundamentais como igualdade e justiça social.

Em linha com este questionamento sobre a educação, esta edição apresenta uma análise sobre competências para a empregabilidade na atualidade e como, num quadro de forte imprevisibilidade, as chamadas *soft skills*, enquanto competências transversais que distinguem uns trabalhadores dos outros, se tornam cada vez mais relevantes, sendo-o ainda mais do que as meras competências técnicas ou *hard skills* (Heckman e Kautz, 2012). Uma política centrada no capital humano e na sua valorização pelas *soft skills* implica a integração de medidas, desde a educação enquanto percurso de vida, à formação profissional e à requalificação. As competências interpessoais e profissionais, assim como as competências de comunicação e de responsabilidade são destacadas na pesquisa apresentada neste número. Num mercado de trabalho aberto e com forte grau de incerteza, a capacidade de adaptação e de resiliência são fundamentais e implicam uma política de capacitação do capital humano para tais desafios.

As políticas de habitação e, por conseguinte, de cidades, são também um foco relevante desta edição. As pessoas sem-abrigo, ou, como se refere no Brasil, a «população em situação de rua», são uma evidência da restrição de direitos e um desafio às políticas sociais destinadas a garantir a proteção e dignidade da pessoa humana, enquanto se processa a obrigação de recuperar e reinserir na sociedade os moradores de rua. Referem-se, em sentido crítico, os serviços assistenciais e o seu apoio a tal população e sustenta-se a necessidade de ouvi-la de forma a que quer a regulamentação quer os serviços assistenciais possam aproximar-se das suas vidas (Seixas et al., 2017). É, em suma, o direito à cidade que está em causa.

Num âmbito bem mais vasto, de cidade-e-mundo, evidencia-se num outro texto a importância do mar como centro de uma potencial nova centralidade (no caso, portuguesa) no quadro de um regionalismo territorial internacional de geometrias flexíveis. Entre, por um lado, o medo de um mar único que

seja o espelho de um céu único europeu, num quadro de política territorial europeia que se multiplica, e, por outro lado, o medo da passividade do pequeno Estado periférico, procura-se na Estratégia Oceano Azul, um espaço estratégico múltiplo em que Portugal seja uma centralidade. É a voz que se procura dar ao pequeno Estado periférico para aceder a centralidades que se produzem científica e politicamente.

Finalmente, aborda-se o “outro”, o refugiado, uma categoria que nos chega por imagens e às quais não se fazem corresponder subjetividades cidadãos mas tão só tipos-ideais estereotipados em que a massa humana frágil, cuja coragem advém do desespero de um lado, nos faz medo, colocando a securitização e a ajuda humanitária como elementos chave do outro lado. A divisão entre o “eu” e o “outro” evidencia-se nas imagens que nos chegam. É o *denizen* e não o *citizen* que emerge desta categoria imagética que, as mais das vezes, não tem voz (Agamben, 2005). Dar-lhe voz é torná-la humana e, por isso, dar-lhe o direito a ter direitos: o direito à cidade.

Celebrar o direito à cidade de Henri Lefebvre, 50 anos depois, é celebrar a cidade da hospitalidade, como cidade capaz de incluir, de ser centro de uma região sustentável, de ser lugar de habitação e políticas sociais para todos e de ser lugar de empregabilidade com valores humanos e de uma educação cívica que nos possibilite a todos continuar a fazer cidade.

Referências

- Agamben, G. (2005). *State of exception*. London/Chicago: The University of Chicago Press.
- Heckman, J. J. e Tim Kautz (2012). Hard evidence on soft skills. *Labour Economics*, 19(4), 451-464.
- Lefebvre, H. (1968) *Le droit à la ville*. Paris: Anthropos.
- Maximiano, S. S., Neves, A., e Goulart, P. (2015). A política de gestão dos fundos comunitários na formação de professores: a formação profissionalizante. *Public Sciences and Policies*, 1, 47-86.
- Seixas, P. C., R. C. Dias, e P. Pereira (2017) Uma cidade boa para viver. Planeamento cultural e ciência cidadã no desenvolvimento urbano sustentável, *A Obra Nasce*, 12, 9-25.





Ciências e Políticas Públicas

Public Sciences & Policies

Volume III, Número 2, 2017

Índice

Convergências nas orientações do Banco Mundial para as políticas de formação e de carreira docente na contemporaneidade	
QUÊNIA RENEE STRASBURG & BERENICE CORSETTI	11
Relação entre as <i>soft skills</i> e o desenvolvimento de carreira: o efeito moderador das expectativas de carreira entre estudantes de gestão de recursos humanos	
ROSA ISABEL RODRIGUES, JOANA MELO DOS SANTOS & CATARINA GOMES	37
Políticas públicas e moradores de rua: direitos, assistências e negligências	
JULIANA ABONIZIO & JULIANO BATISTA DOS SANTOS	65
[ENSAIO]	
O uso do mar como Estratégia Oceano Azul para a internacionalização de Portugal: algumas reflexões	
LUÍS DIAS RAMOS & CARLA GUAPO COSTA	83
Refugiados em imagens: contributos da Etnografia Visual	
MAFALDA CARAPETO	103
RECENSÃO	
Kalu, K. N. (2017). <i>Citizenship: identity, institutions, and the postmodern challenge</i> . New York/London: Routledge	
SÓNIA PEDRO SEBASTIÃO	123
SECÇÃO II	
INVESTIGAÇÃO PÚBLICA EM DIÁLOGO	
A gestão do capital intelectual	
Entrevista com Albino Lopes	131
Informação aos autores	143

Convergências nas orientações do Banco Mundial para as políticas de formação e de carreira docente na contemporaneidade

QUÊNIA RENEE STRASBURG^a

BERENICE CORSETTI^b

Resumo

Este artigo apresenta o caminho teórico-metodológico construído para a análise de um documento do Banco Mundial. O documento, intitulado Professores Excelentes, trata de políticas de formação e de carreira docente para países da América Latina e Caribe. Com base na abordagem do Ciclo de Políticas de Ball e Bowe, foram delineadas algumas convergências na atuação do Banco Mundial na difusão dos princípios de mercado e na indução de novos mercados na área educacional. A partir dessa análise, passamos a exemplificar como os princípios do Grupo Banco Mundial para a educação com foco nos professores estão alinhados com ideias provenientes de um dos contextos do referido Ciclo, o contexto de influência. As convergências entre os princípios do Banco e do mercado permeiam o documento e criam consensos nas políticas educacionais para os países em desenvolvimento, entre os quais, o Brasil.

Palavras-chave: políticas educacionais, contexto de influência, formação docente, carreira docente

Abstract

This paper presents the theoretical and methodological pathway for the analysis of a World Bank document. The document, with the title Excellent Teachers, deals with training and teaching career policies for Latin American and Caribbean countries. Based on the Ball and Bowe Policy Cycle approach, some convergences were outlined in the World Bank's role of dissemination of market principles and induction of new markets in education. Based on this analysis, we begin to exemplify how the World Bank Group principles for teacher-centered education are aligned with ideas from one of the contexts of the above-mentioned Cycle; the context of influence. The convergences between the Bank's principles and the market permeate the document and create consensus in educational policies for developing countries, including Brazil.

Keywords: educational policies, context of influence, teacher training, teaching career

^a Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Unisinos, Brasil. Contacto: qrstras@gmail.com

^b Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Unisinos, Brasil.

1. Apresentação

A participação do Banco Mundial (BM) como agência internacional financiadora e propositora de ações na área econômica nos diversos países do globo não é novidade. O Banco tem se constituído, desde sua criação, como importante organismo para reconstrução dos países europeus após a Segunda Guerra Mundial e como potencializador de ações de desenvolvimento. Uma das formas de atuação do Banco, nas últimas décadas, tem sido a promoção de pesquisas em torno das temáticas que apoia e financia. Uma das áreas que tem recebido atenção, pelo seu valor estratégico para o desenvolvimento, é a área educacional. Dessa forma, o BM tem financiado, produzido e publicado uma série de trabalhos, com o papel de compartilhar suas descobertas, principalmente direcionadas aos países em desenvolvimento, em áreas como América Latina e Caribe, África Subsaariana e Leste da Ásia.

Neste artigo, trabalhamos com o documento produzido pelo Grupo BM chamado *Professores Excelentes*, para delinear algumas convergências^[1] nas políticas de formação e carreira docente. A análise do contexto e do documento foi construída por meio do referencial teórico-metodológico do Ciclo de Políticas de Ball e Bowe (1992), utilizando os contextos pelos quais as políticas educacionais são pensadas, formuladas e postas em ação.

O texto está organizado em 6 pontos: (1) a apresentação e organização do artigo, (2) a construção da relevância documental, (3) a construção do modelo de análise, (4) entrelaçando texto e contexto, (5) o documento *Professores Excelentes* e a construção das categorias de análise e (6) as considerações finais.

2. A construção da relevância documental

O documento aqui tomado como referência de análise é uma produção do Grupo BM com o título *Great Teachers: How to Raise Teacher Quality and Student Learning in Latin America and the Caribbean*^[2]. O documento, com organização de *Barbara Bruns* e *Javier Luque*, foi publicado no ano de 2014, em formato digital, no site do Banco. O livro faz parte de uma série de publicações realizadas a partir de 2004, chamada de *Série de Fóruns sobre Desenvolvimento na América Latina*, com o objetivo de debater, divulgar informações

¹ Neste artigo, o conceito convergências» significa que, em termos de políticas educacionais, há uma aproximação, um entrelaçamento, entre as variadas políticas em execução propostas pelo Banco Mundial na contemporaneidade, no sentido conceituado pelo Dicionário Priberam: «tendência de várias coisas para se fixarem num ponto ou se identificarem». Recuperado em 11 de março de 2018 em <https://www.priberam.pt/dlpo/convergencia>.

² *Professores Excelentes: Como melhorar a aprendizagem dos estudantes na América Latina e Caribe*.

e análises e ampliar as discussões das complexidades típicas do desenvolvimento econômico dos países latino-americanos e caribenhos, com o patrocínio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BIRD) e da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), das Nações Unidas. Na apresentação, o documento em análise é anunciado como representando a mais alta qualidade em produto de pesquisa do grupo e com um caráter de rigorosa pesquisa quanto ao seu conteúdo.

Os livros da série foram escolhidos por sua relevância para a comunidade acadêmica, formuladores de políticas, pesquisadores e leitores interessados e têm sido sujeitos a uma rigorosa revisão anônima por profissionais da área antes da publicação. (Bruns e Luque, 2014, p. v)

Ao contrário do que a citação acima registra, e como iremos desdobrar nos demais pontos, como material de análise, o documento *Professores Excelentes* apresenta a proposta política-ideológica do BM no que tange aos assuntos em tela. O aspecto da revisão anônima por profissionais da área sugere um caráter de neutralidade do Banco quanto a suas publicações. A escolha do material ocorreu pela amplitude de concepções, ideias e propostas quanto a políticas de formação e carreira docente para os países da América Latina e do Caribe, com especial atenção para o Brasil.

3. A construção do modelo de análise

Realizadas as incursões iniciais na obra, incluindo as instituições vinculadas, as propostas de publicações, o conhecimento dos autores e colaboradores e dos assuntos abordados, verificamos que a própria escrita documental trata do tema dos professores como assunto estratégico no contexto da globalização e, por isso, assume função de disseminar as *importantes e fundamentais* ideias do BM e da CEPAL para os países em desenvolvimento. Assim, inferimos uma metodologia de análise do documento que considerasse os aspectos de rigurosidade e ampliação das possibilidades analíticas.

Dos textos de políticas, segundo o referencial teórico-metodológico proposto nesse artigo, emergem uma série de questões que são anteriores à formalização escrita do texto. Os estudos de Ball e Bowe (1992) propõem um modelo analítico para compreender e analisar políticas, conhecido como Ciclo de Políticas. O ciclo é constituído por três contextos e/ou arenas: (1) contexto de influência, (2) contexto de formulação e (3) contexto da prática.

O contexto de influência é onde as disputas e negociações acontecem, levando em consideração uma série de determinantes que afetam as decisões postas em ação, como ideias, discursos, consensos em torno de determinados conceitos e temas.

O primeiro contexto é o contexto de influência onde normalmente as políticas públicas são iniciadas e os discursos políticos são construídos. É nesse contexto que grupos de interesse disputam para influenciar a definição das finalidades sociais da educação e do que significa ser educado. Atuam nesse contexto as redes sociais dentro e em torno de partidos políticos, do governo e do processo legislativo. É também nesse contexto que os conceitos adquirem legitimidade e formam um discurso de base para a política. (Mainardes, 2006, p. 51)

O contexto de influência é especialmente relevante em nossa análise, pois é nele que se estabelecem as influências globais e internacionais, que são, normalmente, articuladas de três formas: (1) como rede de ideias, (2) como empréstimo de políticas e (3) por meio de indivíduos, empresas e *experts* que viajam de um lugar para o outro para vender suas soluções (Mainardes, 2006). É no contexto de influência que se inscreve a instituição BM bem como outros organismos internacionais, de fundamental relevância para análise do documento *Professores Excelentes*.

O World Bank é particularmente importante, uma vez que as intenções do banco só podem ser entendidas como uma instância ideológica de promoção de um sistema mundial integrado com as linhas de mercado (Jones, apud Ball, 1998a). Ao lado do World Bank, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a UNESCO e o Fundo Monetário Internacional (FMI) podem ser considerados agências que exercem influência sobre o processo de criação de políticas nacionais. (Mainardes, 2006, p. 52)

Como sugere Ball, os contextos não são lineares ou uniformes, mas estão em permanente movimento, podendo estar aninhados um dentro do outro, por isso a sequência de primeiro, segundo e terceiro contexto serve apenas para fins didáticos. O contexto da formulação do texto político introduz uma linguagem mais fluente e de domínio público geral e apresenta a política.

Os textos políticos, portanto, representam a política. Essas representações podem tomar várias formas: textos legais oficiais e textos políticos, comentários formais ou informais sobre os textos oficiais, pronunciamentos oficiais, vídeos etc. Tais textos não são, necessariamente, internamente coerentes e claros, e podem também ser contraditórios. Eles podem usar os termos-chave de modo diverso. A política não é feita e finalizada no momento legislativo e os textos precisam ser lidos com relação ao tempo e ao local específico de sua produção. Os textos políticos são o resultado de disputas e acordos, pois os grupos que atuam dentro dos diferentes lugares da produção de textos competem para controlar as representações da política (Bowe et al., 1992). Assim, políticas são intervenções textuais, mas elas também carregam limitações materiais e possibilidades. (Mainardes, 2006, p. 53)

Dessa forma, o contexto de formulação pode iniciar um novo contexto de influência, no que diz respeito aos textos de organismos internacionais, por exemplo, que podem servir de base para a formulação de políticas no contexto do Estado-nação. Alertam os autores do Ciclo de Políticas que a relação entre as políticas globais, nacionais e locais pode ser sempre reinterpretada. Assim, mesmo que ocorram influências, a política não é a mesma em todos os lugares, pois ela está sujeita ao local em que será colocada em prática.

E o terceiro contexto do ciclo de políticas, o contexto da prática, é onde as políticas são postas em ação, podendo ser reelaboradas com graus variados de liberdade.

De acordo com Ball e Bowe (Bowe et al., 1992), o contexto da prática é onde a política está sujeita à interpretação e recriação e onde a política produz efeitos e consequências que podem representar mudanças e transformações significativas na política original. Para estes autores, o ponto-chave é que as políticas não são simplesmente “implementadas” dentro desta arena (contexto da prática), mas estão sujeitas à interpretação e, então, a serem “recriadas”. (Mainardes, 2006, p. 53)

O aspecto da reinterpretação ou reelaboração de políticas é uma questão importante para quem trabalha com esse modelo analítico, pois essa abertura para as mudanças e recriações das políticas no contexto micro garante um certo grau de liberdade dos sujeitos frente ao contexto macro. Essa prerroga-

tiva de que os sujeitos são ativos e podem interpretar e alterar as políticas advindas dos contextos do ciclo se diferencia de outros modelos de compreensão das relações macro-micro.

Nesse texto, foram privilegiados os contextos de influência e de formulação do texto. Após essa explicação de como compreendemos as relações entre influência, formulação e prática, passamos a expor como ocorrem as relações entre o BM e os países, para então abordar o conteúdo documental.

4. Entrelaçando texto e contexto

A referência a um documento do BM e a opção de trabalho com o Ciclo de Políticas como modelo analítico que privilegia os contextos de influência e formulação do texto exigem uma reflexão sobre a arena das relações internacionais com os países latino-americanos e caribenhos e o Brasil. Essas relações entre BM e agências internacionais, como CEPAL, Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) já foram bastante exploradas por uma série de pesquisas (Tommasi, Warde e Haddad, 1996; Evangelista e Shiroma, 2006; Freitas, 2011, 2012; Frigotto e Ciavatta, 2003; Libaneo, 2014; Silva, 1999, 2002, 2014; Fonseca, 1995, 2014; entre outros). Nessa perspectiva, nossa intenção não é retomar todas as discussões e achados desses estudos, mas registrar alguns argumentos de fundo para a construção da análise do documento *Professores Excelentes*, sem a pretensão de elaborar um panorama geral.

Na página oficial do Grupo BM na Internet³ foi possível acompanhar o desenvolvimento da sua história. O BM tem o início das suas atividades em 1944, na Conferência de Bretton Woods, com a proposta de reconstruir os países da Europa devastados pela Segunda Guerra Mundial. O foco do BM foi mudando ao longo das décadas e sua importância e atuação foram gradativamente ampliadas. A partir da década de 1970, sob a liderança de Robert McNamara, o BM direciona sua preocupação e ações ao problema da pobreza no mundo. Nesse sentido, o BM passa a financiar projetos em torno de melhorias de infraestrutura e desenvolvimento para diversos países do mundo, sobretudo os países em desenvolvimento. Os investimentos passam a ser realizados em setores como transportes, agricultura, tecnologia, geração de energia, saúde, acesso à água, entre outros. A educação passou a ser foco de investimento do BM a partir da crise financeira internacional de 1970 e do en-

³ <http://www.worldbank.org/en/about/leadership>.

dividimento dos países latino-americanos, no final da década de 1960, estendendo-se com maior ênfase nas décadas posteriores. Esta crise contribuiu para que, na medida em que os países renegociassem suas dívidas com o BM, este estabelecesse uma série de condicionantes econômicas, financeiras, políticas e ideológicas de ajustamento para o pagamento ou a realização de novos empréstimos com a instituição (Figueiredo, 2009). Esse fator viabilizou que mais facilmente os países fossem aderindo às exigências de várias ordens do BM.

A necessidade de promover reformas na educação está inscrita no contexto mais amplo do processo de reestruturação econômica do país. A argumentação para justificar a reforma educacional centra-se na superação da falta de qualidade, de produtividade, de requerimentos educacionais à modernização do país e a integração à globalização. (Figueiredo, 2009, p. 1125)

A justificação para que os países recorram ao BM para empréstimos e financiamento foi e continua sendo o discurso de que o Banco patrocina o desenvolvimento e a modernidade em termos educacionais. O BM, de acordo com Fonseca (2014), estabelece relações com o Brasil, no que se refere a empréstimos para projetos de educação, desde a década de 1990. Ao investigar os desdobramentos que esses projetos tiveram no cenário nacional brasileiro, Silva (2002, 2014), que vem estudando exaustivamente as relações entre o BM e o Brasil, registra que eles se estabeleceram segundo os interesses de grandes empresas internacionais, bancos e empresários do setor privado nacional. Assim, os projetos do BM no Brasil estiveram frequentemente ligados aos interesses desses atores, em detrimento das questões sociais.

Nos anos 1990 se consolidam as propostas de livre mercado que já circulavam a nível transnacional desde a década de 1970. Nesse contexto, há, segundo Silva (2014), um refinamento das políticas do BM, em consonância com a Conferência Mundial de Educação para Todos (1990), que ocorreu em Jomtien, na Tailândia. A partir desse momento, a educação despontou como foco de atenção do BM, que direcionou seus projetos de auxílio e reestruturação para a educação básica, tecnológica e superior. A preocupação central era com as necessidades básicas de aprendizagem para instrumentalizar os sujeitos-trabalhadores, desenvolvendo-lhes competências e habilidades.

Cada vez mais, as políticas sociais e educacionais estão sendo articuladas e legitimadas explícita, direta e, muitas vezes, exclusivamente em função do seu papel em aumentar a competitividade econômica por meio do desenvolvimento das habilidades, capacidades e disposições exigidas pelas novas formas econômicas da alta modernidade. Paralelamente, esses agentes

da economia continuam agindo para influenciar o Estado a que este se responsabilize por e suporte os custos de seu interesse por uma mão de obra devidamente preparada, ainda que a repartição desses custos varie entre os países. (Ball, 2004, p. 1109)

As reformas da década de 1990 nos sistemas educacionais, apoiadas na reconfiguração do papel do Estado, têm propagado que a gestão pública falhou e que é preciso encontrar novas formas de gerir o bem público. Para substituir o Estado burocrático, ineficaz e pesado, buscou-se como referência o modelo de gestão privada. Essa insistência na eficiência da gestão privada em detrimento da gestão pública tem a intenção de acabar com os resquícios das concepções do Estado de bem-estar social, no qual o Estado é o responsável pelas políticas sociais (Peroni, 2006). Convergência, para isso, uma grande gama de políticas com esses conceitos em seus fundamentos, tais como escolha escolar pela família, sistema de *vouchers* para famílias pobres, apostilamentos de redes públicas pelo setor privado, responsabilização de professores pelos resultados educacionais, flexibilização da carreira docente, currículos baseados em competências e habilidades, avaliações em larga escala, gestão gerencialista, sistema de bonificações para professores e gestores, governança, entre outras. O BM destaca-se como uma das principais instituições indutoras de políticas nos países em desenvolvimento.

Nesse sentido, enquanto instituição defensora do neoliberalismo e com forte influência norte-americana, o BM funciona como potencializador dos ideais capitalistas neoliberais. Uma das estratégias de consolidação das suas propostas são os documentos lançados pelo Grupo BM e disponibilizados digitalmente. Os documentos de caráter prescritivo têm como característica posicionar a educação como um setor que deve ser reformado e estar aberto aos negócios (Silva, 2014).

De acordo com Silva (2014), na virada do milênio, o BM qualificou a sua política de acordos por meio de algumas práticas: (1) exigir dos governos que a educação pública fosse aberta para negócios com fins lucrativos; (2) estabelecer cláusulas contratuais sigilosas ou que não poderiam ser alteradas nos países que estivessem com dívida externa; (3) estabelecer que os países utilizassem primeiramente seu dinheiro e aguardassem a fiscalização dos técnicos e consultores do Banco para, somente após a avaliação dos diretores, obterem a liberação de empréstimo; (4) exigir, nas negociações com os governos, que as condicionantes para os empréstimos contivessem o pagamento de juros, prestação de contas, relatórios de dados, divulgação e acesso às estatísticas

educacionais; (5) exigir a presença de técnicos e consultores do Banco nas autarquias estatais e no próprio Ministério da Educação para análise e controle de projetos e (6) convencer políticos e ocupantes de cargos públicos a aderirem aos empréstimos externos como única alternativa para realizar melhorias estruturais nos países.

A indução ao consentimento das propostas do BM e suas contrapartidas demonstram que existe um alinhamento às políticas do Banco pelos países latino-americanos. Esses alinhamentos não se referem somente aos empréstimos, mas também ao modelo de sociedade e de educação que assegure os princípios do Banco como forma a construir consensos que se desdobram em políticas nos diversos países do mundo.

5. O documento *Professores Excelentes* e a construção de categorias de análise

Tomando como referência os argumentos apresentados, estabelecemos elos de articulação entre o documento estudado e as pesquisas sobre a formação e a carreira docente nas últimas décadas. Assim, primeiro procedemos à leitura aprofundada para organização da análise do documento, como sugere Pimentel (2001, p. 184):

Organizar o material significa processar a leitura segundo critérios da análise de conteúdo, comportando algumas técnicas, tais como fichamento, levantamento quantitativo e qualitativo de termos e assuntos recorrentes, criação de códigos para facilitar o controle e manuseio.

A seguir, estabelecemos os seguintes procedimentos: (1) leitura geral da obra; (2) identificação dos autores e colaboradores e suas relações no contexto global; (3) leitura atenta com prévia análise de possíveis categorias; e (4) estabelecimento de categorias, que foram destacadas no texto, com base em uma legenda por cores.

No processo de construção das análises e categorias, além do referencial teórico-metodológico, nos auxiliou considerar a importância da linguagem para compreender as políticas. Shiroma, Garcia e Campos (2005), através de um estudo sistemático de publicações no campo das políticas educacionais, constataram uma mudança de discurso dos organismos internacionais do início para o final da década de 1990. Se no início desta década predominava uma linguagem economicista «em prol da qualidade, competitividade, produtividade, eficiência e eficácia» (p. 428), houve um deslocamento, ao final da

década, para uma linguagem de viés mais humanitário, na qual se destacam conceitos como «justiça, equidade, coesão social, inclusão, *empowerment*, oportunidade e segurança (World Bank, 2000)» (p. 428). Essas mudanças de discurso registram a importância conferida à linguagem e ao modo como ela é utilizada para produzir, nas políticas educacionais, um conjunto de novos temas, com as mesmas antigas roupagens.

Palavras importam, fazem diferença, era o alerta feito por um importante relatório, elaborado, em 1995, pela *Commission on Wealth Creation and Social Cohesion* da União Europeia. Dedicou um capítulo inteiro ao tratamento do “vocabulário para mudança”. Iniciava dizendo: *words matter*. Esse relatório propôs que rompêssemos a prisão do vocabulário que ignora importantes elementos do “bem-estar” e, para fazê-lo, sugeriu o uso de alguns termos especialmente importantes, como: riqueza (*wealth*), desenvolvimento sustentável, inclusão, flexibilidade, segurança e liberdade, comprometimento, beneficiários (*stakeholders*), cidadania, domínio público, redes de cooperação e voluntarismo. (Shiroma, Campos e Garcia, 2005, p. 428)

As mudanças discursivas na forma de expor e explorar os temas nos documentos do BM, da UNESCO e da CEPAL e outros organismos internacionais são também encontrados nas pesquisas de autores como Libâneo (2014), Silva (2014), etc. Estas mudanças produzem uma vulgarização de certas expressões, palavras que acabam virando chavões de vários setores da sociedade, entretanto com características extremamente polissêmicas. Um exemplo concreto é o uso que se faz, desde a década de 1990, do termo *qualidade* na educação. Por qualidade podemos inferir uma série de conceitos, muitas vezes contraditórios entre si.

A linguagem desses documentos aparenta um discurso humanitário em que estão presentes termos “politicamente corretos”, como satisfação das necessidades básicas de aprendizagem, educação para todos, pobreza, vulnerabilidade social, desenvolvimento humano, inclusão, qualidade de ensino, diversidade cultural. No entanto, esses termos precisam ser compreendidos no contexto da formulação das políticas educacionais para os países pobres por parte dos organismos internacionais. (Libâneo, 2014, p. 19)

As alterações de vocabulário ilustram a importância da análise da linguagem nos relatórios e documentos de organismos internacionais. Para uma amostra do conteúdo do documento, foram elencadas três questões argumentativas: (1) professores como capital humano, (2) foco em *accountability* e avaliação, e (3) os Estados Unidos como referência de políticas de formação e carreira docente. Reforçamos que os pontos a seguir são sinalizações da política para professores proposta pelo BM, entretanto há uma riqueza de fatores que compõem essas políticas que não podem ser abordados em um único artigo.

5.1 Os professores como foco de desenvolvimento de capital humano

No prefácio do documento *Professores Excelentes* (2014) fica explícito que a preocupação principal com a formação e a carreira docente tem suas bases na questão econômica e no desenvolvimento do capital humano na região da América Latina e do Caribe.

Aumentar o capital humano — o principal ingrediente de uma produtividade maior e inovação mais rápida — é, portanto, um desafio central para a região. Embora a cobertura da educação na América Latina e no Caribe se tenha expandido rapidamente, é a aprendizagem dos estudantes — não os anos de escolaridade concluídos — que produz a maior parte dos benefícios econômicos dos investimentos na educação. (Bruns e Luque, 2014, p. 11)

A teoria de capital humano,^[4] citada no documento como principal ingrediente de produtividade e inovação, é derivada da área econômica e, no seu surgimento, tinha como objetivo compreender o motivo das desigualdades econômicas e sociais entre as nações e grupos de indivíduos no contexto do pós-Segunda Guerra Mundial. A explicação para essas desigualdades foi justificada pela diferença existente entre o investimento no humano. Dessa forma, o capital de um ser humano pode ser computado por meio de fatores como escolaridade, treinamento e saúde do trabalhador (Frigotto, Ciavatta e Ramos, 2009).

Em seu livro *Valor Econômico da Educação*, Theodore Schultz (1967) explica que seu objetivo é trazer para a educação a colaboração da análise econômica. Assim, o autor argumenta que um dos principais problemas, quando

⁴ Criada, originalmente, em 1950, pelo professor de economia Theodore W. Schultz, da Universidade de Chicago.

se trata do tema educação, se centra na aplicação dos recursos com eficiência. Schultz inicia seu livro, que é considerado uma referência na área da economia da educação, com a seguinte questão: *que significa a educação?* E responde:

Instrução é assim um conceito aplicado aos serviços educacionais que, ministrados pelas escolas primárias, secundárias e por muitos institutos superiores, abrange o esforço do estudante para aprender. A educação organizada, contudo, não é unicamente empenhada em “produzir” instrução, mas também em fazer progredir o conhecimento através da pesquisa e, por seu próprio interesse, ultrapassar o ensino ou a instrução que integram, ordinariamente, os currículos. [...] As escolas podem ser consideradas empresas especializadas a produzir instrução. A instituição educacional, que congrega todas as escolas, pode ser encarada como uma indústria. (Schultz, 1967, p. 19)

A comparação de Schultz, de que a escola é como uma empresa ou indústria, tem sido levada ao pé da letra por muitas correntes de pensamento ao longo dos últimos anos. A escola entendida como uma empresa e/ou indústria deveria focar seu investimento no capital como fator fundamental para elevar as futuras rendas, tanto do empresário/industrial como do capital humano. No decorrer da sua exposição, Schultz (1967) ressalva que existem diferenças entre as empresas/indústrias e escolas, referindo todavia que isso não poderá constranger o uso da análise econômica na educação.

Ainda, segundo o autor, sempre que a instrução elevar os rendimentos futuros dos estudantes, tem-se um investimento no capital humano.

Os investimentos em instrução não podem ser minimizados; muito ao contrário, são de tal magnitude que alteram, radicalmente, as estimativas, geralmente aceitas, do total de poupanças e de formação de capitais, que estão em curso. Deverão ser reformulados os conceitos estabelecidos com relação aos elementos de formação de pagamento e salários (renda relativa) à distribuição da renda por pessoa e às fontes do crescimento econômico. (Schultz, 1967, p. 26)

A conexão entre educação e economia fica explícita na obra de Schultz, de maneira bastante técnica e sem menções a questões de cunho humanístico, relativas à compreensão da educação como direito humano ou qualquer outra análise do gênero. O livro cumpre com seu objetivo, no sentido de direcionar um olhar econômico para o campo da educação. Essa relação entre educação

e economia tem sido objeto de várias pesquisas recentes, nas duas áreas, em especial na educação, conforme levantamento feito por Castro (2006) dos artigos com a palavra-chave educação e economia, no período de 1982 a 2000, em periódicos brasileiros. Apesar de muitas críticas, na década de 1980 a teoria do capital humano foi retomada com toda força pelo BM para os países periféricos, em nova roupagem, como base para o atendimento às condições de produção e de mão de obra qualificada.

Já existia, nos anos 80, clareza a respeito da necessidade de elevados níveis de escolaridade (efetiva, eficiente) para possibilitar um enfrentamento adequado das novas características que o capitalismo estava adquirindo. À proporção que se avança nos anos 90, trata-se menos de medir a contribuição da educação para o crescimento econômico, mas de pensar como tornar a aprendizagem adequada para responder a um mundo cada vez mais complexo. (Paiva, 2001, p. 187)

O retorno e o fortalecimento da teoria do capital humano como forma de contribuir para o crescimento econômico e tornar a aprendizagem ponto de força para servir a um mundo mais complexo passa pelo que vem sendo chamado de economia do conhecimento e/ou capitalismo cognitivo. O conceito de capitalismo cognitivo tem sido utilizado para designar o deslocamento da organização e dos modos de produção do capitalismo industrial fordista-taylorista para um capitalismo de ampla inovação tecnológica, no qual se estabelece uma nova relação entre tecnologia, saber e capital (Lazzarato, 2006). Esse conceito tem origem na década de 1980, na Itália e na França, a partir de pensadores pós-fordistas que registram intensas mudanças sociais e econômicas na estrutura do capitalismo. Entre as principais mudanças, os pesquisadores destacam: 1) o aumento de invenções dirigidas à produção e à transmissão de conhecimentos, tais como educação, formação, gerenciamento, e 2) a redução relevante de custos de codificação, transmissão e aquisição de conhecimento com a invenção de tecnologias de informação e comunicação, a internet e afins (Fumagalli, 2010).

A transformação dos arranjos do capital, que passam de uma estrutura dura como a da fábrica para uma outra forma, que já não podemos chamar de estrutura, pois é volátil, ou líquida, como se refere Bauman (2001), pode ser identificada nos mercados financeiros mundiais. Nesse contexto, «cada trabalhador tem que ser o empreendedor dele mesmo» (Lazzarato, 2006, para.12) e, para que isso funcione, deve se investir em capital humano excelente, neste caso, os professores.

A aposta do BM na educação está direcionada na perspectiva de que o investimento em capital humano sempre traz retornos para o desenvolvimento econômico. Essa ideia se estabelece à medida que a sociedade e o capitalismo passam a ser regidos pelas tecnologias da informação e da comunicação, para as quais a questão do conhecimento passa a ter grande relevância diante das novas demandas do mercado, no combate à pobreza e no desenvolvimento econômico.

Segundo Haecht (2008), a teoria do capital humano foi contestada, no aspecto que tange as decisões individuais, pela ilusão de que um trabalhador gera resultados para si mesmo, pois os resultados, na verdade, revertem para o seu empregador. Da mesma forma, a compreensão de que o investimento em educação é proporcional ao desenvolvimento econômico também é alvo de críticas, já que os investimentos carregam incertezas. O mercado não é perfeito e nem sempre consegue absorver todas as demandas por empregabilidade, o que permite questionar essa relação direta entre investimento educacional e sucesso no mercado. Mesmo que os dados mostrem, num primeiro momento, que a educação é importante para o desenvolvimento econômico, permanece a dificuldade de avaliar até que ponto a educação atua para o crescimento. A educação só conseguirá ser fator de mudança se a economia «for capaz de absorver de maneira útil os indivíduos formados e na medida em que as estruturas da economia favoreçam a propagação dos efeitos do desenvolvimento» (Haecht, 2008, p. 20). Corrobora com essa ideia de incertezas que, em diversos momentos, os dados apresentados pelo documento do BM são ora colocados como validados por pesquisas científicas, ora como necessitando de maiores investigações e comprovações.

A economia do conhecimento, na perspectiva do capitalismo cognitivo, é central no documento *Professores Excelentes*, como orientação para as políticas de formação e de carreira docente nos países em desenvolvimento. A única alternativa, na compreensão do Banco, é o investimento no capital humano, tanto dos docentes como da população, mesmo que nem sempre os dados disponíveis estejam de acordo com essa premissa.

5.2 Ênfase nas políticas de *accountability* e avaliação

As mudanças ocorridas na configuração do papel do Estado^[5] nas últimas décadas foram no sentido de promover a desoneração das políticas sociais,

⁵ As mudanças de um Estado de bem-estar social para um Estado neoliberal já foram bem exploradas por autores como Ball (2004, 2006), Hypólito (2007), Peroni (2006).

sob a influência da teoria neoliberal, que considera essas políticas demasiado dispendiosas. Essas alterações geraram a descentralização das ações do Estado. Essas ações, por sua vez, foram repassadas de formas diversas para organizações sociais, entidades com e sem fins lucrativos e empresas privadas. Com a mesma intenção de descentralizar e repassar para as escolas as decisões institucionais, o Estado precisou encontrar maneiras de regular, à distância, as ações no campo educacional. Essas transformações, como registra Ball (2006), advindas da passagem do Estado de bem-estar para um Estado do trabalho schumpeteriano⁶, apoiado no conceito de Jessop (1994), alteraram o discurso fordista de produtividade e estabeleceram um novo padrão, baseado na flexibilidade e no empreendedorismo pós-fordista. Ball (2006) chama esse novo modelo de controle à distância, no qual o Estado não tem mais a função de executor das políticas sociais, passando a criar mecanismos de controle. Afonso (2013) chamou esse modelo de Estado avaliador.

No Estado avaliador, os processos de controle foram direcionados para os sistemas de avaliação. E assim, surgiram, na grande maioria dos países, os grandes inquéritos internacionais de desempenho de estudantes, como o PISA (Programa Internacional de Avaliação de Estudantes – *Programme for International Student Assessment*), coordenado pela OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico), que avalia as competências dos estudantes nas áreas de Leitura, Matemática e Ciências.

O termo *accountability*, de origem inglesa, não tem uma definição única para a língua portuguesa, porém tem sido amplamente traduzido por *responsabilização* ou *prestação de contas*. Schneider e Nardi (2012), em retrospectiva do contexto histórico do surgimento das políticas de *accountability* no Brasil, as posicionam com a instalação do regime democrático e da gestão pública. O objetivo principal destas políticas, segundo o discurso oficial, é da eficiência,

⁶ O conceito de Estado schumpeteriano está ancorado em transformações profundas que dizem respeito ao papel do Estado. O modelo de produção fordista, no Estado de bem-estar, se caracterizava por assegurar o pleno emprego numa economia relativamente restrita ao Estado nacional, no qual a utilização dos meios de produção eram, preponderantemente, inflexíveis. Além disso, o Estado procurava regular acordos coletivos, dentro dos níveis de crescimento garantido, para que todos os cidadãos pudessem compartilhar os frutos do crescimento econômico, bem como promover formas de consumo coletivo favoráveis ao modo de crescimento fordista. Já o conceito de Estado schumpeteriano, baseado no modelo pós-fordista, está organizado por sistemas flexíveis e uma força de trabalho também flexível, superando as crises do modelo fordista. O pós-fordismo baseia-se num padrão de acumulação flexível, em âmbito macroeconômico, de permanente inovação. Dessa forma, o modelo produz um círculo virtuoso de: (1) produção flexível, (2) produtividade baseada na economia da inovação e (3) aumento da renda de trabalhadores qualificados e polivalentes. (Jessop, 1994)

da eficácia e da descentralização dos serviços públicos. No Brasil, o SAEB (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica) foi instituído em 1995 e tem sido uma das políticas permanentes desde então, sendo a cada ano aprimorada e aprofundada. Ocorre que a partir dessas políticas de avaliação em larga escala são constituídas outras políticas, a fim de garantir a máxima flexibilização, tanto do trabalhador na escola como do trabalhador que é formado por ela.

Com simplicidade elegante, este livro argumenta que a qualidade da educação está condicionada à qualidade de nossos professores. Propõe um novo enfoque com o recrutamento dos jovens mais talentosos para o magistério, o aumento da eficácia dos professores em serviço e o provimento de incentivos que motivem os professores ao máximo esforço em todas as salas de aula, todos os dias, com todos os alunos. (Bruns e Luque, 2014, p. 11)

A responsabilidade de professores pela qualidade da educação, conforme se lê no excerto acima, é uma característica das políticas de *accountability*, que preveem que os professores e os gestores sejam responsabilizados pelo desempenho dos estudantes nas avaliações. A responsabilização busca que todos os professores possam dar o máximo de si, todos os dias, em todas as salas de aula, como todos os alunos, conforme a defesa feita pelo documento, porém questionamos se é possível utilizar essa métrica quando tratamos de processos educacionais. Na relação de ensino e de aprendizagem, muitos fatores podem interferir no processo, que não é mecânico ou exato. O BM, ao condicionar a qualidade da educação unicamente ao talento e ao esforço do professor, responsabiliza, dessa maneira, unicamente um fator da equação. Além disso, em países em desenvolvimento, alguns outros fatores precisam ser levados em consideração quando se analisa os resultados de avaliações externas ou em larga escala, como os fatores socio-econômicos dos estudantes, a estrutura das escolas, a estrutura da carreira, entre outros. A responsabilização pode ser concebida em diferentes formatos: (1) pagamento de bonificações para os professores e gestores que alcançarem as metas estabelecidas, (2) punição aos professores e gestores que não alcançarem as metas propostas, e (3) perda de estabilidade e demissão dos professores e gestores que não alcançarem os resultados almejados.

As políticas educacionais fundamentadas no paradigma de responsabilização foram implantadas em diversos países e muitas vezes têm se levantado para registrar que as consequências destas políticas são catastróficas. Autores estadunidenses como Ravitch (2011), Apple (2003) e Zeichner (2013) afirmam

que atrelar salários ao desempenho de estudantes tem comprovado ser um grande erro, tendo em vista as diferenças sociais e regionais das escolas, a possibilidade de fraudar os resultados das avaliações diante das pressões governamentais e o desenvolvimento de princípios individualistas, competitivos, que têm levado a educação a perder suas características éticas voltadas para o ser humano na sociedade.

Da mesma forma, no Brasil, além das avaliações nacionais em larga escala, muitos estados e municípios têm criado seus sistemas próprios de avaliação e de monitoramento da aprendizagem. Juntamente com políticas de avaliação se fortalecem as políticas de responsabilização de professores e de gestores. O estado de Minas Gerais foi um dos primeiros a implementar políticas de *accountability* no país. Augusto (2013a e 2013b) investigou a regulação educativa na Rede Estadual de Ensino em Minas Gerais e as formas como o Estado atuou ao propor mudanças que visaram um «choque de gestão» através de medidas de modernização administrativa, com a finalidade de racionalizar gastos, monitorar e avaliar de forma mais eficaz as ações e os resultados das intervenções governamentais. Entre as principais medidas executadas pela gestão mineira, esteve a busca de melhoria dos índices de aprendizagem medidos por proficiência acadêmica, num sistema estadual de avaliação, o Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública (SIMAVE/PROEB). A partir dos resultados desses exames, os professores e os gestores escolares tinham seu rendimento avaliado. Posteriormente, os resultados foram utilizados como critérios para fins de avanço ou não na carreira. Os professores e os gestores que não conseguiam atingir os resultados almejados ficavam estagnados na carreira e não recebiam o abono salarial. Essa política levou ao que os pesquisadores têm denominado de intensificação do trabalho docente.

Com formato semelhante ao estado de Minas Gerais, outros estados e municípios têm implementado essas mesmas políticas, como recentemente aconteceu no Ceará e em Goiás, mesmo que os impactos tenham tido mais reflexos negativos do que positivos. Os estados mencionados acima aparecem no documento *Professores Excelentes* como exemplo de sucesso e inovação, porém sem disponibilizar maiores informações.

5.3 Os Estados Unidos da América como referência de políticas de formação e de carreira docente

O documento *Professores Excelentes* é rico em análises que demonstram a superioridade e os bons exemplos dos Estados Unidos da América (EUA), em

termos de políticas de formação e de carreira docente. Essa tem sido uma característica não exclusiva ao documento analisado, mas faz parte da maioria das obras e da *produção intelectual* do BM. Conforme Soares (2007), os interesses dos países membros do BM são apresentados em um conselho de diretores com sede em Washington e, desde a sua fundação, a presidência tem sido garantida pelos EUA. Esse privilégio foi assegurado pelo estatuto do BM, que determinou que a influência dos países nas decisões e votações seriam proporcionais a sua participação no aporte de capital. Dessa forma, a hegemonia absoluta ficou com os EUA, na definição de suas políticas e prioridades (Silva, 2002).

Analisando o contexto atual das políticas de formação para professores nos EUA, Zeichner (2013) sugere que sempre existiu uma variedade de caminhos, ligados ou não às universidades e às faculdades, para exercer o magistério na educação básica norte-americana. Entretanto, na atualidade, há um ataque à formação ofertada nas faculdades e nas universidades, que é justificado pela ideia de que estas instituições são compreendidas como a causa dos problemas educacionais, pois não conseguem preparar bem os professores que delas saem. Para esse diagnóstico são apresentadas alternativas de cursos voltados para a prática de sala de aula, para o saber fazer, nos quais os futuros professores atuam, desde o início da sua formação, com total responsabilidade pela sua classe. Esses programas podem ou não ter fins lucrativos e, na grande maioria das vezes, estão ligados ao setor privado ou empresarial. Uma outra ênfase dos defensores dessas mudanças é acabar com a educação pública, passando-a, exclusivamente, para oferta privada.

Desde 2007, porém, diversos países da América Latina e do Caribe vêm lançando ramificações nacionais do programa *Teach For All*, com base no modelo *Teach for America*. No Chile, Peru, México, Colômbia, Argentina e Brasil, os programas *Teach For All* têm recrutado os melhores graduados de outras disciplinas dispostos a se empenhar por dois anos de magistério em escolas altamente desfavorecidas. (Bruns e Luque, 2014, p. 31)

O *Teach For All*, mencionado no documento *Professores Excelentes* como um exemplo positivo e de sucesso, é um desses caminhos alternativos não vinculado às instituições de nível superior e que vem crescendo no contexto internacional já com sede no Brasil. A proposta de formação encontrada no site do *Teach For All* (<https://www.teachforamerica.org/about-us/teach-for-all>) é de imersão, na qual são recrutados os estudantes mais brilhantes academicamente para atuarem como professores por alguns anos. Essa é outra caracterís-

tica dessas políticas que sempre estão centradas nos melhores e mais brilhantes estudantes. Porém, não há pesquisas sobre essa relação direta, de que um estudante brilhante será um professor também brilhante.

As palavras do documento do BM, sobre atuação bem-sucedida do *Teach for All*, podem ser problematizadas.

Esse foco exclusivo na captação dos “melhores e mais brilhantes” para o magistério, mesmo que somente por alguns anos, por meio de programas de “imersão”, como o *New Teach Project* e o *Teach for America*, não ajudará a resolver o problema de proporcionar a todos os alunos nos Estados Unidos um professor plenamente preparado e eficaz. (Zeichner, 2013, p. 38)

As políticas educacionais estadunidenses estão em constante reforma, justamente por não atenderem aos padrões almejados pelos norte-americanos. No momento, há duas posições sendo defendidas nos EUA sobre o papel dos professores e da formação docente. A primeira posição defende a profissionalização do magistério, que deve preparar os professores para uma carreira docente construída em sólido exercício profissional. E a segunda posição defende que a profissionalização é muito cara para ensinar todas as crianças americanas e seria melhor uma formação para o que se chama de «para os filhos dos outros», na forma de técnicos. Estes técnicos devem aplicar os programas que lhes são fornecidos, de maneira roteirizada, com objetivo de melhoria dos resultados dos estudantes nas testagens (Zeichner, 2013).

A formação inicial de professores, de acordo com a segunda posição, é organizada de forma breve e deve acontecer no próprio local de trabalho. Além disso, não se espera que esses professores façam uma carreira no magistério, mas que atuem temporariamente, podendo ser substituídos a qualquer tempo (Zeichner, 2013). Esse modelo de treinamento é o modelo proposto pelo *Teach for America* e pelo *Teach For All* e que encontra várias ressonâncias no contexto brasileiro.

Ao estudarmos a história do campo da formação docente no Brasil encontramos o mesmo tensionamento. Após a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira, Lei 9394/96, no ano de 1996, foi legitimado o mesmo processo de disputas de como deveria ocorrer a formação de professores da educação básica no país. De um lado, a proposta das instituições que historicamente lutaram pelo fortalecimento da formação em universidades, através de cursos de pedagogia para os anos iniciais da educação básica e licenciatura por área para os anos finais. E uma outra proposta instituía

cursois normais superiores, que eram oferecidos de forma aligeirada ou sem as mesmas características da formação universitária, voltados, sobretudo, para o campo da prática. Após longo debate, em 2006 foi exarada a normatização a respeito da formação de professores, o documento *Novas Diretrizes Curriculares Nacionais para Formação de Professores da Educação Básica* (2006), que considerou que a formação deveria se dar exclusivamente por meio de cursos de pedagogia e licenciatura, terminando, assim, com os cursos normais superiores. Porém, mesmo que, teoricamente, haja a garantia da formação em cursos que garantam a articulação entre teoria e prática, outros problemas são enfrentados, hoje, no cenário brasileiro, tal como o crescimento desenfreado da educação à distância, por entidades privadas com fins, quase que exclusivamente, lucrativos.

Nesse sentido, impera a tendência americana, também no Brasil, de cursos rápidos e voltados cada vez mais para a prática, através de materiais apostilados e planos de aula roteirizados. Na falta de uma formação teórica consistente, é muito mais fácil que os professores acabem se submetendo a determinadas planificações em seu trabalho, como mostra a facilidade com que municípios e escolas têm comprado sistemas de ensino privados.

Apesar das controvérsias apresentadas a respeito das tensões no campo da formação de professores, essas políticas aligeiradas e voltadas para prática são citadas no documento do BM como exemplo de sucesso a ser seguido pelos demais países da América Latina, entre os quais o Brasil. Segundo Ball (2004), o BM e o FMI estão profundamente comprometidos com o que chamam de «americanização da economia mundial» (p. 1114). Essa americanização se estende para a área educacional em diferentes campos de atuação e análise, não se restringido somente às políticas.

No que se refere a carreira docente, o modelo americano pode ser verificado pela indução que o documento faz a políticas de certificação alternativa, avaliação para professores e remuneração com base no desempenho de professores. A certificação alternativa dá a possibilidade de profissionais formados em outras áreas que não específicas para o ensino ministrarem aulas mediante uma certificação em curso aligeirado. O documento *Professores Excelentes* usa como exemplo, novamente, o contexto norte-americano.

A posição oficial dos sindicatos geralmente é que as pessoas com “outras certificações” não têm as aptidões e a capacitação necessária para serem professores eficazes. Entretanto, uma pesquisa no contexto dos EUA relatada, não constatou diferenças sistemáticas em eficácia entre os professores com certificação

tradicional e alternativa, e encontrou alguns casos em que os professores com outras certificações tinham melhor desempenho (Kane, Rockoff e Staiger, 2008). Diversos sistemas escolares urbanos dos EUA, como o da cidade de Nova York, fizeram uso estratégico de programas de certificação alternativa para melhorar a qualidade dos professores; atualmente, cerca de metade dos professores da cidade têm outras certificações, principalmente por meio dos programas *Teach for America* e *New York Teaching Fellows*. (Bruns e Luque, 2014, p. 293-294)

De fato, a certificação alternativa é uma política que vem sendo desenvolvida há muitos anos no contexto norte-americano. De acordo com o excerto acima, o BM entende que a certificação é também uma possibilidade para os demais países que sofrem com escassez de professores qualificados. Conforme Ladson-Billings (2010), atualmente, os dados escolares nos EUA não são claros no que diz respeito à eficácia da certificação alternativa para melhorar o desempenho acadêmico das escolas urbanas, o que contraria o estudo apresentado.

Certamente, há muitas nuances em relação à certificação alternativa e quais os impactos que a adoção de tais estratégias impõem aos países que optam por ela. Entretanto, mesmo diante de tantas questões, divergências de dados e de estudos, o documento *Professores Excelentes* vende essas políticas como se elas fossem experiências altamente exitosas e como única rota possível para a educação de qualidade. Nesse sentido, a educação latino-americana e brasileira, segundo a compreensão do BM, deve se espelhar na educação norte-americana para que alcance sua excelência, mesmo que a definição de excelência não seja acordada ou evidente.

6. Considerações finais

Nesse artigo expusemos a construção teórico-metodológica de uma pesquisa em políticas educacionais com base documental. A partir do referencial do Ciclo de Políticas, foram apresentadas algumas relações do contexto de influência e de formulação do texto para as áreas de formação e de carreira docente na contemporaneidade.

O documento do BM *Professores Excelentes* apresentou uma rica possibilidade de análise dos principais argumentos utilizados pelos defensores do neoliberalismo para reformas no setor educacional. Aqui foram expostas algumas tendências alinhadas aos conceitos de reforma educacional: os profes-

sores como foco de desenvolvimento de capital humano, a ênfase nas políticas de *accountability* e avaliação e os Estados Unidos da América como referência de políticas de formação e de carreira docente.

O documento do BM *Professores Excelentes* se constituiu importante fonte para compreensão de uma ordem discursiva que coloniza e que cria verdades no campo das políticas em educação, verdades que são reproduzidas nos países em desenvolvimento.

Conhecer e compreender os deslocamentos que vêm ocorrendo no macro contexto, com diversos graus de impacto nas políticas nacionais brasileiras, foi um dos objetivos desse artigo. Há ainda reverberações importantes que não foram objeto de nossa análise e que estão presentes no documento, como a gestão escolar, o tempo de instrução dado aos estudantes, o recrutamento de professores, a entrada na carreira docente e o estágio probatório, os incentivos financeiros e o poder *obsoleto* dos sindicatos. Diante das convergências apresentadas, cabe questionar o tipo de formação e de carreira que são pensadas e colocadas em ação para aqueles que têm a tarefa de formar os futuros cidadãos da nossa sociedade. E, numa perspectiva ainda mais ampla, que tipo de sociedade estamos construindo quando abrimos mão de conceitos éticos, como igualdade e justiça social? Ao fim e ao cabo, acreditamos que a educação não resolve sozinha todos os problemas sociais, porém destituí-la do seu caráter social parece ser, definitivamente, o caminho mais rápido para a ascensão de maiores injustiças.

Referências

- Afonso, A. J. (2013). Mudanças no Estado-avaliador: comparativismo internacional e a teoria da modernização revisitada. *Revista Brasileira de Educação*, 18 (53), 267-284.
- Augusto, M. H. O. G. (2013a). Política de resultados e avaliação de desempenho: efeitos da regulação educativa sobre carreira e remuneração. In Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, Goiás: Goiânia. *Anais eletrônicos*. Recuperado em 14 de maio de 2018, do http://36reuniao.anped.org.br/pdfs_trabalhos_aprovados/gt05_trabalhos_pdfs/gt05_2926_texto.pdf.
- Augusto, M. H. O. G. (2013b). Os últimos dez anos de governo em Minas Gerais: a política de resultados e o trabalho docente. *Educação e Sociedade*, 34 (125), 1269-1285.
- Apple, M. W. (2003). *Educando à direita: mercados, padrões, Deus e desigualdade*. São Paulo: Cortez/Instituto Paulo Freire.

- Ball, S. J. (2004) Performatividade, privatização e o pós-estado do bem-estar. *Educação e Sociedade*, 25 (89), 1105-1126.
- Ball, S. J. (2006). Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico- social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. *Currículo Sem Fronteiras*, 6 (2), 10-32.
- Ball, S. J. e Bowe, R. (1992). Subject departments and the “implementation” of National Curriculum policy: an overview of the issues. *Journal of Curriculum Studies*, London, 24 (2), 97-115.
- Bauman, Z. (2001). *Modernidade Líquida*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Bruns, B. e Luque, J. (2014). *Great teachers: how to raise teacher quality and student learning in Latin America and the Caribbean. Overview booklet*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Castro, M. L. S. D. (2006). Educação e economia: análise de artigos publicados em periódicos brasileiros: 1982-2000. *Revista Análise*, 17 (2), 224-233.
- Evangelista, O. e Shiroma, E. O. (2006). Educação para o alívio da pobreza: novo tópico da agenda global. *Revista de Educação*, 20, 43-54.
- Figueiredo, I. M. Z. (2009). Projetos financiados pelo Banco Mundial para o ensino fundamental no Brasil. *Educação e Sociedade*, 30, (109), 1123-1138.
- Fonseca, M. (1995). O Banco Mundial e a educação: reflexões sobre o caso brasileiro. In P. Gentili (Ed.), *Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação*, pp.169-195, Petrópolis: Vozes.
- Fonseca, M. (2014). A cooperação do Banco Mundial à educação brasileira. Incongruências, contrassensos e custos de uma inócua parceria internacional. In M. A. Silva & C. Cunha, (Ed.). *Educação Básica políticas, avanços e pendências*, pp. 97-120. Campinas: Ed. Autores Associados.
- Freitas, L. C. (2007). Eliminação adiada: o caso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino. *Educação e Sociedade*, 28 (100), 965-987.
- Freitas, L. C. (2011). Responsabilização, meritocracia e privatização: conseguiremos escapar ao neotecnicismo? In Seminário de Educação Brasileira, 3. Simpósio “PNE – diretrizes para avaliação e regulação da educação nacional”. Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes).
- Freitas, L. C. (2012). Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. *Educação e Sociedade*, 33 (114), 379-404.
- Frigotto, G. e Ciavatta, M. (2003). Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica de mercado. *Educação e Sociedade*, 24 (82), 93-130.

- Frigotto, G., Ciavatta, M. e Ramos, M. N. (2009). Vocational education and development. In UNESCO. *Internacional handbook of education for the changing world of work*, pp. 1307-1319, Bona, Alemanha, UNIVOC.
- Fumagalli, A. (2010). *Bioeconomía y capitalismo cognitivo: hacia un nuevo paradigma de acumulación*. Edición Traficantes de Sueños, Madrid.
- Haecht, A. V. (2008). *Sociologia da educação: a escola posta à prova*. Porto Alegre: Artmed.
- Hypolito, A. M. (2007). *Gestão do trabalho docente e qualidade da educação*. In Anais eletrônicos do XXII Simpósio Brasileiro, V Congresso Luso-brasileiro e I Colóquio Ibero-americano de Política e Administração da Educação/Anpae. Porto Alegre. Recuperado em 28 de setembro de 2017, do http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2007/16.pdf.
- Jessop, B. (1994). The transition to post-Fordism and the Schumpeterian workfare state. In R. Burrows & B. Loader (Eds.). *Towards a post-Fordist welfare state?* pp. 13-37. London: Routledge.
- Ladson-Billings, G. (2010). Fazendo as perguntas certas: uma agenda de pesquisas para se estudar a diversidade na formação de professores. *Revista Brasileira de Pesquisa Sobre Formação Docente*, 11-25.
- Lazzarato, M. (2006). *Capitalismo cognitivo e trabalho imaterial*. Entrevistador: Eduardo Carvalho. Revista Carta Maior. Recuperado em 28 de setembro de 2017, do <http://www.ihu.unisinos.br/175-noticias/noticias-2006/562570-capitalismo-cognitivo-e-trabalho-imaterial-entrevista-com-maurizio-lazzarato>.
- Libâneo, J. C. (2014). Internacionalização das políticas educacionais: elementos para uma análise pedagógica de orientações curriculares para o ensino fundamental e de propostas para a escola pública. In M. A. Silva & C. Cunha (Eds.). *Educação básica: políticas, avanços e pendências*, pp. 13-56. Campinas, Ed. Autores Associados.
- Mainardes, J. (2006). Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. *Educação e Sociedade*, 27 (94), 47- 69.
- Paiva, V. (2001). Sobre o conceito de «capital humano». *Cadernos de Pesquisa*, 113, 185-191.
- Peroni, V. M. V. (2006). Mudanças na configuração do Estado e sua influência na política educacional. In V. M. V. Peroni, V. L. Bazzo, & L. Pegoraro (Eds.). *Dilemas da educação brasileira em tempos de globalização neoliberal: entre o público e o privado*, pp.11-23. Porto Alegre: UFRGS Editora.
- Pimentel, A. (2001). O método da análise documental: seu uso numa pesquisa historiográfica. *Cadernos de Pesquisa*, 114, 179-195.
- Ravitch, D. (2011). *Vida e morte do grande sistema escolar americano: como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação*. Porto Alegre: Sulinas.

- Schneider, M. P. e Nardi, E. L. (2012). Políticas de *accountability* na educação básica: repercussões em municípios catarinenses. In Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, Porto de Galinhas: Pernambuco. *Anais eletrônicos*. Recuperado em 14 de maio de 2018, do <http://35reuniao.anped.org.br/trabalhos/101-gt05>.
- Schultz, T. W. (1967). *O valor econômico da educação* (trad. de P. S. Werneck). Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- Shiroma, E. O., Campos, R. F. e Garcia, R. M. C. (2005). Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. *Perspectiva*, 23 (02), 427-446.
- Silva, M. A. (1999). *Políticas para educação pública: a intervenção das instituições financeiras internacionais e o consentimento nacional*. (Tese de doutoramento não publicada). Universidade Estadual de Campinas.
- Silva, M. A. (2002). *Intervenção e consentimento: a política educacional do Banco Mundial*. Campinas: Editores Associados e São Paulo: Fapesp.
- Silva, M. A. (2014). Dimensões da política do Banco Mundial para educação básica pública. In M. A. Silva & C. Cunha (Eds.). *Educação básica: políticas, avanços e pendências*, pp. 57-96. Campinas: Ed. Autores Associados.
- Tommasi, L., Warde, M. e Haddad, S. (1996). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, PUC-SP.
- Zeichner, K. (2013). *Políticas de formação de professores nos Estados Unidos: como e porque elas afetam vários países do mundo*. Belo Horizonte: Ed. Autêntica.



Relação entre as *soft skills* e o desenvolvimento de carreira: o efeito moderador das expectativas de carreira entre estudantes de gestão de recursos humanos

ROSA ISABEL RODRIGUES^a

JOANA MELO DOS SANTOS^b

CATARINA GOMES^c

Resumo

Hoje em dia, as organizações procuram pessoas com conhecimentos técnicos e competências transversais desenvolvidas. Por sua vez, os profissionais têm uma postura mais ativa em relação a si próprios e sentem-se responsáveis pela construção da sua carreira e desenvolvimento de competências que lhes garantam a empregabilidade. Contudo, existe uma relação entre estes dois pontos de vista que pode ser moderada pelas expectativas que os indivíduos possuem sobre o sucesso profissional.

Este estudo analisa o efeito moderador das expectativas dos resultados de carreira na relação entre as *soft skills* e o desenvolvimento de carreira, recorrendo a uma metodologia quantitativa de carácter hipotético-dedutivo operacionalizada por um questionário. Recolheram-se dados de cem estudantes universitários portugueses de Gestão de Recursos Humanos. Os resultados evidenciaram que as competências com maior influência no desenvolvimento de carreira são as relações pessoais e as expectativas extrínsecas dos resultados. Com estes resultados recomenda-se que as organizações pensem sobre a evolução pessoal e profissional dos seus colaboradores.

Palavras-chave: *soft skills*, expectativas de resultados de carreira, gestão de carreira

Abstract

Nowadays, organizations are looking for people with developed technical skills and soft skills. In turn, professionals have a more active attitude towards themselves and feel responsible for building their careers and developing skills that guarantee their employability. There is a relationship, however, between these two points of view that can be moderated by the expectations that individuals have about professional success.

This study analyzes the moderating effect of career outcome expectations on the relationship between soft skills and career development. The study uses a quantitative hypothetical-deductive methodology operationalized by a questionnaire. Data were collected from one hundred Portuguese university students of Human Resource Management. The results showed that personal relationships and external outcome expectations are the skills with the greatest influence on career development. In view of these results, it is recommended that organizations think about the personal and professional progress of their employees.

Keywords: *soft skills*, career outcome expectations, career management

^a INP – Instituto Superior de Novas Profissões, Portugal.

^b Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa, Portugal.

^c Centro de Administração e Políticas Públicas, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa e CICPSI, Faculdade de Psicologia, Universidade de Lisboa, Portugal.
Contacto: cgomes@iscsp.ulisboa.pt

1. Introdução

A globalização está a transformar o mercado de trabalho, tornando-o cada vez mais incerto e competitivo. Para corresponder às necessidades do mercado, as organizações carecem de profissionais que sejam capazes de se envolver nos objetivos da organização e implementem mudanças que permitam alcançar vantagem competitiva (Breznik & Lahovnik, 2016).

O conhecimento técnico já não é suficiente para garantir um lugar de relevo no mercado de trabalho e as organizações começam a procurar profissionais que apresentem atitudes, comportamentos e competências transversais que os distingam uns dos outros, as denominadas *soft skills* (Mitchell, Skinner & White, 2010). Estas competências são fundamentais para o triunfo das organizações e são um fator decisivo na seleção de um profissional em detrimento de outro (Hogan, Chamorro-Premuzic & Kaiser, 2013). Neste contexto, Robles (2012) define as *soft skills* como características, atitudes e comportamentos que simplificam as interações em contexto laboral e que promovem o desempenho profissional, assim como os planos de desenvolvimento e gestão de carreira. Perante tais conjunturas, o realce situa-se na forma como os indivíduos constroem a sua carreira, visto que além de serem responsáveis pela formação da mesma, também tomam decisões relacionadas com o seu desenvolvimento (Greenhaus & Kossek, 2014).

Neste contexto, o indivíduo estabelece as opções de carreira consoante os seus objetivos e expectativas de conquistas profissionais, sendo que os seus comportamentos e atitudes são influenciados pelos fins que deseja alcançar (Kim et al., 2016). É, ainda, importante criar uma envolvente empreendedora que imprima alguma versatilidade ao contexto profissional e permita aos profissionais adaptarem-se às constantes mutações do mercado de trabalho e às funções a que têm de se ajustar constantemente. De acordo com Ley e colaboradores (2005), este contexto sustentado nas competências transversais é benéfico, porque permite demonstrar as aptidões de cada colaborador.

Tendo por base estes pressupostos, formula-se a seguinte questão de investigação: *Em que medida as expectativas de resultados de carreira moderam a relação existente entre as soft skills e o desenvolvimento de carreira?*

Neste sentido, propomo-nos a analisar de que forma a relação existente entre as *soft skills* e o desenvolvimento de carreira é moderada pelas expectativas dos resultados de carreira. Pretende-se também identificar as competências transversais que mais influenciam as dimensões do sucesso profissional, nomeadamente: os objetivos de progressão de carreira, a capacidade de desen-

volvimento profissional, a rapidez de promoção e o aumento de remuneração (objetivo específico). Importa referir que, ao longo do trabalho, o conceito de sucesso profissional é usado para fazer referência às conquistas alcançadas durante o processo de desenvolvimento e gestão de carreira (Maia & Poeschl, 2004).

Este estudo torna-se tanto ou mais apropriado junto de alunos de Gestão de Recursos Humanos (GRH), uma vez que o desenvolvimento de carreira, para além de ser algo que os implicará pessoalmente, exigirá de muitos a capacidade de gerir carreiras (Hallier & Summers, 2011). Mais, Hallier e Summers (2011) reforçam que as expectativas destes alunos sobre o que «fazer em GRH» podem mudar radicalmente quando os mesmos sentem a necessidade de adequar os seus valores fundamentais às expectativas ocupacionais e às suas experiências académicas.

Posto isto, a pertinência da presente investigação prende-se com a crescente instabilidade laboral das últimas décadas, que tem influenciado as expectativas dos resultados de carreira no que diz respeito ao sucesso profissional (Breznik & Lahovnik, 2016). É, ainda, relevante compreender quais as *soft skills* que mais impactam no desenvolvimento e gestão de carreira, para que se possa interceder, fortificando-as através de possíveis intervenções, em virtude de as mesmas aumentarem a produtividade (Deist & Winterton, 2005) e constituírem uma fonte de vantagem competitiva sobre a concorrência (Swiatkiewicz, 2014).

2. Desenvolvimento e Gestão de Carreiras

A carreira, sequência de experiências de trabalho, tem passado por inúmeras transformações e, se há poucas décadas era comum permanecer durante muito tempo na mesma organização, atualmente, as trajetórias profissionais são caracterizadas pela mobilidade e flexibilidade, umas vezes por iniciativa própria e outras devido a pressões organizacionais e/ou do mercado (Bassot, 2012).

Segundo Enache, Sallan, Simo e Fernandez (2011), a adaptação dos profissionais aos desafios do século XXI reside na capacidade de identificar problemas, procurar novos mercados e/ou desafiar as rotinas instaladas. No decorrer destas mudanças, surge a necessidade de encarar as carreiras segundo novas tipologias: a carreira sem fronteiras e a carreira proteana, pois são as que se revelam mais eficazes para lidar com a complexidade, a incerteza e o dinamismo do contexto atual.

A carreira sem fronteiras caracteriza-se pela sucessão de oportunidades de trabalho que ultrapassa os limites de uma única organização. Demarca-se das carreiras tradicionais no que diz respeito às atitudes, comportamentos, conhecimentos transversais, identificação com o trabalho realizado, aprendizagem constante, desenvolvimento de redes de contacto e responsabilização do indivíduo pela gestão da sua carreira. A carreira proteana, por sua vez, consiste numa forma extrema da carreira sem fronteiras, pois, segundo esta tipologia, a responsabilidade de planejar, gerir e alterar o percurso de carreira depende inteiramente do profissional (Gubler, Arnold & Coombs, 2014).

O desenvolvimento da carreira é afetado pela dinâmica de elementos sociais e pessoais que são influenciados pelas necessidades do estudante, nomeadamente a sua independência financeira e/ou a realização pessoal (Buscacio & Soares, 2017).

A carreira passa a ser vista como um contrato psicológico mais abrangente, que se define através de um conjunto mais amplo de aspirações individuais (por exemplo, condições para o desenvolvimento, procura de novos desafios, aprendizagem contínua), pelo que trabalhar em organizações onde existe espaço para o fortalecer uma visão integral do indivíduo, que permita o seu desenvolvimento pessoal e profissional, começa a ser cada vez mais valorizado (Balassiano, Ventura & Fontes-Filho, 2004). Outro aspeto vinculado ao desenvolvimento de carreira prende-se com o nível salarial e possíveis estímulos para o seu aumento, nomeadamente, benefícios, prémios e remunerações variáveis (Lacaz et al., 2010).

Ao estabelecer as opções de carreira consoante os seus objetivos e expectativas de conquistas profissionais, o indivíduo gere os seus comportamentos e atitudes de acordo com os fins que deseja alcançar (Kim et al., 2016). De acordo com Ley e colaboradores (2005), sustentar esta gestão com base em competências transversais — *soft skills* — é benéfico, porque permite demonstrar as aptidões de cada colaborador.

3. Soft Skills

Apesar de, nos últimos anos, o conceito de *soft skills* ter sido um dos mais utilizados em contexto organizacional e ser presença constante na literatura da especialidade, ainda não existe uma definição simples do mesmo. Todavia, existe consenso quanto ao facto de ser uma «ferramenta essencial para ajudar os profissionais a atingir os seus objetivos de carreira e para assegurar a sua posição na organização» (Robles, 2012, p. 457), pois correspondem a determinadas capacidades comportamentais interpessoais e intrapessoais (Rao, 2012).

Entre as competências transversais mais valorizadas pelas organizações, de acordo com Robles (2012), encontram-se: (1) a integridade, que caracteriza as opções e/ou ações corretas, assim como a honestidade e a ética; (2) a capacidade de comunicação, que diz respeito à aptidão que os profissionais têm para saber expressar as suas ideias com clareza e de forma objetiva; (3) a cortesia, que se refere à boa maneira e respeito pela organização e pelos colegas de trabalho; (4) a responsabilidade, que caracteriza um profissional confiável, que possui autodisciplina e cumpre as suas funções com rigor; (5) as relações pessoais, fundamentais para um bom ambiente profissional, pois é através da socialização que os indivíduos criam empatia; (6) a atitude positiva, que caracteriza pessoas otimistas, felizes e confiantes e que possuem a particularidade de se conseguirem focar somente na solução ao invés do foco ser apenas o problema; (7) o profissionalismo, que se refere à responsabilidade enquanto profissional pelas suas funções e responsabilidades; (8) a flexibilidade, que implica adaptabilidade e equilíbrio; (9) o trabalho de equipa, fundamental para aumentar a produtividade através da partilha de conhecimentos, aptidões, atitudes, comportamentos e motivação entre os membros do grupo, constituindo-se uma estrutura que permite a aprendizagem, a mudança e, consequentemente, a vantagem competitiva; (10) e a ética profissional, que caracteriza um profissional motivado e leal com o seu contexto profissional. Apesar de a resiliência não entrar no *top* das dez competências mais valorizadas, foi referida por 42 por cento das entidades empregadoras, sugerindo que a capacidade de ultrapassar obstáculos e frustrações também tem grande relevância em contexto organizacional, nomeadamente no que diz respeito ao desenvolvimento e gestão de carreira (Brill, Gilfoil & Doll, 2014).

3.1 *Soft skills* e o desenvolvimento de carreira

Um estudo realizado pelo *Institute of Chartered Accountants Australia* (ICAA, 2012) revelou que as *soft skills* influenciam significativamente o desenvolvimento e gestão de carreira, mas a importância atribuída a estas competências tem tendência a variar em função da fase da carreira em que o indivíduo se encontra. Rao (2012) vai mais além e considera que, independentemente da posição hierárquica, todos os trabalhadores necessitam de competências transversais, particularmente *soft skills*, para alcançar uma carreira de sucesso. Este ponto de vista é semelhante ao defendido por Mesquita, Flores e Lima (2011), segundo os quais as *soft skills* são de tal maneira importantes que

deveriam ser formalmente incluídas nos programas curriculares do ensino superior. Posto isto, propõe-se a seguinte hipótese:

H1: *As soft skills têm um efeito preditor no desenvolvimento de carreira.*

4. Expetativas dos resultados de carreira

Segundo Anderson e colaboradores (2016), a expectativa define-se como uma atitude de espera, com um grau de esperança, que se relaciona com projetos pessoais e profissionais e, como tal, influencia o comportamento humano. Particularmente, Lent, Lopez, Lopez e Sheu (2008) defendem que as expectativas de conquistas profissionais são influenciadas pela orientação para os resultados, porque as pessoas necessitam de padrões que lhes permitam conhecer com clareza o que se espera do seu trabalho e a forma como o mesmo será recompensado. Weng, McElroy, Morrow e Liu (2010) referem que as expectativas de carreira se encontram relacionadas com a possibilidade de progressão na carreira, o salário mensal e o reconhecimento pelo seu trabalho. Griffin e Parker (2012) reforçam que as expectativas de carreira dizem respeito às crenças sobre a probabilidade de determinadas situações ocorrerem no futuro profissional. Tendo por base estes pressupostos, formula-se a seguinte hipótese:

H2: *As expectativas dos resultados de carreira relacionam-se positivamente com o desenvolvimento de carreira.*

Para acompanhar as tendências do mercado de trabalho, os profissionais necessitam de possuir *soft skills* fortemente desenvolvidas e que os distingam dos restantes colaboradores da organização (Bassot, 2012). Dubey e Ali (2011) reforçam que, quando os profissionais possuem as *soft skills* que se focam nos resultados, conseguem atingir os seus objetivos mais rapidamente. Por sua vez, Gluber e colaboradores (2014) defendem que projetar o futuro faz parte da relação dos indivíduos com o trabalho/organização e as expectativas de carreira afiguram-se como o elemento mais importante para compreender esta relação, pois, quando as mesmas são positivas, a perceção acerca das conquistas profissionais é mais favorável. Mais, no caso particular de alunos de Gestão de Recursos Humanos, as expectativas dos alunos sobre a GRH parecem ser contraditas pelas suas experiências académicas. Por exemplo, a crença de um aluno de que a profissão de gestor de recursos humanos é altamente va-

lorizada nas organizações pode ser desafiada pela evidência acadêmica (por exemplo, Heaton & Ackah, 2007, citado por Hallier & Summers, 2011) de que o estatuto de gestor de recursos humanos se vê prejudicado pelo aumento da externalização e pela redução do apoio formal à carreira. Assim sendo, as suas expectativas poderão ter um efeito condicionante no desenvolvimento e gestão destas carreiras (Hallier & Summers, 2011).

Posto isto, com base nestes estudos, propõe-se a seguinte hipótese:

H₃: *As expectativas de resultados de carreira têm um efeito moderador na relação existente entre as soft skills e o desenvolvimento de carreira.*

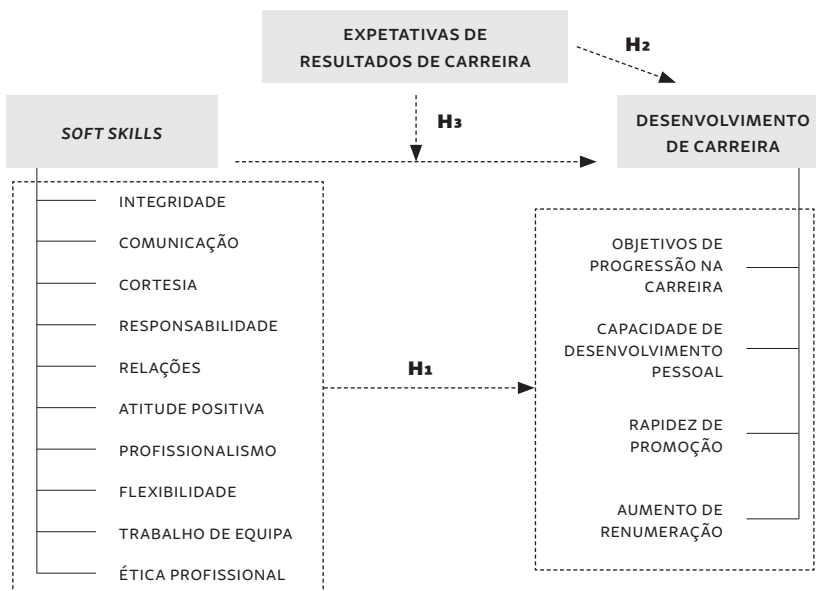
5. Método

5.1 Modelo concetual da relação entre as variáveis

Com base na revisão de literatura efetuada (por exemplo, Bassot, 2012; Hogan et al., 2013; Mitchell et al., 2010; Robles, 2012), pretende-se estudar o efeito moderador das expectativas de resultados de carreira na relação entre as *soft skills* e o desenvolvimento de carreira.

Com o objetivo de responder à questão de investigação, propõe-se o seguinte modelo concetual.

FIGURA 1. Modelo concetual



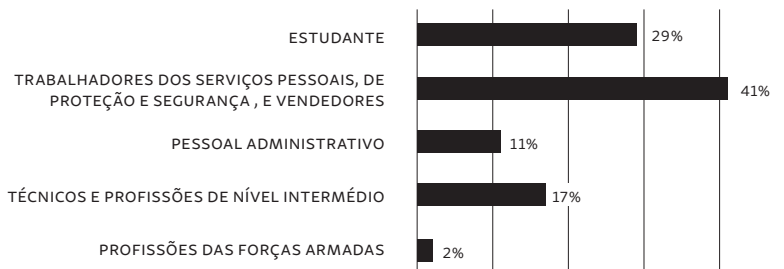
5.2 Participantes

Participaram no estudo 100 estudantes universitários portugueses, que frequentam o segundo (50%) e terceiro (50%) ano da licenciatura em Gestão de Recursos Humanos (GRH), com idades compreendidas entre os 19 e os 58 anos ($M = 24.49$; $DP = 6.28$), sendo 69% do sexo feminino. Relativamente ao nível de escolaridade, verificou-se que 42% dos inquiridos possuem uma licenciatura e encontram-se a terminar a segunda. Importa, ainda, referir que 64% dos inquiridos são trabalhadores-estudantes.

Devido à diversidade de profissões mencionadas pelos inquiridos, agruparam-se as mesmas de acordo com a Classificação Portuguesa de Profissões (INE, 2011): Grupo 0 – Profissões das Forças Armadas; Grupo 1 – Representantes do poder legislativo e de órgãos executivos, dirigentes, diretores e gestores executivos; Grupo 2 – Especialistas das atividades intelectuais e científicas; Grupo 3 – Técnicos e profissões de nível intermédio; Grupo 4 – Pessoal administrativo; Grupo 5 – Trabalhadores dos serviços pessoais, de proteção e vendedores; Grupo 6 – Agricultores e trabalhadores qualificados da agricultura, da pesca e da floresta; Grupo 7 – Trabalhadores qualificados da indústria, construção e artífices; Grupo 8 – Operadores de instalações e máquinas e trabalhadores da montagem; Grupo 9 – Trabalhadores não qualificados. Foi, ainda, acrescentado um Grupo 10 – Estudantes.

O Gráfico 1 mostra que a categoria mais frequente entre os inquiridos é a do Grupo 5 (41%) e a menos mencionada é a do grupo pertencente às Profissões das Forças Armadas (2%).

GRÁFICO 1. Profissão dos participantes



Relativamente à experiência profissional, verificou-se que a mesma oscila entre 1 e 35 anos ($M = 5.88$; $DP = 6.38$) e que 18% dos participantes nunca teve experiência profissional.

O tamanho da amostra foi calculado de acordo com o estabelecido pela literatura, que refere que o número de casos deve corresponder a pelo menos cinco pessoas por item (Hair, Black, Babin, Anderson & Tatham, 2010).

Importa salientar que os dados foram recolhidos em sala de aula, durante o mês de novembro de 2017.

5.3 Instrumentos

SOFT SKILLS ATTRIBUTES

Desenvolvida e validada por Robles (2012), a ferramenta *Soft Skills Attributes* é constituída por dez competências transversais: integridade, comunicação, cortesia, responsabilidade, relações interpessoais, atitude positiva, profissionalismo, flexibilidade, trabalho de equipa e ética profissional. As respostas são dadas numa escala de Likert de seis pontos, de 1 = Nada importante a 6 = Muito importante. A pontuação é calculada através do somatório dos valores atribuídos a cada item, pelo que, quanto mais elevado for o resultado, mais valorizada é a competência.

CAREER GROWTH

Para avaliar o desenvolvimento de carreira utiliza-se o *Career growth* (Weng et al., 2010), constituído por 15 itens que avaliam quatro dimensões distintas: objetivos de progressão de carreira (4 itens); capacidade de desenvolvimento profissional (4 itens); rapidez de promoção (4 itens); e aumento de remuneração (3 itens). As respostas são dadas numa escala de Likert de seis pontos que varia entre 1 = Concordo totalmente e 6 = Discordo totalmente.

No estudo de validação do questionário todas as dimensões (objetivos de progressão de carreira: $\alpha = 0.86$; capacidade de desenvolvimento profissional: $\alpha = 0.86$; rapidez de promoção: $\alpha = 0.80$; e aumento de remuneração: $\alpha = 0.78$) apresentaram coeficientes de alfa de Cronbach superiores a 0.70, o que sugere uma adequada consistência interna (Hair et al., 2010).

CAREER OUTCOME EXPECTATIONS (COE)

Desenvolvido e validado por Lent e colaboradores (2008), o COE afere as expectativas dos resultados de carreira em contexto profissional. Os 20 itens que compõem o questionário inicial foram adaptados da teoria sociocognitiva de

Bandura (1997). Após a realização de uma análise fatorial exploratória (AFE) houve necessidade de eliminar nove itens, por saturarem em mais do que um fator ou por apresentarem validade convergente inferior a 0.32.

O questionário final compõe-se por 11 itens que avaliam as expectativas de resultados intrínsecos (6 itens) e as expectativas de resultados extrínsecos em relação à carreira profissional (5 itens). Para cada afirmação existem seis possibilidades de resposta, apresentadas numa escala de Likert de 1 = Discordo totalmente a 6 = Concordo totalmente.

Os valores do coeficiente alfa de Cronbach foram de 0.84 para as expectativas de resultados intrínsecos e de 0.85 para as expectativas de resultados extrínsecos, sugerindo uma elevada consistência interna.

6. Procedimentos operativos

Todos os instrumentos foram traduzidos para a língua portuguesa e os itens adaptados à amostra em estudo. Num primeiro momento, procedeu-se à tradução do inglês para português e posteriormente a um método de retrotradução para a língua inglesa, assegurando-se que o sentido dos itens não era alterado (Brislin, 1970). Para evitar a tendência de responder no ponto médio da escala e garantindo maior robustez dos resultados, utilizou-se uma escala de Likert de seis pontos em todos os instrumentos.

7. Resultados

Numa primeira fase são analisadas as propriedades psicométricas dos instrumentos utilizados. Seguidamente, apresentam-se as estatísticas descritivas e diferenciais das variáveis estudadas e num terceiro momento avaliamos o grau de associação entre as variáveis que intervêm na investigação. Por fim, recorreremos a análises de regressão para averiguar o efeito preditor das *soft skills* e das expectativas dos resultados no desenvolvimento e gestão de carreira.

VALIDADE DE CONSTRUCTO

Para estudar a validade de constructo foi realizada uma Análise de Componentes Principais (ACP) que, além de permitir explorar as variáveis e agrupá-las de acordo com parâmetros de afinidade, também possibilita sintetizar a informação reunida durante o processo de recolha de dados (Marôco, 2014).

A extração dos componentes teve por base o critério de Kaiser-Guttman (valores próprios superiores a um), a análise do *Scree plot* e a percentagem de variância explicada. Para a seleção dos itens seguiram-se os seguintes cri-

térios: (i) validade convergente de cada item com o fator que satura (valor da correlação item-fator igual ou superior a 0.40), (ii) validade discriminante (valor da diferença entre diferentes correlações igual ou maior que 0.20), e (iii) cada fator ter pelo menos dois itens associados. Os itens que não preencheram estes critérios foram eliminados.

SOFT SKILLS ATTRIBUTES

O indicador de Kaiser ($KMO = 0.74$) e o teste de esfericidade de Bartlett [$\chi^2(45) = 172.8, p < 0.001$] demonstraram que as correlações entre os itens são suficientes e adequadas. Através da análise da matriz de componentes da escala, foi possível verificar que os três componentes obtidos explicam 55.9% da variância, um valor satisfatório, pois segundo Marôco (2014) consideram-se aceitáveis os valores iguais ou superiores a 50% (Tabela 1).

O primeiro componente extraído explica 21.6% da variância dos resultados e é composto pelos itens referentes às competências interpessoais — atitude positiva, cortesia, flexibilidade e relações interpessoais; o segundo componente apresenta uma variância explicada de 20.8% e corresponde às competências profissionais — ética profissional, profissionalismo, trabalho de equipa e integridade; o terceiro abarca as competências de comunicação e responsabilidade e explica 13.4% da variância total.

TABELA 1. Matriz fatorial após rotação varimax (*soft skills*)

ITENS	FATOR 1	FATOR 2	FATOR 3
Atitude positiva	0.732		
Cortesia	0.686		
Flexibilidade	0.686		
Relações pessoais	0.676		
Ética profissional		0.739	
Profissionalismo		0.704	
Trabalho de equipa		0.700	
Integridade		0.659	
Comunicação			0.848
Responsabilidade			0.470
<i>Eigenvalue</i>	2.97	1.43	1.18
% variância explicada	21.67	20.83	13.41
<i>Alfa de Cronbach</i>	0.68	0.67	0.64

NOTA: Fator 1 = Competências interpessoais; Fator 2 = Competências profissionais;
 Fator 3 = Competências de comunicação e responsabilidade.

CAREER GROWTH

Numa primeira análise em que foram incluídos todos os itens, verificou-se que alguns estavam associados a dois fatores (itens 8, 9 e 14). Face aos resultados obtidos, realizou-se uma nova análise que revelou que não existem problemas de identidade nos dados [$KMO = 0.86$; $\chi^2(78) = 926.9$, $p < 0.001$] e que os dois componentes extraídos explicam 65.4% da variância total (Tabela 2). Deste modo, o primeiro componente é composto pelos itens (1, 2, 3, 4, 5 e 13) referentes à capacidade de desenvolvimento pessoal e objetivos de progressão de carreira e explica 33.8%. O segundo componente apresenta uma variância explicada de 31.5% e refere-se à rapidez de promoção e aumento de remuneração (itens 6, 7, 10, 11, 12 e 15).

TABELA 2. Matriz fatorial após rotação varimax (*career growth*)

ITENS	FATOR 1	FATOR 2
2. O meu trabalho atual encoraja-me a ganhar continuamente novas competências relacionadas com o meu trabalho.	0.879	
5. O meu trabalho atual é relevante para os meus objetivos de carreira e crescimento profissional.	0.828	
4. O meu trabalho atual encoraja-me a acumular experiências de trabalho mais ricas.	0.810	
3. O meu trabalho atual encoraja-me a ganhar continuamente novos conhecimentos relacionados com o meu trabalho.	0.775	
1. O meu trabalho atual encontra-se mais perto dos meus objetivos de carreira.	0.743	
13. O meu trabalho atual proporciona-me boas oportunidades para realizar os meus objetivos de carreira.	0.710	
12. Em comparação com os meus colegas, o meu salário aumenta mais rapidamente.		0.861
10. O meu salário aumenta rapidamente na organização onde me encontro atualmente.		0.815
15. Em comparação com os meus colegas, estou a ser promovido mais rapidamente.		0.787
11. Na presente organização onde me encontro, a possibilidade de o meu salário ser aumentado é muito grande.		0.770
7. A probabilidade de ser promovido na atual organização onde me encontro é alta.		0.691
6. A minha velocidade de promoção relativa à organização onde estou atualmente é rápida.		0.655
<i>Eigenvalue</i>	6.72	1.78
% variância explicada	33.87	31.55
<i>Alfa de Cronbach</i>	0.92	0.89

NOTA: Fator 1 = Desenvolvimento pessoal e progressão na carreira; Fator 2 = Remuneração e promoção.

CAREER OUTCOME EXPECTATIONS (COE)

Na sua versão inicial, após a AFE realizada pelos autores (Lent et al., 2008), o questionário era composto por 11 questões, mas após a extração de fatores através do método de Kaiser apenas se mantiveram sete, porque alguns desses itens saturavam em todos os fatores (questões 2, 5, 9 e 11).

Através da ACP foi possível constatar a adequabilidade do modelo ($KMO = 0.76$) e a existência de uma matriz de identidade nos dados [$\chi^2(21) = 163.1$, $p < 0.001$]. A percentagem de variância explicada para as duas competências extraídas foi de 56.9% (Tabela 3).

O primeiro componente apresenta pesos fatoriais elevados nos itens 6, 7, 8 e 10, referentes às expectativas intrínsecas de resultados, e explica 29.5% da variância total; o segundo componente explica 27.4% da variância dos resultados e é composto pelos itens 1, 3 e 4, referentes às expectativas extrínsecas de resultados.

TABELA 3. Matriz fatorial após rotação varimax (COE)

ITENS	FATOR 1	FATOR 2
8. Licenciarm-me neste curso irá permitir-me ter contacto com o tipo certo e quantidade certa de outras pessoas ou seja, "certo" para mim).	0.819	
7. Licenciarm-me neste curso irá permitir-me realizar um trabalho que me dê satisfação.	0.707	
6. Licenciarm-me neste curso irá permitir-me fazer um trabalho emocionante.	0.693	
10. Licenciarm-me neste curso irá permitir-me supervisionar outros.	0.535	
4. Licenciarm-me neste curso irá permitir-me trabalhar num campo com alta percentagem de emprego.		0.785
3. Licenciarm-me neste curso irá permitir-me ganhar um salário atraente.		0.755
1. Licenciarm-me neste curso irá permitir-me receber uma boa oferta de emprego.		0.723
<i>Eigenvalue</i>	2.98	1.00
% variância explicada	29.49	27.48
<i>Alfa de Cronbach</i>	0.68	0.68

NOTA: Fator 1 = Expectativas intrínsecas de resultados; Fator 2 = Expectativas extrínsecas de resultados

FIABILIDADE

Para avaliar a fiabilidade recorreu-se ao coeficiente alfa de Cronbach, cujos resultados revelaram uma adequada consistência interna para a maior parte das dimensões e para as escalas globais, com valores a oscilar entre 0.68 e 0.92 (Tabela 4).

TABELA 4. Coeficientes Alfa de Cronbach

DIMENSÕES	ALFA DE CRONBACH
<i>SOFT SKILLS ATTRIBUTES</i>	
Competências interpessoais	0.69
Competências profissionais	0.70
Competências de comunicação e responsabilidade	0.69
Escala global	0.72
<i>CAREER GROWTH</i>	
Desenvolvimento pessoal e progressão na carreira	0.92
Remuneração e promoção	0.89
Escala global	0.88
<i>CAREER OUTCOME EXPECTATIONS</i>	
Expetativas intrínsecas de resultados	0.68
Expetativas extrínsecas de resultados	0.70
Escala global	0.76

NORMALIDADE

Para averiguar se as dimensões obtidas na ACP seguem uma distribuição normal, procedeu-se à aplicação do teste de Kolmogorov-Smirnov, tendo-se verificado que todas as componentes apresentam uma significância menor que 0.001, revelando que não seguem os padrões de normalidade (Tabela 5). Porém, uma análise pormenorizada da distribuição das variáveis, permitiu constatar que os coeficientes de *Skewness* e *Kurtosis* se aproximam de zero, pelo que nas análises seguintes serão utilizados testes paramétricos.

TABELA 5. Estatística descritiva das variáveis

DIMENSÕES	M	DP	CS	CK	SIG.
<i>SOFT SKILLS ATTRIBUTES</i>					
Competências interpessoais	4.69	0.58	1.34	- 0.73	0.000**
Competências profissionais	5.21	0.61	- 1.46	1.38	0.000**
Competências de comunicação e responsabilidade	5.41	0.51	- 1.88	0.51	0.000**
<i>CAREER GROWTH</i>					
Desenvolvimento pessoal e progressão na carreira	3.62	1.15	- 1.34	- 1.00	0.000**
Remuneração e promoção	2.77	1.08	- 0.24	- 0.01	0.045*
<i>CAREER OUTCOME EXPECTATIONS</i>					
Expetativas intrínsecas de resultados	4.26	0.74	- 1.44	1.34	0.000**
Expetativas extrínsecas de resultados	4.18	0.69	- 0.62	0.57	0.009*

NOTA: n = 100; M = Média; DP = Desvio-padrão; CS = Coeficiente de assimetria (*Skewness*); CK = Coeficiente de curtose (*Kurtosis*); Sig. = valor correspondente à aplicação do teste de Kolmogorov-Smirnov para avaliar a aderência dos dados à distribuição normal; * $p < 0.05$; ** $p < 0.001$

8. Verificação de hipóteses

De acordo com a literatura mencionada procurou-se testar o efeito preditor das *soft skills* no desenvolvimento e gestão de carreira (H₁). Importa referir que nesta análise foram incluídas todas as competências que fazem parte da escala *Soft skills attributes*, antes da sua agregação, por forma a incluir o máximo de informação possível. Os resultados indicam-nos que a competência com maior valor preditivo no desenvolvimento e gestão de carreira são as relações pessoais. Os resultados evidenciam que o modelo linear é estatisticamente significativo [$F_{(10,89)} = 1.018$, $p = 0.035$] e que 11.3% da variação do desenvolvimento e gestão de carreira (R^2 ajustado = 0.113) é explicado por esta *soft skill* (Tabela 6).

Verificou-se, de seguida, a associação entre as expectativas de resultados de carreira e o desenvolvimento e gestão de carreiras (H₂), tendo-se constatado que não existe uma correlação significativa entre as dimensões que constituem os dois constructos.

TABELA 6. Efeito preditor das *soft skills* no desenvolvimento e gestão de carreira

VARIÁVEIS INDEPENDENTES	DESENVOLVIMENTO E GESTÃO DE CARREIRA
Constante	3.391*
Integridade	- 0.148
Comunicação	0.066
Cortesia	- 0.162
Responsabilidade	- 0.209
Relações pessoais	0.217*
Atitude positiva	- 0.016
Profissionalismo	- 0.024
Flexibilidade	- 0.037
Trabalho de equipa	0.101
Ética profissional	0.179
R ² ajustado =	0.113
F _(10, 89) =	1.018*

NOTA: * $p < 0.05$

A Tabela 7 revela a existência de uma correlação positiva entre o desenvolvimento pessoal e progressão na carreira e a remuneração e promoção ($r = 0.614$, $p < 0.001$), ambas pertencentes ao constructo desenvolvimento e gestão de carreira; e entre as expetativas de resultados intrínsecos e extrínsecos ($r = 0.503$, $p < 0.001$) as duas referentes às expetativas de resultados de carreira.

TABELA 7. Correlações entre as expetativas de resultados de carreira e o desenvolvimento e gestão de carreiras

	M	DP	1	2	3
Desenvolvimento pessoal e progressão na carreira (1)	3.62	1.15	-		
Remuneração e promoção (2)	2.77	1.08	0.614**	-	
Expetativas de resultados intrínsecos (3)	4.26	0.74	0.114	- 0.102	-
Expetativas de resultados extrínsecos (4)	4.18	0.69	0.062	- 0.170	0.503**

NOTA: M = Média; DP = Desvio padrão; ** $p < 0.001$

Para além disto, verificou-se se as expectativas de resultados de carreira são preditoras da percepção sobre o desenvolvimento e gestão de carreiras, tendo-se verificado que as expectativas extrínsecas (por exemplo, salário, promoções) têm um impacto superior às expectativas intrínsecas (por exemplo, satisfação, autoestima), explicando 8.2% do mesmo (Tabela 8). Assim, quanto maior forem as expectativas extrínsecas dos resultados mais positiva será a percepção sobre o desenvolvimento e gestão de carreira.

TABELA 8. Efeito preditor das *soft skills* no desenvolvimento e gestão de carreira

VARIÁVEIS INDEPENDENTES	DESENVOLVIMENTO E GESTÃO DE CARREIRA	R ² SEMIPARCIAL
Expectativas intrínsecas de resultados	0.126**	0.078
Expectativas intrínsecas de resultados	0.146*	0.082
R ² ajustado =	0.113	
F _(2, 97) =	0.465*	

NOTA: * $p < 0.05$; ** $p < 0.001$

Perante o exposto, evidencia-se que as competências mais valorizadas são a comunicação e responsabilidade, o desenvolvimento pessoal e progressão na carreira e as expectativas extrínsecas de resultados.

Com o objetivo de confirmar a terceira hipótese, procurou-se identificar o efeito moderador das expectativas de resultados de carreira na relação entre as *soft skills* e o desenvolvimento e gestão de carreira (Tabela 9). Para tal criaram-se três variáveis compósitas constituídas pelos itens que compõem cada uma das escalas e que no seu total revelam uma elevada consistência interna, nomeadamente: *soft skills* ($\alpha = 0.72$), desenvolvimento e gestão de carreira ($\alpha = 0.88$) e expectativas de resultados de carreira ($\alpha = 0.76$).

Os resultados revelam que as *soft skills* não influenciam significativamente o desenvolvimento e gestão de carreira e, consequentemente, o efeito de interação também não é significativo ($t = 0.633$, $p = 0.528$), significando que as expectativas de resultados de carreira não moderam a relação entre as *soft skills* e o desenvolvimento e gestão de carreira.

Em suma, a primeira hipótese foi parcialmente corroborada, pois apenas as relações pessoais têm influência significativa no desenvolvimento e gestão de carreira.

TABELA 9. Moderação das expectativas de resultados de carreira na relação entre as soft skills e o desenvolvimento de carreira

VARIÁVEIS INDEPENDENTES	DESENVOLVIMENTO DE CARREIRA
Constante	3.237*
Soft skills	0.052
Expectativas de resultados de carreira	- 0.009
Efeito de interação	0.214
R2 ajustado =	0.027
F (3, 2136) =	328.844

Estes resultados evidenciam também que as expectativas de resultados não se encontram correlacionadas com o desenvolvimento e gestão de carreira (H_2), contudo verificou-se que as expectativas de resultados de carreira influenciam a percepção sobre o desenvolvimento e gestão de carreiras, corroborando-se que as expectativas extrínsecas têm um impacto superior às expectativas intrínsecas, o que nos permite aprofundar a segunda hipótese em estudo.

Findo, verificou-se que as expectativas de resultados não exercem um efeito moderador na relação entre esta variável e as *soft skills* (H_3), pelo que não nos foi possível corroborar a terceira hipótese formulada.

9. Estatística descritiva e diferencial

Não obstante os resultados anteriores, procurou-se aprofundar ao nível da estatística descritiva e diferencial, outros resultados na presente amostra. Observando e relembrando a Tabela 5, é possível constatar que as competências de comunicação e responsabilidade apresentam os valores médios mais elevados ($M = 5.41$; $DP = 0.51$), o que sugere que é a dimensão mais valorizada pelos participantes.

Numa segunda fase, as variáveis foram analisadas em função das características sociodemográficas dos participantes, permitindo averiguar os valores médios das mesmas e perceber como esses valores se manifestam em função das variáveis independentes consideradas. Com o objetivo de facilitar a leitura dos dados, a idade foi recodificada em dois grupos, de acordo com o seu ponto médio ($M = 24.4$). Assim, o Grupo 1 é constituído por sujeitos com menos de 25 anos de idade e o Grupo 2 por participantes com 25 anos ou mais.

Os resultados obtidos demonstram que, apesar de os participantes mais novos apresentarem valores médios superiores em quase todas as dimensões, não se verificaram diferenças significativas em função da idade. Resultados semelhantes foram encontrados para o sexo e o nível de escolaridade que também não revelaram diferenças significativas.

Relativamente à caracterização académica, os dados evidenciados na Tabela 10 mostram que existem diferenças estatisticamente significativas relativamente ao desenvolvimento pessoal e progressão na carreira [$t_{(98)} = 2.539$, $p = 0.013$], à remuneração e promoção [$t_{(98)} = 2.559$; $p = 0.009$], e às expectativas intrínsecas dos resultados [$t_{(98)} = -2.348$, $p = 0.021$], em função desta variável.

TABELA 10. Comparação das dimensões em função da caracterização académica

	ESTUDANTE		TRABALHADOR ESTUDANTE			
	M	DP	M	DP	T-TEST	SIG.
SOFT SKILLS ATTRIBUTES						
Competências interpessoais	4.60	0.60	4.73	0.56	- 1.104	0.273
Competências profissionais	5.06	0.54	5.30	0.64	- 1.869	0.065
Competências de comunicação e responsabilidade	5.45	0.48	5.38	0.54	0.696	0.488
CAREER GROWTH						
Desenvolvimento pessoal e progressão na carreira	4.00	0.96	3.14	1.20	2.539	0.013*
Remuneração e promoção	3.14	1.07	2.56	1.04	2.659	0.009*
CAREER OUTCOME EXPECTATIONS						
Expetativas de resultados intrínsecos	4.03	0.83	4.39	0.65	- 2.348	0.021*
Expetativas de resultados extrínsecos	4.14	0.51	4.20	0.78	- 0.412	0.681

NOTA: M = Média; DP = Desvio-padrão; * $p < 0.05$

Procurou-se ainda averiguar se existem diferenças significativas em função do ano em que os participantes se encontram, tendo-se verificado que as mesmas existem apenas nas competências de comunicação e responsabilidade [$t_{(98)} = 2.364$, $p = 0.020$].

Quando consideradas as profissões verificou-se que existem diferenças significativas nas competências profissionais [$F_{(4, 95)} = 1.451$, $p = 0.042$], no

desenvolvimento pessoal e progressão na carreira [$F_{(4, 95)} = 3.974, p = 0.005$] e na remuneração e promoção [$F_{(4, 95)} = 3.249, p = 0.015$], sendo essas diferenças mais visíveis entre os técnicos e profissões de nível intermédio e os trabalhadores dos serviços pessoais, de proteção e segurança, e vendedores.

10. Discussão

O presente estudo visou analisar de que forma a relação existente entre as *soft skills* e o desenvolvimento de carreira é moderada pelas expectativas dos resultados de carreira entre alunos de gestão de recursos humanos. Pretendeu-se, ainda averiguar quais as competências transversais que mais influenciam as diferentes dimensões do sucesso profissional, nomeadamente: os objetivos de progressão de carreira, a capacidade de desenvolvimento profissional, a rapidez de promoção e o aumento de remuneração.

Os resultados demonstram que as competências de comunicação e responsabilidade são as mais valorizadas pelos alunos participantes no estudo. Conclusões semelhantes foram encontradas por Archer e Davison (2008), numa investigação realizada com empregadores, que revelou que 86% considerou as competências de comunicação como sendo as mais importantes em contexto de trabalho. Estes resultados sugerem a existência de uma sincronização entre o contexto organizacional e o contexto académico, o que facilita a inserção dos recém-licenciados no mercado de trabalho. Na mesma linha, Al-alawneh (2014) refere que as competências mais procuradas pelos empregadores são: o trabalho de equipa, as competências de comunicação e a capacidade de adaptação a novas situações.

Verificou-se ainda que a responsabilidade e comunicação é a única dimensão que apresenta diferenças significativas em função do ano de escolaridade dos inquiridos. Estes resultados vão ao encontro dos obtidos por Veiga (2017), segundo os quais mais de 70% dos alunos finalistas consideram as competências relacionadas com a responsabilidade e comunicação como sendo as mais relevantes no mercado de trabalho.

Relativamente às profissões dos participantes, as diferenças ocorrem ao nível das competências profissionais, do desenvolvimento pessoal e progressão de carreira e da remuneração e promoção, sendo as diferenças mais notórias entre as profissões técnicas de nível intermédio e as que se relacionam com os serviços pessoais, a proteção e segurança e os vendedores.

Também se constatou que existe uma correlação positiva entre o desenvolvimento e gestão de carreira e o desenvolvimento pessoal e progressão na

carreira e a remuneração e promoção; e, entre as expetativas de carreira e os resultados intrínsecos e extrínsecos, verificando-se que os participantes valorizam mais os aspetos relacionados com o salário e as promoções do que com a satisfação profissional e a autoestima. Deste modo, conclui-se que quanto mais elevadas forem as expetativas extrínsecas dos resultados, mais positiva será a perceção sobre o desenvolvimento e gestão de carreira. Estes resultados são congruentes com os obtidos por Draganidis e Mentzas (2006), que revelam que a gestão de competências é fundamental, tanto a nível pessoal, como profissional, pois permite alcançar os objetivos dos colaboradores e os da organização.

De acordo com os resultados, a primeira hipótese foi parcialmente confirmada. Verificou-se que as relações pessoais são preditoras do desenvolvimento e gestão de carreira, o que vai ao encontro dos estudos de Robles (2012) que considera que as competências interpessoais são fundamentais em contexto laboral, pois são continuamente desenvolvidas e transmitidas da vida cotidiana para o local de trabalho.

Para testar as restantes hipóteses realizaram-se análises de regressão que revelaram que não existe uma associação entre as expetativas de resultados de carreira e o desenvolvimento e gestão de carreiras (H_2). No entanto, ressalva-se que as expetativas de resultados de carreira, influenciam significativamente a perceção dos participantes sobre o desenvolvimento e gestão de carreiras, sendo as expetativas extrínsecas mais valorizadas que as expetativas intrínsecas. Este resultado corrobora parcialmente a H_2 , no entanto, opõe-se aos resultados encontrados por Pires (2017), que considera que as expetativas intrínsecas se ligam a todas as atividades do indivíduo em contexto laboral e, como tal, são mais valorizadas do que as expetativas extrínsecas. Mais, verificou-se que as expetativas de resultados não moderam a relação entre o desenvolvimento e gestão de carreira e as *soft skills* (H_3). Este resultado pode dever-se ao facto de uma grande parte dos participantes no estudo serem apenas estudantes e nunca terem tido contacto com o mercado de trabalho.

Em linha com o supracitado, a análise dos dados revelou, ainda, que as expetativas de carreira variam em função do grupo a que os participantes pertencem, verificando-se que os trabalhadores-estudantes apresentam valores médios mais elevados tanto nas expetativas de resultados intrínsecos como extrínsecos, quando comparados com os participantes que são apenas estudantes. Esta situação pode dever-se ao facto de os trabalhadores-estudantes terem noção da realidade laboral. Por outro lado, os estudantes apresentam

valores médios mais elevados no que diz respeito ao desenvolvimento pessoal e progressão na carreira e à remuneração e promoção, o que se explica pela expectativa que têm em relação ao seu futuro emprego.

No que toca às *soft skills*, verificou-se que os trabalhadores-estudantes valorizam mais as competências interpessoais e profissionais e os estudantes as competências de comunicação e responsabilidade, o que pode dever-se à falta de experiência dos segundos em relação aos primeiros.

Apesar de nem todas as hipóteses terem sido corroboradas, consideramos que a presente investigação é relevante para compreender quais as *soft skills* mais valorizadas em contexto académico e qual o seu efeito preditor no desenvolvimento de carreira, para que as mesmas possam ser desenvolvidas em possíveis intervenções.

11. Limitações e sugestões futuras

Como limitações deste estudo reportamos o reduzido tamanho da amostra e o facto de os dados terem sido recolhidos apenas junto dos alunos de GRH, numa única instituição de ensino, e num único momento temporal o que não permite generalizar os resultados ou mesmo contemplar causalidade. Sublinha-se também que, sendo uma população universitária, nem sempre tem uma perceção real acerca da realidade laboral, pois mesmo os participantes que são trabalhadores-estudantes, por vezes, têm empregos que apenas visam cobrir as despesas relacionadas com a universidade e, como tal, podem não se comprometer verdadeiramente com os mesmos.

Sugere-se então um estudo que incida sobre uma amostra maior e que inclua participantes de várias áreas de formação e de instituições de ensino de várias zonas do país e trabalhadores pertencentes a diferentes setores profissionais, para que seja possível realizar uma comparação inter e intra grupos.

Considera-se, ainda, pertinente testar o efeito moderador das expectativas de resultados na relação existente entre as *soft skills* e o desenvolvimento de carreira, em função das subdimensões que constituem os vários constructos. Mais, contemplar o mesmo numa amostra de estudantes trabalhadores seria de igual pertinência futura.

A variável tempo também deverá ser algo que estudos futuros deverão ter em conta, pelo que se sugere a realização de um estudo longitudinal que acompanhe o percurso académico e profissional dos alunos, no sentido de verificar se a perceção dos mesmos em relação às variáveis em estudo se alteram ao longo do tempo.

12. Implicações práticas

Este estudo teve como principal objetivo identificar e clarificar a relação existente entre as *soft skills* e o desenvolvimento e gestão de carreira, bem como o efeito moderador das expectativas de carreira nesta relação. O conhecimento e compreensão destes tópicos possibilita às organizações e às instituições universitárias o desenvolvimento de conjunturas inovadoras que promovam a evolução pessoal e profissional e, conseqüentemente, o aumento da produtividade organizacional.

Considerando os dois grupos que integram a amostra — estudantes e trabalhadores-estudantes — destacam-se as implicações práticas no que diz respeito ao contexto acadêmico e ao contexto de trabalho.

As instituições universitárias têm como objetivo formar indivíduos que se destaquem, pelo seu desempenho profissional, relativamente aos seus conhecimentos técnicos (*hard skills*) e competências transversais (*soft skills*) que lhes permitam garantir a sua empregabilidade e o seu sucesso em contexto laboral (Al-Alawneh, 2014). Neste âmbito, Klink e colaboradores (2007) propõem o desenvolvimento de projetos curriculares que correspondam às exigências do mercado, pois a inclusão de competências transversais, como a comunicação e a responsabilidade, podem favorecer a adaptação às mudanças que atualmente ocorrem no contexto laboral. A criação destes programas poderá contribuir tanto para os estudantes como para as organizações. Aos estudantes, facilitando a inserção no mercado de trabalho; e às organizações, permitindo-lhes contratarem profissionais competentes, acrescentando valor que lhes permite alcançar vantagem competitiva.

Face aos resultados obtidos, considera-se pertinente implementar, nas organizações, programas de formação que permitam desenvolver as competências de comunicação e reforçar o sentido de responsabilidade. Draganidis e Mentzas (2006) acrescentam que, atualmente, as competências transversais são consideradas um fator de diferenciação tanto para os colaboradores, como para as organizações.

Deste modo, considera-se relevante desenvolver práticas de recursos humanos que incluam: (1) o desenvolvimento de formação de competências transversais que permitam aumentar a *performance* da função a desempenhar e a satisfação dos colaboradores; (2) procedimentos que estimulem o desenvolvimento e gestão de carreira, de forma a reter os melhores colaboradores; (3) e processos que estimulem a partilha de conhecimentos entre todos os colaboradores para que possam alcançar a excelência durante o desempenho da sua função.

13. Conclusão

O presente trabalho apresenta um modelo entre *soft skills*, expectativas de resultados e desenvolvimento de carreira que abre um precedente para novos estudos teóricos e práticos, reforçando a ligação entre estes três conceitos. Adicionalmente, o modelo mostrou-se bastante coerente com a literatura existente na área de GRH (por exemplo, Bassot, 2012; Gluber et al., 2014; Rao 2012; Robles, 2012), levantando implicações práticas para o desenvolvimento de competências fundamentais.

Podemos, ainda, concluir que as competências de comunicação e responsabilidade, o desenvolvimento pessoal e progressão na carreira e as expectativas extrínsecas de resultados são as mais valorizadas pelos participantes. Verificou-se, igualmente, que as expectativas de resultados de carreira não exercem um efeito moderador na relação existente entre as *soft skills* e o desenvolvimento de carreira. Por último, constatou-se que a competência que melhor prediz o desenvolvimento e gestão de carreira são as relações pessoais e as expectativas extrínsecas dos resultados.

Referências

- Al-Alawneh, M. (2014). Measuring students' employability skills as they are perceived at Yarmouk University. *Canadian Social Science*, 10(1), 10-20. doi:10.3968/j.css.1923669720141001.4023.
- Anderson, C., Lee, H., Byars-Winston, A., Baldwin, C., Cameron, C., & Chang, S. (2016). Assessment of scientific communication self-efficacy, interest, and outcome expectations for career development in academic medicine. *Journal of Career Assessment*, 24(1), 182-196. doi:10.1177/1069072714565780.
- Archer, W., & Davison, J. (2008). *Graduate employability: what do employers think and want?* London: The Council for Industry and Higher Education.
- Bassot, B. (2012). Career learning and development: a social constructivist model for the twenty-first century. *International Journal for Educational and Vocational Guidance*, 12(1), 31-42. doi:10.1007/s10775-012-9219-6.
- Breznik, L., & Lahovnik, M. (2016). Dynamic capabilities and competitive advantage: findings from case studies. *Management: Journal of Contemporary Management Issues*, 21, 167-185.
- Brill, R., Gilfoil, D., & Doll, K. (2014). Exploring predictability of instructor ratings using a quantitative tool for evaluating soft skills among MBA students. *American Journal of Business Education*, 7(3), 175-181.
- Brislin, R. (1970). Back translation for cross-cultural research. *Journal of Cross Cultural Psychology*, 1, 185-216.

- Buscacio, R., & Soares, A. (2017). Expectativas sobre o desenvolvimento da carreira em estudantes universitários. *Revista Brasileira de Orientação Profissional*, 18(1), 69-79. doi:10.26707/1984-7270/2017v18n1p69.
- Deist, F., & Winterton, J. (2005). What is competence? *Human Resource Development International*, 8(1), 27-46. doi:10.1080/1367886042000338227.
- Draganidis, F., & Mentzas, G. (2006). Competency based management: a review of systems and approaches. *Information Management & Computer Security*, 14(1), 51-64.
- Dubey, R., & Ali, S. (2011). Study on effect of functional competency on performance of Indian manufacturing sector. *International Journal of Engineering Business Management*, 3(3), 1-15. doi:10.5772/50941.
- Enache, M., Sallan, J., Simo, P., & Fernandez, V. (2011). Examining the impact of protean and boundaryless career attitudes upon subjective career success. *Journal of Management & Organization*, 17(4), 459-473. doi:10.5172/jmo.2011.17.4.45.
- Greenhaus, J., & Kossek, E. (2014). The contemporary career: a work-home perspective. *Annual Review of Organizational Psychology and Organizational Behavior*, 1(1), 361-388. doi:10.1146/annurev-orgpsych-031413-091324.
- Gubler, M., Arnold, J., & Coombs, C. (2014). Reassessing the protean career concept: empirical findings, conceptual components, and measurement. *Journal of Organizational Behavior*, 35(1), 23-40. doi:10.1002/job.1908.
- Hallier, J., & Summers, J. (2011). Dilemmas and outcomes of professional identity construction among students of human resource management. *Human Resource Management Journal*, 21(2), 204-219. <https://doi.org/10.1111/j.1748-8583.2010.00132.x>.
- Hogan, R., Chamorro-Premuzic, T., & Kaiser, R. (2013). Employability and career success: bridging the gap between theory and reality. *Industrial and Organizational Psychology: Perspectives on Science and Practice*, 6(1), 3-16. doi:10.1111/iops.12001.
- Homer, M. (2001). Skills and competency management. *Industrial and Commercial Training Journal*, 33(2), 59-62.
- Institute of Chartered Accountants Australia (2012). *Young professional: career motivation study*. Sidney: ICAA.
- Instituto Nacional de Estatística [INE] (2011). *Classificação Portuguesa das Profissões 2010*. Lisboa: INE.
- Kim, B., Rhee, E., Ha, G., Jung, S., Cho, D., Lee, H., & Lee, S. (2016). Cross-cultural validation of the career growth scale for Korean employees. *Journal of Career Development*, 43(1), 26-36. doi:10.1177/0894845314568310

- Klink, M., Boon, J., & Schlusmans, K. (2007). Competências e ensino superior profissional: presente e futuro. *Revista Europeia de Formação Profissional*, 40(1), 72-89.
- Lacaz, F., Vieira, N., Cortizo, C., Junqueira, V., Santos, A., & Santos, F. (2010). Qualidade de vida, gestão do trabalho e plano de carreira como tecnologista em saúde na atenção básica do Sistema Único de Saúde em São Paulo, Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, 26(2), 253-263. doi:10.1590/S0102-311X2010000200005
- Lent, R., Lopez, A., Lopez, F., & Sheu, H. (2008). Social cognitive career theory and the prediction of interests and choice goals in the computing disciplines. *Journal of Vocational Behavior*, 73(1), 52-62. doi:10.1016/j.jvb.2008.01.002.
- Ley, T., Lindstaedt, S., & Albert, D. (2005). Supporting competency development in informal workplace learning. In K. Althoff, A. Dengel, R. Bergmann, M. Nick & T. Roth-Berghofer (Eds.), *Lecture notes in artificial intelligence: professional knowledge management* (pp. 189-202). Kaiserslautern: Springer-Verlag.
- Maia, N., & Poeschl, G. (2004). Efeito do meio profissional nas representações do sucesso profissional. *Psicologia*, 18(1), 47-65. doi:10.17575/rpsicol.v18i1.41.
- Marôco, J. (2014). *Análise estatística com o SPSS Statistics*. Pero Pinheiro: Report Number.
- Mesquita, D., Flores, M., & Lima, R. (2011). *Contributos para uma análise dos planos curriculares de formação no ensino superior. Atas do 5.º Congresso Ibérico do GT-PA* (pp. 511-522). Braga: Universidade do Minho.
- Mitchell, G., Skinner, L., & White, B. (2010). Essential soft skills for success in the twenty-first century workforce as perceived by business educators. *Delta Pi Epsilon Journal*, 52(1), 43-53.
- Pires, A. (2017). *Níveis de satisfação dos encarregados de educação: estudo de caso – Colégio os Cartaxinhos*. Lisboa: Universidade Lusíada. Dissertação de Mestrado.
- Rao, M. (2012). Myth and truths about soft skills. *Training & Development*, 66(5), 48-51.
- Robles, M. (2012). Executive perceptions of the top 10 soft skills needed in today's workplace. *Business Communication Quarterly*, 75(4), 453-465. doi: 10.1177/1080569912460400.
- Swiatkiewicz, O. (2014). Competências transversais, técnicas ou morais: um estudo exploratório sobre as competências dos trabalhadores que as organizações em Portugal mais valorizam. *Cadernos EBAPE.BR*, 12(3), 663-687. doi:10.1590/1679-395112337.
- Veiga, S. (2017). *As soft skills de finalistas universitários: alinhamento ou gap com o Mercado de trabalho?* Pontinha: Universidade Europeia. Dissertação de Mestrado.

Weng, Q., McElroy, J., Morrow, P., & Liu, R. (2010). The relationship between career growth and organizational commitment. *Journal of Vocational Behavior*, 77(3), 391-400. doi:10.1016/j.jvb.2010.05.003.



Políticas públicas e moradores de rua: direitos, assistências e negligências

JULIANA ABONIZIO^a

JULIANO BATISTA DOS SANTOS^b

Resumo

O presente artigo é uma análise dos direitos que tratam exclusivamente das políticas públicas sociais elaboradas e orientadas ao atendimento das pessoas em situação de rua no Brasil, com foco na cidade de Cuiabá, capital do estado de Mato Grosso. Para a sua elaboração, debruçamo-nos sobre o ordenamento jurídico que regulamenta tais questões em todo o território nacional com o objetivo de, em um primeiro momento, conhecer na íntegra os direitos da população de rua para, em seguida, após conversas com moradores de rua, visitas às instituições de acolhimento e entrevistas informais com servidores públicos estaduais mato-grossenses e municipais cuiabanos, identificar e apontar quais desses direitos estão disponíveis e quais são negados e/ou negligenciados no município de Cuiabá.

Palavras-chave: moradores de rua, cidade, vulnerabilidade

Abstract

This paper is an analysis of the rights emanating from the social public policies created within the service provided to homeless people in Brazil. The paper focuses on the city of Cuiabá, capital of the state of Mato Grosso. We look at the legal system that regulates these issues throughout the national territory. Our first aim is to have a full understanding of the rights of the homeless population. Then, following conversations with homeless people, visits to host institutions and informal interviews with state civil servants in Mato Grosso and Cuiabá municipality, we aim at identifying and indicating which of these rights are available and which are denied and/or neglected in the municipality of Cuiabá.

Keywords: homeless people, city, vulnerability

^a Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, Portugal. Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho e Universidade Federal de Mato Grosso, Brasil. Contacto: abonizio.juliana@gmail.com

^b Universidade Federal de Mato Grosso e Instituto Federal de Mato Grosso, Brasil. Contacto: julianojobs@gmail.com

1. Introdução

No Brasil, antes da Constituição de 1988, o problema da pobreza extrema materializada na figura dos moradores de rua nunca havia sido tratado com a devida atenção. Após e graças ao respaldo de nossa atual Carta Magna^[1], mais por iniciativa das pessoas em situação de rua e ONG do que pelo governo, as políticas públicas sociais começaram a ser pensadas, exigidas e praticadas pelos poderes públicos. Para sermos mais exatos, é na virada da década de 1990 que surgiu «um verdadeiro movimento de busca da cidadania da população de rua, com base na sua participação direta» (Pousa, 2011, p. 2).

A pressão dos movimentos sociais levou o Governo Federal, em 1993, a regulamentar a questão da Assistência Social em todo território nacional através da criação da Lei n.º 8.742/1993, mais conhecida como Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS)^[2], que, na essência, visa garantir a proteção social por meio da segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia), da segurança de acolhida e da segurança de convívio ou vivência familiar (Lei n.º 8.742, 1993).

A LOAS, na organização da Assistência Social para o enfrentamento à pobreza, define em seus artigos 12.º, 13.º e 15.º, respectivamente, as competências da União, dos estados e dos municípios, que, apesar de serem as mais variadas, convergem para um mesmo objetivo: atender, da melhor maneira possível, a população que se encontra em situação de vulnerabilidade social, seja ela qual for.

Entre os grupos contemplados na LOAS, mais precisamente em seu art.º 23, §1.º, inciso II, estão as pessoas em situação de rua que, conforme a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais do Ministério de Desenvolvimento e Combate à Fome (MDS) (2014), são consideradas vulneráveis sociais de média complexidade, classificação que lhes garante direitos específicos por meio de um ordenamento jurídico próprio.

Neste artigo, discutimos não apenas a legislação federal brasileira, mas também a estadual mato-grossense e a municipal cuiabana a respeito do tema «direitos dos moradores de rua», visando compreender as obrigações dos órgãos públicos em todas as esferas de poderes da União. Para tanto, optamos,

¹ Após sua redemocratização em 1988, o Brasil tornou-se oficialmente uma *res-pública*: República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos estados e municípios e do Distrito Federal. Um Estado Democrático de Direito composto por três poderes independentes e harmônicos entre si: o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

² A LOAS, posteriormente, sofre duas alterações: uma em 2005 com a Lei n.º 11.258 e outra em 2011 com a Lei n.º 12.435.

em um primeiro momento, como metodologia à investigação, por uma análise minuciosa dessas leis e dos dados censitários do último *Relatório do Serviço de Abordagem Social* (2017b) da prefeitura de Cuiabá, voltados tão-somente às pessoas que moram/vivem nas ruas da capital.

Em seguida, fomos às ruas conversar com alguns de seus moradores para saber suas opiniões sobre a rede de atendimento que lhes é destinada. Também conversamos com servidores públicos estaduais e municipais envolvidos no atendimento a esses vulneráveis, sob a condição de anonimato quanto a origem das informações sobre as condições e funcionamento da rede de acolhimento. Paralelamente às análises e conversas, visitamos as instituições de assistência social destinadas às pessoas que perambulam e dormem pelas ruas de Cuiabá, a fim de conhecermos pessoalmente os serviços ofertados no município e a maneira como ocorrem os acolhimentos.

2. Da legislação nacional, estadual de Mato Grosso e municipal de Cuiabá

O financiamento de ações, projetos, serviços e programas socioassistenciais é, segundo a LOAS, de responsabilidade das três esferas do poder. A diferença essencial é que à União cabe legislar, aos estados assessorar e aos municípios executar as políticas de assistência social de combate à miséria, bem como buscar parcerias com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).

O Conselho Nacional de Assistência Social, «órgão superior de deliberação colegiada, vinculado à estrutura do órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação do Plano Nacional de Assistência Social» (Lei n.º 8.742, 1993, p. 6), entende que os serviços socioassistenciais são para o enfrentamento à pobreza e que seu sucesso depende da articulação e da participação dos organismos governamentais, não governamentais e da sociedade civil.

Apesar de a LOAS determinar a criação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 1993, é apenas em 2004, onze anos depois, que ela é elaborada e apresentada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) que, após analisá-la em discussões coletivas e adequá-la ao que se julgou mais profícuo, a sancionou por meio da Resolução n.º 145 (MDS, 2004; MDS, 2005b).

Acredita-se que os prejuízos sociais causados por essa demora são imensos e ocorreram devido à falta de orientações sobre como proceder à implantação da LOAS nos estados-membros e municípios. A ausência de clareza dos

caminhos a trilhar e dos objetivos a alcançar levou a administração pública ora a arbitrariedades nas decisões sobre o que fazer ou não, ora a inércia na forma de omissão. Com a aprovação da PNAS, ocorre a regulamentação da Política Pública de Assistência Social e da Gestão da Política Nacional de Assistência Social, que deixa bem claras as finalidades, as obrigações, as responsabilidades e as metas de cada uma das esferas do poder, permitindo avanços significativos na organização e prestação dos serviços propostos.

Das muitas contribuições da PNAS, duas merecem ser aqui comentadas. São elas: a definição dos usuários com direito de acesso aos benefícios oferecidos pelas políticas sociais e a definição dos tipos de proteção social e o seu público alvo. A primeira é importante porque impede (ou tenta impedir) seleções aleatórias, subjetivas ou fraudulentas de usuários; a segunda especifica o que é de responsabilidade dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS)^[3] e o que é de responsabilidade dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS)^[4], de modo a evitar (ou diminuir) a recusa de atendimentos.^[5]

A PNAS «busca incorporar as demandas presentes na sociedade brasileira no que tange à responsabilidade política, objetivando tornar claras suas diretrizes na efetivação da assistência social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado» (MDS, 2005b, p. 13). A ideia é dar visibilidade a setores da nossa sociedade tradicionalmente excluídos e/ou considerados invisíveis, como também, dada a clareza dos princípios e das diretrizes postas pela PNAS, desconstruir o paradigma de que as políticas públicas sociais são práticas disfarçadas de clientelismo, de assistencialismo ou de caridade para a manutenção de currais eleitorais.

O problema é que a PNAS, ao buscar contemplar todos os grupos e indivíduos em situação de vulnerabilidade social, acabou produzindo redações muito genéricas. Não há dúvidas de que nela a universalização do direito de

³ «O Cras é a unidade pública municipal, de base territorial, localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinada à articulação dos serviços socioassistenciais no seu território de abrangência e à prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica às famílias» (Lei n.º 8.742, 1993, p. 3).

⁴ «O Creas é a unidade pública de abrangência e gestão municipal, estadual ou regional, destinada à prestação de serviços a indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos ou contingência, que demandam intervenções especializadas da proteção social especial» (Lei n.º 8.742, 1993, p. 3).

⁵ Em 2009, o Decreto Federal n.º 7.053 determinou em seu art.º 7.º, inciso XII, a implantação dos Centros de Referência Especializados no atendimento da população em situação de rua, mais conhecidos como Centros Pop (MDS, 2009a).

acesso às políticas sociais é uma assertiva. O mesmo já não se pode dizer sobre a padronização nos atendimentos destinados ao resgate social, pois, na prática, as especificidades de cada grupo e de cada indivíduo mostraram-se distintas, por uma razão muito simples, as necessidades mudam conforme às situações.

Ser (ou estar) em situação de vulnerabilidade implica em igualdade de direitos e não igualdade de auxílios, ou seja, cada caso deve ser analisado em sua particularidade caso se pretenda ações socioassistenciais mais proveitosas. Sendo assim, torna-se necessário criar legislações específicas para cada grupo de vulneráveis de modo a atendê-los adequadamente, oferecendo-lhes a proteção e os benefícios a que fazem jus.

No caso dos moradores de rua — grupo que constitui o foco de nossa análise —, a preocupação em edificar normativas a seu favor começou com a sanção do Decreto s/n.º em 25 de outubro de 2006 que deliberou a criação do «Grupo de Trabalho Interministerial – GTI, com a finalidade de elaborar estudos e apresentar propostas de políticas públicas para a inclusão social da população em situação de rua» (MDS, 2006a, p. 1).

O resultado desses estudos levou, em 2009, à elaboração e à publicação do Decreto n.º 7.053 que «Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento» (MDS, 2009a, p. 1) — normatização institucional de direitos políticos que se configurou em meio às demais legislações como a maior conquista até então na luta pela defesa, proteção e resgate dos moradores de rua.

Entre as benesses do decreto está o parágrafo único do art.º 1.º, que contém claramente duas intenções: mostrar, antes mesmo da leitura dos demais dispositivos, o que a federação entende (e conseqüentemente as outras esferas de poder devem entender) como sendo moradores de rua e, ao mesmo tempo, oferecer subsídios teóricos para se evitar obscuridades que possam causar injustiças em relação a quem é ou não morador de rua, impedido, por exemplo, em caso de engano, o acesso a direitos. De acordo com o decreto, fica estabelecido o seguinte:

Considera-se população em situação de rua o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória. (MDS, 2009a, p. 1)

O Decreto n.º 7.053/2009 normatizou no âmbito jurídico o uso da nomenclatura «população em situação de rua», anteriormente denominado no Direito como «morador de rua» ou «sem-teto urbano». A tutela garantida por essa definição «busca colocar o indivíduo que se encontra nestas condições em uma situação de temporariedade ou transitoriedade de vida, representado através da locução ‘em situação [de]’» (Pousa, 2011, p. 14).

Há inúmeras nomenclaturas para se referir aos moradores de rua, algumas mais e outras menos usuais, umas mais aceitas e outras nem tanto devido ao tom estereotipado. Na verdade, a utilização da nomenclatura está muito associada ao ambiente de onde se fala, com e para quem se fala. Na Organização das Nações Unidas (ONU), por exemplo, a definição utilizada é *homeless*, que em tradução livre significa «sem casa», termo que na língua portuguesa provoca uma enorme confusão dado que para nós «sem casa» é entendido como «sem propriedade imobiliária» e não como morador de rua⁶.

Anteriormente ao Decreto n.º 7.053/2009 no Brasil, a imprecisão da nomenclatura para a identificação de desabrigados, ou pior, as múltiplas definições que semanticamente divergem uma das outras, operaram, muitas vezes, como óbice, levando os responsáveis pela implantação de políticas públicas à omissão de obrigações respaldada na égide da dificuldade de interpretação e da falta de consenso causada pela variedade de significados de tantas nomenclaturas, impedido a «criação de normas protetivas, específicas para o segmento, capazes de acompanhar o perfil e as características desta população» (Pousa, 2011, p. 1).

Outras legislações voltadas à população de rua se somam a Constituição de 1988, a LOAS, a PNAS e ao Decreto n.º 7.053/2009. Legislações que, mesmo não fazendo parte do cerne das políticas públicas sociais destinadas aos moradores de rua, são, com certeza, muito importantes também e, em alguns casos, são até indispensáveis.

Junto às quatro normativas principais, acima mencionadas, há também a Medida Provisória n.º 2.220/2001, a Portaria n.º 381/2006 do MDS, as Resoluções n.º 269/2006, n.º 109/2009, n.º 09/2013 e n.º 14/2014 do CNAS, a Instrução Operacional conjunta n.º 07/2010 da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC), e a Resolução n.º 07/2010 da Comissão Intergestores Tripartite (CIT). Apesar da

⁶ No Brasil, morador de rua ou pessoa em situação de rua refere-se a qualquer sujeito que, devido à falta de residência (alugada, financiada ou própria), faz das ruas e demais espaços públicos a sua morada, a sua casa.

particularidade de cada uma, o seu conjunto forma um emaranhado jurídico que busca, por um lado, garantir a proteção e acesso à dignidade humana, e por outro, evitar lacunas omissivas e restritivas aos direitos.

Mesmo com todas as conquistas, um problema ainda persiste e preocupa os defensores das políticas sociais, os movimentos sociais e os próprios moradores de rua. Tal problema é que os decretos, as resoluções, as portarias e as instruções que objetivam benefícios à população de rua ainda não foram convertidos em lei, o que significa que, a qualquer momento, por iniciativa do Poder Executivo Federal, as poucas normas existentes podem ser revogadas, fazendo com que anos de reivindicações e lutas sejam perdidos.

Saindo da esfera federal e entrando na esfera estadual, mais especificamente em Mato Grosso,^[7] descobrimos que não há nenhuma legislação em vigor voltada à população de rua, não há nenhuma regulamentação de lei estadual que garanta o atendimento e os devidos direitos a esse grupo, conforme exigem a LOAS e o Decreto n.º 7.053. A única coisa que existe no estado sobre o tema, de iniciativa da deputada Janaína Riva, é o Projeto de lei n.º 57/2016,^[8] que se encontra em análise e tramitação na Comissão de Constituição de Justiça e Cidadania (CCJ) da Assembleia Legislativa.

O projeto da deputada baseia-se no artigo 42.º da Constituição Estadual de 1989 para propor a «Política Estadual para a População em Situação de Rua no Estado de Mato Grosso» (Projeto de lei n.º 57, p. 01). Sua redação é praticamente uma cópia do Decreto Federal n.º 7.053/2009, só que menor e adaptada à realidade e às capacidades do estado mato-grossense para o cumprimento dos princípios, diretrizes e objetivos estabelecidos.^[9]

Partindo da esfera estadual para a municipal, pensando exclusivamente a cidade de Cuiabá, encontramos situação similar ou ainda mais precária. Não existe nenhuma lei municipal que institua uma política pública voltada aos

⁷ Localizado na região centro-oeste do Brasil, o Mato Grosso é terceiro maior estado-membro da federação. Sua principal atividade econômica é o agronegócio. Atualmente possui cerca de 3,2 milhões de habitantes distribuídos em 141 municípios. Sua capital é Cuiabá. Cidade fundada em 1719 e cujas arquiteturas colonial portuguesa e neoclássica resistem ao tempo. Seu principal cartão de visitas é o Pantanal. Entre seus muitos símbolos culturais destacam-se os autóctones (índios de diversas etnias), a viola de coxo (instrumento musical), a cabeça de Pacu (prato típico da região), e o cururu e siriri (danças criadas por ribeirinhos).

⁸ Despacho na Secretaria de Serviços Legislativos de Mato Grosso: Protocolo n.º 550/2016 e Processo n.º 150/2016.

⁹ Dizer que o projeto é quase uma cópia do Decreto n.º 7.053/2009 não deve ser entendido como uma crítica, pelo contrário, sua utilização como pano de fundo é uma excelente estratégia para conseguir na CCJ a sua aprovação.

moradores de rua, como também não existe nenhum projeto de lei engavetado ou tramitando na Câmara dos Vereadores — ausência que abre brechas para omissões de responsabilidades que tendem a agravar a já precária condição de existência de quem vive nas ruas e não tem praticamente nada, a não ser o próprio corpo que registra em si as dificuldades do cotidiano e cuja expressão parece implorar por dignidade, respeito e descanso.

Viver nas ruas é fazer do corpo a própria casa, como uma espécie de casulo em que não há pupa e nem proteção contra os perigos naturais; há apenas metamorfoses, uma «(des)evolução» que aos poucos degenera o corpo, que, diferentemente das tralhas carregadas em malas e mochilas, ou em carrinhos e sacos improvisados, é a única coisa que não pode ser tomada à força, impedimento que leva os mais intolerantes a apelar para outros mecanismos de coerção como violência, humilhação, restrição e higienização, e em alguns casos, até mesmo assassinatos.^[10]

Resgatar, recuperar e reinserir os moradores de rua na sociedade são obrigações do poder público. No entanto, enquanto elas não são cumpridas, tal poder deve garantir proteção e dignidade da pessoa humana. Nessa batalha diária, os municípios são a linha de frente e os responsáveis pela implantação da PNAS. Em Cuiabá, essa responsabilidade é da Secretaria Municipal de Assistência Social e Desenvolvimento Humano (SMASDH), que ainda não conseguiu implementá-la em sua totalidade, ora pela mudança de gestão, ora pela falta de mão de obra, ora pela escassez de recursos financeiros. Além disso, os serviços disponíveis não são suficientes para atender a demanda, fato que impede os servidores de exercerem com eficácia as suas funções.

A PNAS tem como objetivo geral assegurar o acesso dos moradores de rua às políticas sociais por meio de serviços, benefícios, programas e projetos realizados de forma intersetorial, transversal e interdisciplinar (BRASIL, 2005b). Acontece que teoria (o que deve ser) e prática (o que é) são às vezes incompatíveis e adequar uma à outra não é tarefa fácil, nem mesmo nas epistemes. Nesse sentido, cabe aqui perguntarmos: quais são os serviços socioassistenciais que a legislação em vigor exige que os municípios cumpram? Quais desses serviços são (de fato) oferecidos pela prefeitura de Cuiabá?

¹⁰ A violência às pessoas que moram nas ruas é tão grande e frequente que em 19 de agosto de 2004, na região da Praça da Sé em São Paulo, vários moradores de rua foram brutalmente agredidos a pauladas, pedradas e marretadas. Ao final da barbárie seis deles faleceram. O Massacre Sé, como ficou conhecido, motivou a criação do Dia Nacional de Luta da População em Situação de Rua, que ocorre na mesma data dos homicídios, como uma forma de lembrar o massacre e para refletirmos sobre o modo como eles são tratados pela sociedade.

Todo o cidadão em situação de vulnerabilidade tem, de acordo com a PNAS, o direito à garantia de sua promoção social mediante a oferta de atendimentos em redes de acolhida e serviços. Segundo a PNAS, na parte que trata exclusivamente dos moradores de rua, a rede de acolhida destinada deve ser composta por CREAS, Centro Pop, albergue e restaurante popular, sendo que os serviços oferecidos devem ser basicamente abordagens de rua e encaminhamentos.

Em Cuiabá existem dois CREAS, nenhum Centro Pop, três albergues e dois restaurantes populares. Os CREAS são o CREAS Centro localizado na Rua Regis Bittencourt, n.º 384 no bairro do Porto, e o CREAS Norte que fica na Av. 01 esquina com a Av. 03 no bairro Morada do Ouro. As responsabilidades do CREAS estão prescritas em um conjunto de normativas que fundamentam sua criação e competência no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

De acordo com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, a população de rua enquadra-se no serviço de Proteção Social Especial de Média Complexidade cuja função é atender «às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos» (MDS, 2005b, p. 38). Essa definição gera confusões de interpretação e dúvidas, pois, mesmo que o morador de rua tenha todos os vínculos rompidos, a tipificação do serviço, segundo o ordenamento jurídico do CREAS, não muda de média para alta complexidade.

O serviço especializado para pessoas em situação de rua, ofertado pelos CREAS, tem como finalidade «assegurar atendimento e atividades direcionadas para o desenvolvimento de sociabilidades, na perspectiva de fortalecimento de vínculos interpessoais e/ou familiares que oportunizem a construção de novos projetos de vida» (MDS, 2014, p. 40). A preferência recai sobre projetos que levem à reinserção e garantam a permanência desses sujeitos na sociedade.

Além do CREAS, o morador de rua também pode contar com o Centro Pop, mas não em Cuiabá. Em todo o estado de Mato Grosso existem apenas dois Centros Pop, um na cidade de Várzea Grande e o outro em Rondonópolis. A prefeitura de Cuiabá, em meados de 2013, inaugurou seu primeiro Centro Pop no Centro Norte da Capital, na Rua Pedro Celestino s/n.º, área com grande concentração de comerciantes, ambulantes, transeuntes, turistas, moradores de rua e dependentes químicos.

Por pressão da Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL) e da Associação de Moradores Locais, o Centro foi fechado em 2014 com a promessa de ser reaberto em outro lugar: promessa não cumprida até o momento (novembro de

2017). O argumento da associação de moradores e de representantes do comércio central é que, com a instalação do Centro Pop, a quantidade de usuários de drogas cresceu no entorno e com eles o número de delitos (roubos e furtos, principalmente), o que afetou de modo considerável os lucros dos comerciantes e trouxe muita insegurança aos moradores da região (Centro Pop, 2013; Deus, 2014).

Com o fechamento do Centro Pop, quase todos os serviços oferecidos por ele foram encerrados, com exceção dos serviços de acolhimento que passaram a ser de responsabilidade do CREAS Centro. Na tentativa de reabrir o Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua no Centro Sul de Cuiabá e voltar a oferecer os serviços a que os moradores de rua têm direito, conforme determina a lei, a prefeitura esbarrou novamente no medo e preconceito dos munícipes que, após se mobilizarem e buscar apoio junto às autoridades, conseguiram impedir à sua reabertura (Ramires, 2016).

Na capital, os albergues disponíveis à população de rua são a Casa de Abrigamento Porto na Rua Coronel Benedito Leite, n.º 637 no bairro do Porto, o Albergue Municipal Manoel Miráglio na Rua Istambul, n.º 02 no bairro Bordas da Chapada e o Albergue Distrito da Guia na rodovia Helder Cândida (ou Estrada da Guia) quilômetro 7. Os dois primeiros são administrados e subsidiados pela prefeitura de Cuiabá e o último, apesar de subsidiado pelo município, é administrado pela Associação Terapêutica e Ambiental Paraíso.

Cada albergue tem capacidade para 50 sujeitos, disponibilidade insuficiente para atender a demanda¹¹, situação que se torna ainda mais grave se considerarmos não só os sujeitos que procuram por abrigos como também os sujeitos que os rejeitam veementemente sob várias alegações: não adaptação às regras; maus-tratos causados por servidores; risco de perder o seu território¹²; proibição de animais de estimação (cão, gato e *hamster*); medo de perder a guarda dos filhos, entre outros argumentos, dentre os quais destacamos a falta de desejo.

¹¹ De acordo com a Secretaria Municipal da Assistência Social e Desenvolvimento Humano (SMASDH) da prefeitura de Cuiabá, ao final do ano de 2017, contabilizou-se, formalmente, 283 indivíduos em situação de rua na capital mato-grossense. Todavia, ainda segundo a SMASDH, se se considerar os moradores de rua que preferem o anonimato e a invisibilidade, o número total pode chegar a 800 pessoas ou mais (Cuiabá, 2017b).

¹² Território aqui refere-se ao espaço urbano que o morador de rua normalmente utiliza em seu dia a dia para sobreviver.

Para eficiência do funcionamento dos albergues, seria necessário escutar os possíveis beneficiados a fim de que estes sejam locais agradáveis, apesar da rigidez, mesmo necessária, das regras de convivência.

Destacamos ainda a localização dos albergues como um ponto importante a ser pensado. Dos três albergues municipais em Cuiabá, dois (o Manoel Mirágua e o da Estrada da Guia) estão muito afastados da região central que, historicamente, concentra o maior número de moradores de rua. Suas localizações contrariam a legislação vigente que exige a instalação de casas de acolhimento nas áreas com maior concentração de vulneráveis em situação de rua. No caso do Albergue Distrito da Guia, a situação é ainda mais grave, pois além de ficar fora do município, ele não oferece ao albergado transporte para retornar à cidade, obrigando muitos deles, na ausência de recursos financeiros próprios, a pedirem carona na rodovia ou a caminharem por 7,7 km até a entrada mais próxima de Cuiabá.

Quanto aos restaurantes populares, existem dois na capital: o Restaurante Popular Prato Cheio, subsidiado pelo Estado, e o Restaurante Popular de Cuiabá, subsidiado pelo município. Ambos foram criados com o intuito de atender preferencialmente pessoas em situação de vulnerabilidade econômica. Porém, em nenhum deles há restrições que impeçam qualquer outro cidadão de usufruir do serviço nutricional oferecido, o que significa que, na prática, todos têm direito às refeições, desde que pague a taxa devida.

O Restaurante Popular Prato Cheio serve em média 500 pratos por dia a um custo individual e acessível, inclusive aos moradores de rua, de R\$ 1,65. Ele funciona de segunda a sexta-feira, das 11 às 13 horas, exceto feriados. Normalmente, cada refeição é composta de 7 itens, sendo o arroz, o feijão, a carne, a salada, a sobremesa e o suco obrigatórios. O espaço disponível às refeições é composto de 20 mesas com 4 cadeiras cada, o que dá um total de 80 pessoas sentadas e muito bem acomodadas — sem apertos, sem empurrões e nem tropeços.

Do lado de fora do refeitório, na parte interior e às vezes exterior do estabelecimento, longas filas se formam. Porém, o acesso ao restaurante não demora. A média de espera, com base nas oito vezes em que lá estivemos, é de aproximadamente 17 minutos. Outras vantagens do restaurante são a acessibilidade às pessoas com deficiência (ou PCD) e a sua localização: Rua Baltazar Navarros, n.º 567 no Bairro Bandeirantes, área central de Cuiabá próxima a «dois pontos de grande concentração de pessoas vulneráveis, o Serviço Nacional de Emprego (SINE) e o Pronto-socorro de Cuiabá» (Pereira, 2017, p. 1).

O Restaurante Popular de Cuiabá, localizado na Rua Barão de Melgaço, n.º 3.061, próximo a Câmara do Vereadores, na região Centro Sul da cidade, alimenta por dia de atendimento cerca de 400 pessoas de segunda a sexta-feira, entre 11 e 14 horas, salvo feriados. Nele, dificilmente se formam filas, as refeições seguem o mesmo padrão do Prato Cheio e o ambiente onde se come tem 156 lugares com bancos espaçados suficientemente um dos outros para o conforto de todos.

O problema é que o restaurante popular municipal tem um preço considerado alto pelo público-alvo. Cada refeição sai a um custo de R\$ 4, valor certamente não acessível a todos, principalmente aos que se encontram abaixo da linha da pobreza. Outra desvantagem é o fato de o refeitório situar-se no primeiro andar, o que compromete sua acessibilidade, já que não há rampa e o elevador está constantemente inoperante, ou em eterna manutenção como costumam brincar os potenciais usuários.

Sobre os serviços de abordagem de rua, de responsabilidade do CREAS, vale ressaltar que os mesmos não ocorrem na frequência que deveriam, aliás as abordagens quase nunca ocorrem. Seus funcionários ficam mais à disposição para atender as reclamações que chegam na ouvidoria da prefeitura do que, prontamente, dispostos a resgatar pessoas em situação de vulnerabilidade social.

Ações do gênero não são vistas com bons olhos por alguns agentes de abordagem social. Segundo eles, que pediram para não serem identificados, as ações que visam atender as denúncias da ouvidoria têm mais caráter higienista do que humano, uma vez que a ideia é dar uma aparência agradável à cidade e ao mesmo tempo mostrar serviço aos munícipes.

Já com relação aos encaminhamentos a notícia é boa, pelo menos no papel. Segundo a legislação, cabe ao CREAS encaminhamentos para quase tudo: para retirada de documentos, para a participação em projetos de inclusão produtiva, para o recebimento do benefício de prestação continuada (no caso de idosos e deficientes), para reabilitação em clínicas especializadas (quando dependentes químicos), para o Sistema Único de Saúde (SUS), no caso de patologias graves e epidêmicas¹³, para contratação de mão de obra em empresas parceiras ou na própria administração pública conforme Projeto de lei n.º 2.470/2007, para qualificação profissional, para retorno à cidade natal, para reinserção à família e à comunidade, etc.

¹³ Principalmente nos casos de tuberculose, hanseníase e doenças sexualmente transmissíveis (DST's).

Conclusão

No plano federal, a regulamentação político-jurídica de atenção básica voltada à população de rua, ao menos no plano normativo, vai ao encontro do que é determinado pela nossa Constituição: a garantia da dignidade da pessoa humana. Porém, na prática, a realidade é bem diferente. Em todo o território nacional, de acordo com o último censo apresentado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2012, uma população situada entre 0,6 a 1% encontra-se em situação de rua, o que corresponde a 1,8 milhões de pessoas (Reis, 2016).

Muitas são as explicações para isso. No Mato Grosso, por exemplo, principalmente em sua capital, quando se compara a demanda necessária ao bom e ao eficaz atendimento aos moradores de rua com o que é ofertado, é possível perceber quão insuficientes são os serviços e o número de instituições de acolhimento (Prefeitura Municipal de Cuiabá, 2017b), como explicado no tópico 2 acerca do CREAS, do fechamento do Centro Pop e dos graus de inacessibilidade dos restaurantes e casas de recolhimento.

Tal deficiência de número e atuação de instituições e serviços, além de impedir a realização plena de seus propósitos, contribui tanto para a permanência das pessoas em situação de rua nas ruas como para o seu aumento, uma vez que ir da casa à rua é muito mais fácil e provável do que o sucesso no resgate e reinserção social (Prefeitura Municipal de Cuiabá, 2017a).

Mesmo havendo regulamentação e desejo de resgate e reinserção social, o fato da não obrigatoriedade na forma de lei e o conflito de interesse com outros públicos, como o caso dos lojistas aliado a uma motivação higienista, são fatores impeditivos na melhora da situação de vulnerabilidade e, quando não se tornam ainda pior, tornam-se agravantes.

Ignorar o problema certamente não é o caminho. Primeiro pela questão de humanidade e, depois, porque as ruas inclinam seus habitantes à dependência química, que, por sua vez, alimenta o tráfico de drogas, fortalece as organizações criminosas, aumenta o índice de furtos e roubos e a probabilidade de latrocínio. Dar condições de dignidade social, de civilidade aos moradores de rua, é uma exigência de cidadania, certamente benéfica para os que moram nas ruas, mas igualmente para toda a sociedade. Não só em razão de possibilitar a materialização da ideia de bem-estar social, mas principalmente por cumprir o que determina a constituição brasileira em seu art.º 5.º: «direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade».

Mesmo e apesar de certos avanços na busca por regulamentações e leis e comprometimentos de vários setores da sociedade, é importante destacar que os moradores de rua não constituem um movimento social que atua em causa própria. Assim, o protagonismo vivido duramente na rua, sendo que a localidade virou um adjetivo pejorativo do próprio ser, requer outras vozes para se fazer ouvir, dado seu papel coadjuvante na política e invisibilidade social. Além de falar em nome dos moradores de rua e dos menos assistidos, o mais fundamental é ouvi-los e poder aproximar as linhas do papel que normatiza as vidas, muitas vezes sobrevidas, do cotidiano.

Referências

- Centro Pop gera insegurança a moradores e comerciantes (2013, agosto 08). *Câmara Municipal de Cuiabá – Notícias*. Recuperado em 14 maio, 2017, de <http://www.camaracba.mt.gov.br/noticia.php?id=4211>.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988* (2017). Brasília, DF. Recuperado em 26 fevereiro, 2017, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm.
- Constituição do Estado de Mato Grosso: preâmbulo* (1989). Cuiabá. Recuperado em 20 junho 2017, de <http://www.mt.gov.br/documents/2459523/3703350/Constituicao-estadual.pdf/5a6d86d6-054f-46ac-a418-f8d382cea16c>.
- Decreto de 25 de outubro de 2006* (2006a). Constitui Grupo de Trabalho Intermunicipal – GTI, com a finalidade de elaborar estudos e apresentar propostas de políticas públicas para a inclusão social da população em situação de rua, conforme disposto na Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado em 13 maio 2017, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Dnn/Dnn11024.htm.
- Decreto n.º 7.053, de 23 de dezembro de 2009* (2009a). Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado em 25 maio 2017, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm.
- Deus, J. de. (2014, outubro 29). Centro Pop provoca «efeito colateral», diz oficial da PM. *Diário de Cuiabá*. Recuperado em 14 maio 2017, de <http://www.diariodecuiaba.com.br/detalhe.php?cod=446818>.
- Lei n.º 11.258, de 30 de dezembro de 2005* (2005a). Altera a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, para acrescentar o serviço de atendimento a pessoas que vivem em situação de rua. Brasília, DF. Recuperado em 27 maio 2017, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11258.htm.

- Lei nº 12.435, de 06 de julho de 2011* (2011). Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Brasília, DF. Recuperado em 2 abril 2017, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12435.htm.
- Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993* (1993). Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado em 25 maio 2017, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm.
- Medida provisória nº 2.220, de 04 de dezembro de 2001* (2001). Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado em 9 abril 2017, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm.
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2005b). *Política nacional de assistência social PNAS/2004*: Norma operacional básica NOB/SUAS. Brasília. Recuperado em 15 maio 2017, de http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf.
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2006b). Portaria nº 381, de 12 de dezembro de 2006. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Recuperado em 16 maio 2017, de http://www.direito.mppr.mp.br/arquivos/File/2006_MDS.pdf.
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2014). *Tipificação nacional de serviços socioassistenciais*. Brasília. Recuperado em 23 maio 2017, de http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf.
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social (2004). Resolução nº 145, de 15 outubro de 2004. *Legis Web – Informação Rápida e Confiável*. Recuperado em 25 maio 2017, de <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=101000>.
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social (2006c). *Resolução nº 269, de 13 dezembro 2006*. Aprova a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS. Brasília, DF. Recuperado em 16 abril 2017, de <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2006/CNAS%202006%20-%20269%20-%2013.12.2006.doc/download>.
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social (2009b). *Resolução nº 109, de 11 novembro de 2009*. Brasília, DF. Recuperado em 16 abril 2017, de <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2009/cnas-2009-109-11-11-2009.pdf/view>.
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social (2013). *Resolução nº 09, de 18 abril de 2013*. Dispõe sobre cri-

- térios de elegibilidade e partilha dos recursos do cofinanciamento federal para a expansão qualificada do ano de 2013. Brasília, DF. Recuperado em 9 junho 2017, de <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2013/cnas-2013-009-18-04-2013.pdf/download>.
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social (2014). *Resolução n.º 14, de 15 maio de 2014*. Dispõe sobre a Expansão Qualificada do exercício de 2013 do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – PAEFI ofertado no âmbito do Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS. Brasília, DF. Recuperado em 9 junho 2017, de <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2014/cnas-2014-013-13-05-2014.pdf/download>.
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Comissão Intergestores Tripartite (2010a, junho 14). Resolução n.º 07, de 7 de junho de 2010. Pactua critérios de expansão qualificada do cofinanciamento federal para serviços socioassistenciais em 2010. *Diário Oficial da União*, 111(1), 123. Recuperado em 26 maio 2017, de <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/SNASestado/ResolucaoN7.pdf>.
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social (2010b). Instrução Operacional Conjunta Senarc/SNAS/MDS n.º 07 de 22 de novembro de 2010. Orientações aos municípios e ao Distrito Federal para a inclusão de pessoas em situação de rua no Cadastro Único. *MDSA – Legislação*. Recuperado em 5 junho 2017, de http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa_familia/instrucoes_operacionais/2010/io_conjunta07%20_senarc.pdf.
- Pereira, K. (2017, janeiro 8). Restaurante Prato Popular oferece refeições balanceadas por R\$ 1,65. *Setas-MT: Notícias*. Recuperado em 16 maio 2017, de <http://www.hipernoticias.com.br/cidades//prato-popular-oferece-refeicoes-balanceadas-por-r165/68591>.
- Pousa, E.F., Jr. (2011). Políticas públicas para inclusão social dos moradores de rua. *Revista Jus Navigandi*, 16(2778), 1-15. Recuperado em 19 março 2017, de <https://jus.com.br/artigos/18448/politicas-publicas-para-inclusao-social-dos-moradores-em-situacao-de-rua>.
- Prefeitura Municipal de Cuiabá. Secretaria Municipal de Assistência Social e Desenvolvimento Humano (2017a). *Projeto: Quero Te Conhecer*. Cuiabá.
- Prefeitura Municipal de Cuiabá. Secretaria Municipal de Assistência Social e Desenvolvimento Humano (2017b). *Relatório do Serviço de Abordagem Social*. Cuiabá.
- Projeto de lei n.º 57/2016 de 23 de fevereiro (2016). Institui a política estadual para a população em situação de rua no estado de Mato Grosso e dá outras providências.

- Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso*. Recuperado em 8 julho 2017, de <https://www.al.mt.gov.br/storage/webdisco/cp/20160222164136124100.pdf>.
- Ramires, Y. (2016, julho 3). Vizinhança se mobiliza contra abrigo para moradores de rua. *Mídia News*. Recuperado em 17 maio 2017, de <http://midianews.com.br/cotidiano/vizinhanca-se-mobiliza-contr-a-brigo-para-moradores-de-rua/267848>.
- Reis, M. (2016, março 24) Número de pessoas em situação de rua só cresce no Brasil. *Observatório da Sociedade Civil*. Recuperado em 9 maio 2017, de <https://observatoriosc.wordpress.com/2016/03/24/numero-de-pessoas-em-situacao-de-rua-so-cresce-no-brasil/>.



ENSAIO

O uso do mar como Estratégia Oceano Azul para a internacionalização de Portugal: algumas reflexões

LUÍS DIAS RAMOS^a

CARLA GUAPO COSTA^b

Resumo

A situação geográfica privilegiada na confluência entre três continentes confere a Portugal condições excecionais para apostar no uso do mar como base para uma estratégia de internacionalização que lhe permita reconfigurar-se competitivamente.

Recorrendo à lógica de atuação da Estratégia Oceano Azul, Portugal poderá detetar e competir em mercados alternativos, onde existam menor concorrência e maiores rentabilidades: os oceanos azuis, centrados no Atlântico; e enfrentar com vantagens competitivas diferenciadas os oceanos vermelhos centrados na União Europeia, onde continua a ser necessário competir.

O oceano azul de Portugal consubstancia-se num *cluster* do mar com atributos únicos e de difícil imitação, na atração de parcerias económicas e tecnológicas, e no desenvolvimento de estratégias económicas, militares, diplomáticas e psicossociais que confluam para uma estratégia integral adequada, exequível e aceitável, apoiada numa cultura estratégica de afirmação do interesse nacional; assegurando desenvolvimento económico, bem-estar para os cidadãos e o reforço da soberania e da segurança económica.

Palavras-chave: Estratégia; Estratégia Oceano Azul; Internacionalização; Uso do Mar

Abstract

With a privileged geographic situation at the confluence between three continents, Portugal has exceptional conditions to invest in the use of the sea as the basis for an internationalization strategy, allowing it to reshape its competitiveness.

Using the logic of the Blue Ocean Strategy, Portugal will be able to detect and compete in alternative markets where there is less competition and higher returns; the blue oceans, centred in the Atlantic. This strategy will also allow it to face the red oceans centred in the European Union, where it is still necessary to compete, doing so with differentiated competitive advantages.

The blue ocean of Portugal is based on a cluster of the sea with unique attributes and difficult to imitate, as well as on the attraction of economic and technological partnerships, and on the development of economic, military, diplomatic and psychosocial strategies. These converge to an adequate, acceptable strategy, supported by a strategic culture of affirmation of the national interest, ensuring economic development and well-being for citizens, as well as strengthening sovereignty and economic security.

Keywords: Strategy; Blue Ocean Strategy; Internationalization; Use of the Sea

^a Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa, Portugal.

^b Centro de Administração e Políticas Públicas, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa, Portugal.

1. Introdução

Este artigo aborda a possibilidade de existência de pontos de confluência entre as estratégias utilizadas pelas empresas e as utilizadas pelos estados, focando-se no contributo de ambas para a dinamização do uso do mar como o centro de gravidade de uma estratégia de internacionalização de Portugal, num ambiente global altamente competitivo.

A «Estratégia Oceano Azul» (EOA) (Kim & Mauborgne, 2016) visa ajudar as empresas a criarem mais mercado e a tornarem a concorrência menos relevante, através da inovação com valor, elaborando quadros estratégicos, rompendo «com o *trade-off* entre diferenciação e baixo custo e criar uma nova curva de valor» (p. 61). Atuar em mercados conhecidos e muito concorrenciais leva-as a «oceanos vermelhos», enquanto a aposta em novos mercados, ou a redefinição dos existentes, apresentando novas propostas de valor, pode conduzi-las a «oceanos azuis», onde a concorrência é menor e a rentabilidade, à partida, superior.

Podendo encarar-se a situação de periferia geográfica e de menor relevância política em que Portugal se encontra na União Europeia (UE) como um «oceano vermelho», torna-se necessário saber transformar esses condicionais em oportunidades, não se desperdiçando os esforços de integração realizados.

Todavia, sendo Portugal geograficamente central entre três continentes, dispondo de uma cultura, de uma língua e de uma vasta diáspora, e existindo possibilidades de exploração de recursos marítimos, minerais e energéticos num Oceano Atlântico que lhe serviu de modelo estratégico durante séculos (Reis B. C., 2015), estamos em crer que o mar poderá transformar-se num «oceano azul» para Portugal, pois «nenhum outro tema poderia fazer de Portugal, com tanta naturalidade e com tanta eficácia, um país mais pertinente no quadro global e no contexto europeu em particular» (Cunha, 2011, p. 63).

Cunha (2011), Lima (2016) e Costa e Silva (2016) defendem que Portugal aproveite a sua posição geográfica e a integração na NATO (*North Atlantic Treaty Organization*), na UE e na CPLP (Comunidade dos Países de Língua Portuguesa), para se virar para o exterior e, portanto, para estratégias de internacionalização, para cujo sucesso a atuação do Estado é decisiva (Porter, 1990). A Sociedade de Avaliação Estratégica e Risco (SAER) (2009) sustenta que um processo de internacionalização é condição necessária ao desenvolvimento de um país, no qual as empresas competitivas a nível global são o fator-chave e o papel de suporte e galvanizador do Estado é relevante; esboçando

uma ponte entre as estratégias destes dois atores. Como várias empresas internacionalmente competitivas recorrem à EOA, investigamos até que ponto essa estratégia (devidamente adaptada) poderá ser utilizada pelos estados, pois estes continuarão a influenciar as sociedades através de políticas públicas de apoio e incentivo às empresas, focando esta análise no contexto específico do uso do mar, em Portugal.

Perante o exposto, perguntamos: se Portugal conseguir diferenciar-se de outros países, melhorando as suas vantagens competitivas nos «oceanos vermelhos» em que já compete e, paralelamente, procurar «oceanos azuis» centrados no uso do mar, poderão estes contribuir para aumentar a competitividade do País e o bem-estar dos seus cidadãos?

Metodologicamente, desenvolvemos um estudo exploratório assente numa perspetiva multidisciplinar, que recorre essencialmente a métodos qualitativos, com um pendor epistemológico interpretativista (Cano, 2012), aplicados na análise documental de literatura de carácter científico, sendo todas as fontes abertas e preferencialmente primárias (Fernandes A. J., 2008, pp. 59-60). A perspetiva básica de investigação e de análise é sistémica, conforme o primeiro postulado de Parsons (cf. Adriano Moreira, 2014, p. 99), aproximando-nos de uma perspetiva ontológica holista (Carlsnaes, 2013). Sendo a estratégia indutiva, o seu método consiste na recolha, análise e sistematização dos factos (Fernandes A. J., 2008, p. 57). Recorremos, também, ao método dedutivo, sobretudo aquando da revisão da literatura necessária à delimitação e explicação do enquadramento teórico adotado.

2. Enquadramento teórico e operacionalização de conceitos

Operacionalizamos o conceito de *uso do mar* como a capacidade de um Estado para assegurar, nos espaços marítimos que legalmente lhe são atribuídos, a passagem de pessoas, bens, forças militares e diplomáticas e a exploração de recursos nas suas águas e subsolo, promovendo o desenvolvimento económico, científico e cultural, apoiando a política externa e assegurando a segurança, a defesa militar e autoridade do Estado (Booth, 2014 [1977], pp. 15-17; Monteiro L. S., 2017, pp. 4-5).

Recorrendo à Teoria Geral da Estratégia, e baseando-nos em Cabral Couto (1988) e Silva Ribeiro (2010), assumem-se as divisões da estratégia como um pilar teórico. Encarando o uso do mar como uma estratégia integral — o que implica uma abordagem multidisciplinar ao nível dos mais altos responsáveis, quer das empresas, quer do Estado —, poderemos debruçar-nos sobre as es-

estratégias gerais que a compõem: económica, militar, diplomática e psicossocial; e dividir cada uma destas em várias estratégias particulares, como seja o *cluster* do mar como componente da estratégia económica geral.

Pretendemos aproximar a estratégia empresarial à estratégia integral ou total, tendo em conta que estas nem sempre se entrecruzam, começando por explorar uma estratégia — proveniente das empresas —, a EOA, e questionamos: se os estados utilizassem, nem que parcialmente, os princípios orientadores da EOA, poderiam ter mais sucesso?

Por conseguinte, há que enquadrar as estratégias dos estados, sobretudo dos mais pequenos, quanto às suas estratégias de internacionalização e ao seu poder de negociação; e entender como as empresas e os estados criam e mantêm vantagens competitivas.

Os estados, tendo por base as sucessivas evoluções das Teorias Explicativas do Comércio Internacional — de Adam Smith a Heckscher e Ohlin e Vernon — para se internacionalizarem e almejarem obter níveis mais elevados de prosperidade, deverão ser capazes de conquistar e/ou manter quotas em mercados externos através do comércio internacional, do Investimento Direto Estrangeiro (IDE) e da transferência de tecnologia (Krugman & Obstfeld, 2009; Costa, 2010), concretizando-se assim um conceito operacional de estratégia de internacionalização. Os objetivos são os três agora indicados; mas como concretizá-los através dos processos mais eficientes, eficazes e acessíveis aos pequenos estados, tendo em conta reações — eventualmente adversas — de outros estados?

A nossa resposta divide-se entre o meio («onde») e dois meios («como, ou com quê») estratégicos (Ribeiro A. S., 2010). O meio situacional está na UE e no Sistema Internacional, com ênfase no Oceano Atlântico. O primeiro meio a empregar situa-se nas estratégias de participação e negociação externa dos pequenos estados; o segundo está na construção da vantagem competitiva, numa perspetiva empresarial, seguidamente alargada a uma dimensão nacional e consubstanciada no «diamante da vantagem nacional» (Porter, 1990).

Sendo Portugal um pequeno estado na UE e no Sistema Internacional (Nunes, 2007; Almeida, 2012 [1989]), na perspetiva analítica realista da «estabilidade hegemónica», estaria «condenado» às prescrições e à coação das grandes potências, com quem teria que se aliar passivamente para garantir a sua proteção, em troca de acesso a recursos ou a localizações estratégicas que permitissem algum equilíbrio ou gravitação. Todavia, as perspetivas analíticas do «equilíbrio internacional» apontam para as lógicas da cooperação,

coordenação e adequabilidade, com base na resolução de conflitos através de instituições supranacionais, de regras aceites por todos, na interdependência e no consenso (Nunes, 2007).

Para além do recurso ao *soft power* (Nye, 2004), Panke (2012a) e Dietelhoff e Wallbott (2012) sugerem que os pequenos estados constituam alianças geográficas ou baseadas em interesses comuns, que atuem como mediadores e defensores de valores, de princípios e da legalidade — a que se acrescenta o *behavioral power* (Habeeb, 1988) — para conseguirem vantagens em negociações em que a balança do poder tende para os mais poderosos. Será necessário apostar nas questões fundamentais e estratégicas, com base numa diplomacia de nicho alicerçada no conhecimento e *expertise* do pequeno estado no domínio em discussão; ou fazer valer argumentos, recorrendo a uma assertividade informada, a movimentos de antecipação ou a factos consumados nas situações de *bargaining*, às quais os estados mais fortes recorrem, sobretudo nas questões de carácter distributivo — económico e securitário —, pois, nas situações regulativas, os argumentos morais e legais têm maior vencimento (Panke, 2012b).

A vantagem competitiva ao nível empresarial concretiza-se «quando a taxa de rentabilidade a longo prazo de uma empresa é superior à média da indústria num dado mercado ou segmento de mercado» (Freire, 1997, p. 224). Porter (1998 [1985]) considera duas estratégias básicas e mutuamente exclusivas para a sua construção: liderança pelo custo e diferenciação; e defende que as vantagens competitivas sejam sustentáveis e mantidas ao longo do tempo, o que conduz a estratégias defensivas, uma vez conquistadas. Contudo, Aurik et al. (2015) e McGrath (2013) demonstram que, num ambiente de rápida evolução tecnológica e de globalização, as vantagens competitivas são de curta duração e sucedem-se por ondas, levando as empresas a protegerem-se da concorrência, reinventando e reconfigurando continuamente os seus negócios para manterem os clientes e atraírem novos.

Passando à vantagem competitiva das nações, Porter (1990) diz-nos que as características do ambiente nacional que influenciam o desempenho internacional das empresas se combinam num «diamante», no qual quatro determinantes — disponibilidade de fatores de produção avançados, procura doméstica exigente e sofisticada, existência de uma rede dinâmica de indústrias de suporte agrupadas em *clusters* regionais e setoriais, e a sofisticação das estratégias, a estrutura e o elevado grau de rivalidade entre as empresas que competem num determinado setor — se influenciam e interagem entre

si. Quanto mais sofisticadas forem estas interações e mais dinâmicos, inovadores e produtivos forem os componentes destes determinantes, mais capaz de construir vantagens competitivas sustentáveis será uma economia no seu todo; cabendo ao Estado um papel influenciador, motivador e promotor de políticas de apoio à competitividade das indústrias, da educação, da ciência, que crie infraestruturas e promova as empresas na sua internacionalização e atraia IDE.

Para Porter e para o World Economic Forum (WEF) (2016), a competitividade das economias mede-se também pelos pilares em que assenta: as menos desenvolvidas e pior posicionadas naqueles índices concentram-se na exploração de requisitos básicos — como as matérias primas em bruto — e vão evoluindo para a promoção da eficiência dos fatores de produção, atingindo a maior competitividade ao apostarem nos fatores de inovação e de sofisticação dos negócios, situando-se Portugal neste grupo. Rebelo de Sousa (2014a), alternativamente a Porter, propõe três diamantes da vantagem nacional: o macroeconómico, baseado em políticas estruturais promotoras da internacionalização e do investimento, dinamizado pelo Estado; o microeconómico, centrado na dinamização da gestão e da competitividade das empresas; confluindo ambos para o «Diamante da Relatividade Económica», dinamizado pelos cidadãos através do seu voto, e que conduz a dinâmicas de desenvolvimento indutoras de padrões cada vez mais elevados de prosperidade e de desenvolvimento económico e social, destacando o papel dos cidadãos, até então, relativamente ignorado.

A EOA surge como uma alternativa ao modelo neoclássico da construção das vantagens competitivas. Kim e Mauborgne começaram por associar a EOA ao universo empresarial, aproximando-se, ao longo dos anos, ao universo dos estados:

Blue ocean strategy for national development is about transforming the public sector on the local, state, and national level with high-impact, low-cost initiatives that cut across ministries, agencies, NGOs, and municipalities. Across the globe governments are increasingly using blue ocean strategy to deliver higher value to citizens at lower cost. (Kim & Mauborgne, 2017)

Para os autores, a EOA fundamenta-se na inovação com valor, ou seja, «em vez de se concentrar em vencer a concorrência, concentra-se em tornar a concorrência irrelevante por meio da criação de mais valor para os compradores e para a empresa, desbravando assim um novo espaço de mercado

não disputado» (2016, pp. 42,46). Destarte, operacionalizam-se os conceitos de «oceano azul» (p. 33) e de «oceano vermelho» (pp. 32-3):

(...) os oceanos azuis são espaços de mercado ainda não explorados, onde se pode criar a procura e onde existem oportunidades de elevado crescimento e rentabilidade. (...) a maioria é criada a partir de ramificações dos oceanos vermelhos que se expandem para lá dessas fronteiras.

Nos oceanos vermelhos, as fronteiras das indústrias estão definidas e são unanimemente aceites. As regras do jogo e da concorrência são conhecidas por todos. (...) as empresas tentam superar as suas rivais para conquistarem uma quota maior da procura existente. À medida que o espaço de mercado vai ficando cada vez mais “povoado”, as perspectivas de lucro e de crescimento vão diminuindo. Os produtos tornam-se meras mercadorias indistintas e a ferocidade da concorrência mancha as águas de sangue, tornando o oceano vermelho.

Num oceano azul, cria-se um novo mercado que permite à empresa destacar-se dos seus concorrentes, atraindo clientes dispostos a pagarem um preço estratégico que não os afaste da fruição de um bem ou serviço que considerem único. Os autores provam que é possível conjugar a diferenciação e a liderança pelo custo: não pelo preço mais baixo, mas pelo preço de mercado que garante a mesma ou melhor satisfação aos clientes e proporciona a melhor margem ao vendedor. Tal consegue-se recorrendo a quadros estratégicos representativos das curvas de valor do que é oferecido pela empresa e pela concorrência, que assinalam o posicionamento a adotar e as formas de melhor se aproveitarem as oportunidades; e à estrutura dos campos de ação, que identifica os fatores a introduzir de novo e a melhorar na oferta existente, tal como aqueles que podem ser diminuídos ou eliminados dessa oferta, pois não representam valor para os clientes.

A lógica da EOA centra-se na procura e na satisfação das necessidades de um vasto número de clientes e não, como na lógica neoclássica, pela aposta numa crescente oferta segmentada e numa maior eficiência na exploração dos fatores de produção, o que, para Kim e Mauborgne, conduz a uma concorrência exacerbada pelo excesso de oferta, cada vez mais indistinguível, em que os concorrentes se destroem mutuamente e as margens diminuem, conduzindo a oceanos vermelhos, onde só os mais fortes sobrevivem. Uma EOA submete-se a oito princípios orientadores: quatro de criação e formulação e quatro de im-

plementação, que procuram reduzir os riscos (de procura, de planeamento, de escala, de modelo de negócio, organizacional, de gestão, de sustentabilidade e de renovação) a que a empresa está sujeita.

3. As Estratégias Oceano Azul e o Uso do Mar por Portugal

Podemos agora focar-nos na situação vivida por Portugal, no contexto da sua integração na UE e na Moeda Única — que não se poderão considerar sucessos inquestionáveis por via das «fortíssimas disparidades entre os estados que as compõem, [que] acabaram por se traduzir em baixos níveis de crescimento económico e criação de emprego» (Costa, 2016, p. 47) — e das sequelas pela intervenção menos conseguida da *troika* (Soromenho-Marques, 2014).

Portugal vive num contexto geoeconómico e geopolítico no qual a atuação de dois estados em particular — Alemanha e Espanha — poderá representar situações geradoras de preocupações e eventuais ameaças, ou seja, no contexto da EOA, oceanos vermelhos.

Após a unificação e transformação da «Alemanha de Bona» na «Alemanha de Berlim» (Soromenho-Marques, 2014, p. 25), esta procura assumir um papel predominante, ou mesmo hegemónico¹, na UE pela força da sua economia e da imposição dos princípios ordo-liberais que pratica (Bulmer, 2014), prejudicando os países mais fracos em seu benefício. Todavia, Kunz (2015) associa o conceito de hegemonia apenas a questões de segurança e defesa, afirmando que o dilema de segurança neorrealista defensivo (Waltz, 2015 [1979]) está desativado na Europa pela via da NATO e dos EUA; e Hoffman (2016) considera que a Alemanha está refém da sua História e concentrada em «*setting international norms over pursuing its own interests abroad*» (p. 1), assumindo, relutantemente, uma «*leading from the center*» (p. 5).

A Espanha adquire um papel cada vez mais preponderante na UE (procurando ocupar o lugar do «4.º Grande» deixado vago pelo Reino Unido pela via do *Brexit* (Gouveia, 2017), na NATO (estreitando as relações bilaterais com os EUA (Center for Transatlantic Relations, 2017) e pela pujança da sua indústria de defesa e poder militar (BMI Research, 2017)); e na economia portuguesa (existindo uma profunda e assimétrica interdependência económica favorável a Espanha) (Costa, 2009, p. 74)². Logo, aparenta fazer sentido que a Espanha tente tornar-se na «potência marítima predominante no setor Sul do Atlântico

¹ Vd. Mearshimer (2014 [2001]) e o neorrealismo ofensivo.

² A Espanha é o primeiro mercado para as exportações portuguesas (21,4% em julho de 2017), e para as importações (30,3% em julho de 2017) (AICEP, 2017a), enquanto 7,1% das exportações e 3,9% das

Norte» (Reis S. , 2014, p. 278), embora mantenha uma narrativa que realça a cooperação e as boas relações entre os vizinhos ibéricos (Montesinos, 2015).

Em face do exposto, será verosímil que o interesse alemão seja o de implementar uma estratégia de reforço da sua hegemonia; agravada, no que nos diz respeito, pela dinâmica espanhola na economia azul e na aquisição de protagonismo no seio da NATO e da UE e pelo facto de Portugal se situar numa posição periférica numa UE balanceada a Leste, e de não se inserir estruturalmente nas alianças políticas, económicas e ideológicas da Alemanha, provavelmente convenientes à Espanha.

Considera-se, portanto, a ameaça de uma «europeização» do espaço marítimo dos estados da UE, justificada pela sua importância para a Humanidade, em face das alterações climáticas, da necessidade de proteger o ambiente (Fernandes M. , 2015, p. 107) e da possibilidade de criação de sinergias, que poderão conduzir a uma gestão «conjunta» com base em Bruxelas (Cierco & Silva, 2015, pp. 151-3). No caso português, a falta de tecnologias próprias e de investimento concreto no uso do mar podem levar a que a UE e/ou a Alemanha procurem adquirir vantagens, justificando-se com a «passividade» de Portugal e com o facto de haver quem esteja interessado em investir e em criar riqueza a curto prazo (Fernandes M. , 2015, p. 108). Silva Ribeiro (2008, p. 35) alerta para uma eventual «nova» Conferência de Berlim (1894-95), em que o mar seja repartido pelas maiores potências em detrimento das mais pequenas e daqueles que não demonstrarem capacidade tecnológica e financeira para a sua «exploração efetiva», sustentada numa «retórica igualitária, baseada no conceito do mar como recurso comum, cujo propósito final é a satisfação das ambições dos mais poderosos».

A alternativa para operacionalizar e afirmar geopoliticamente «os interesses críticos de Portugal» (Romana, 2015, p. 1) — e evitar os oceanos vermelhos altamente concorrenciais acima descritos — está no uso do mar, aproveitando uma posição geográfica arquipelágica única na confluência de três continentes, as boas relações e a boa imagem que mantém com os países atlânticos, em especial EUA, Reino Unido e Brasil, a lusofonia e a diáspora portuguesa, e todas as possibilidades económicas que se abrem com a exploração de um *cluster* do mar assente no desenvolvimento de várias atividades no Mar Territorial e na Zona Económica Exclusiva (ZEE), não esquecendo o potencial de exploração de recursos marítimos vivos e não vivos na sua plataforma conti-

importações espanholas se destinaram a Portugal, correspondendo, respetivamente, ao 5.º e ao 8.º lugar em 2016 (AICEP, 2017b).

mental que pode ser expandida após uma resposta favorável à submissão de um pedido de expansão da plataforma continental para além das 200 milhas junto da Comissão das Nações Unidas para o Direito do Mar (CNUDM).

Partindo dos relatórios Estratégia Nacional para o Mar 2013-2020 (MAM-DGPM, 2013), *Hypercluster* da Economia do Mar (SAER, 2009) e *Blue Growth for Portugal* (Cotec, 2012), consideramos que Portugal pode explorar com sucesso um *cluster* do mar, articulando os quatro determinantes que constituem o seu «diamante» (cf. Porter, 1990), visando melhorar o seu desempenho e diminuir riscos, com recurso a *inputs* fornecidos ou inspirados pela EOA.

No respeitante ao primeiro determinante, será essencial que Portugal acrescente um máximo de valor aos seus recursos naturais — minerais, energéticos, biotecnológicos —, incorporando tecnologia e inovação com origem na ciência e indústria nacionais, e também, provenientes de IDE, atraindo empresas e países capazes de estabelecerem parcerias mutuamente vantajosas e duradouras (Cunha, 2011; Ribeiro J. F., 2014, 2016; Lima, 2016), servindo-se dos quadros estratégicos e das estruturas dos campos de ação da EOA para melhor avaliar as oportunidades a explorar, comparando-as com as estratégias concorrentes, identificando, assim, as melhores modalidades de ação, metas e clientes alvo a atrair.

Quanto ao segundo determinante — promoção da sofisticação e do valor do mercado interno —, a introdução de produtos inovadores a preços aceitáveis, obrigando a aumentar a rivalidade entre as empresas para aumentarem a satisfação dos clientes, dinamiza e reforça a economia portuguesa para melhor competir internacionalmente; reduzindo-se, assim, o risco da pequena escala do mercado e do número de clientes, aumentando a procura (Kim & Mauborgne, 2016, pp. 309-11), para a qual o turismo é também preponderante.

O terceiro determinante, um *cluster* do mar *de per se* dinâmico e eficiente, poderá ser edificado a partir dos «vasos irrigadores» (Cotec, 2012), insistindo nos portos, transportes marítimos, construção naval e pescas, dando relevo ao porto de Sines como *hub* energético e ponto de *transhipment* e cabotagem para o Norte da Europa, atraindo empresas de navegação e de serviços que o dinamizem. Esta pode ser a solução para reconfigurar setores tidos por tradicionais e pouco inovadores, dinamizando-os com a atração de empresas e de negócios como as energias renováveis *offshore* e a biotecnologia, empenhando instituições de ensino e de I&D na busca de soluções que acrescentem valor efetivo, diminuindo o risco de modelo de negócio (Kim & Maughorne, 2016, pp. 166-94, 311; Cunha, 2011, p. 121; Ribeiro J. F., 2016, pp. 234-6; Lima, 2016, pp. 100-5).

Relativamente ao quarto determinante, Portugal poderá reduzir o risco de planeamento (Kim & Mauborgne, 2016, pp. 125,7), apostando num *cluster* do mar competitivo e único — pela sua localização geográfica e proximidade às principais rotas marítimas, acesso a recursos naturais, ponto de entrada e de saída da Europa, num país pacífico e globalmente bem relacionado, com custos de fatores competitivos e recursos humanos capazes —, ajudando as empresas a formularem e implementarem estratégias adequadas, exequíveis e aceitáveis (Ribeiro A. S., 2010), auxiliadas pelas ferramentas da EOA, processo no qual o governo tem um papel genético (Couto, 1988) essencial, ao indicar os objetivos principais a seguir e o apoio às empresas (Costa 2009) capazes de criarem oceanos azuis.

O papel do governo na dinamização do *cluster* do mar — encarado como uma estratégia particular inserida numa estratégia económica geral — torna-se fundamental neste processo: para além das políticas de *targeting* direto às empresas que competem com base nos fatores de produção e aos *clusters* que se procuram internacionalizar, e indireto naquelas que competem pela via da inovação, sofisticação dos mercados e de *clusters* já desenvolvidos e implementados (Porter, 1990; Costa, 2016), haverá que gerir a política de promoção do país no exterior, ao nível económico e na atração de IDE através da Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal (AICEP), e também da gestão dos apoios públicos às empresas em processo de internacionalização através de uma ação seletiva da Agência para a Competitividade e Inovação (IAPMEI). A EOA insiste em processos justos e inclusivos, em que Estado, empresas/empresários e trabalhadores/empregados se juntam para promoverem o bem-estar e a prosperidade de todo o país e de todos seus cidadãos, em consonância com as conclusões da Nova Teoria da Relatividade Económica de Rebelo de Sousa (2014).

Avancemos, agora, para as estratégias gerais, seguindo o *input* teórico de Cabral Couto (1988) e Silva Ribeiro (2010), promovendo “uma abordagem sistémica das componentes político-diplomática, económica, de defesa e segurança, cultural e científica do estudo do mar” que tem por elemento fundacional uma «cultura estratégica de matriz oceânica» (Romana, 2015, p. 1)^[3].

³ Para este autor, «(...) a cultura estratégica contempla os valores, símbolos e padrões culturais que modelam a posição dos povos, e em especial as suas elites, em relação à defesa e à forma como é garantida a segurança nacional: instrumentos adaptados; mobilização da sociedade; posição do Estado na hierarquia da ordem internacional e capacidades de afirmação de uma estratégia nacional.» (Romana, 2016, p. 13).

A estratégia económica geral, para além de incidir no *cluster* do mar, deverá atender à qualidade das relações entre as instituições políticas e económicas e da sua capacidade para criarem um «círculo virtuoso» (Acemoglu & Robinson, 2015, pp. 397-9); associar o crescimento azul marítimo ao crescimento verde ambiental, aumentando a autonomia e a eficiência energéticas, descarbonizando o seu consumo (Cunha, 2011; MAOTE, 2015); ao potencial do país como *hub* energético (Silva A. C., 2016; Ministério do Mar, 2016); aos benefícios que o Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) aportaria a uma economia já aberta e diversificada (Ružeková, 2016); facilitar as exportações para os EUA e atrair o seu IDE, diminuindo a dependência da China, Angola e Espanha; e reforçar a posição de Portugal como país charneira e facilitador num triângulo Atlântico Norte, Sul e Europa que liga as regiões por agora mais desenvolvidas da Terra (Lima, 2016), criando um oceano azul geopolítico e geoeconómico de difícil imitação.

Quanto à estratégia militar geral, Portugal deverá pugnar por manter intactas as suas zonas de responsabilidade em termos de segurança, busca e salvamento marítimo, assegurar o desenvolvimento económico e preservar o ambiente (Bueger, 2015); garantindo a sua soberania sobre territórios, recursos e conhecimentos suscetíveis à cobiça de potências, que alegando a proteção dos *global commons*, desejem expandir as suas áreas de influência geopolítica e geoestratégica (Germond, 2015). Para tal, considera-se necessário reforçar a operacionalidade da Marinha na sua vertente de «Duplo Uso», em conjugação com a Força Aérea, e aproveitar o esforço tecnológico e científico que ambas têm desenvolvido no sentido da implementação de uma Economia de Defesa no País (Neves, 2013), (Morgado, 2016).

A estratégia diplomática portuguesa geral assenta, segundo o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) em vigor (Governo de Portugal, 2013) e Severiano Teixeira (2010), em três vetores principais: UE, NATO e Lusofonia; não esquecendo o Magrebe e os países asiáticos. Consideramos que a burocracia europeia, a hegemonia económica alemã e a incapacidade de fazer prevalecer os seus pontos de vista têm afastado Portugal da UE, aproximando-a de um oceano vermelho. Portugal poderá encontrar vários oceanos azuis compensadores e equilibradores noutras partes do Globo (Pereira, 2007) que lhe confirmam massa crítica para poder exercer alguma influência na UE.

Destacamos nas relações com os EUA o aproveitamento/reconfiguração das Lages e dos Açores, o potencial de Sines e a entrada de fundos americanos (e também canadianos e mexicanos) na banca que podem arrastar IDE (Silva

A.C., 2016; Berenguer, 2017). Reforçar as relações com o Reino Unido, eventualmente enfraquecido negocialmente pelo *Brexit*, é uma oportunidade para estreitar relações económicas, científicas e de defesa (Meireles, 2017). No respeitante ao Atlântico Sul, urge dinamizar as relações com o Brasil, sendo a sua pujança económica nas áreas alimentar, energética e de defesa oportunidades a não perder, para que se ancore, de vez, uma parceria estratégica entre os dois países (Duarte, 2014; Silva J. R., 2014). Em África, Portugal poderá revitalizar as relações com Moçambique (em termos energéticos, diminuindo a dependência de Angola); apostar em Cabo Verde, estreitando relações económicas e de segurança (Monteiro F., 2015), cercando as Canárias de influência portuguesa; não esquecendo as oportunidades de cooperação na agricultura e energia solar com Marrocos. Finalmente, apostar nos países nórdicos e em Israel como parceiros tecnológicos para desenvolver o uso do mar e a exploração energética (Ribeiro J. F., 2016) seriam excelentes oportunidades, não descuidando desenvolver a cooperação bilateral com as maiores potências asiáticas.

Uma estratégia geral psicossocial concentrar-se-ia na capacidade de atrair e construir, através de *soft power*, alianças que permitam manter a segurança do País e desenvolver o uso do seu mar, recorrendo a uma estratégia de comunicação eficaz e coerente junto das audiências alvo críticas (IESM, 2009) a quem é necessário demonstrar a atratividade e a fiabilidade de Portugal. Tal consegue-se através de *capacity building* nas instituições internacionais (Panke, 2012a, 2012b); e, tendo como exemplos a França com a francofonia (MAEDI, 2017) e a Espanha com o Instituto Cervantes (2017), desenvolver as atividades do Instituto Camões, não o limitando aos países menos desenvolvidos, articulando o seu papel com o do AICEP na atração de IDE e de trocas comerciais, fomentando uma diplomacia não só política, mas também económica e cultural (Pereira, 2007). Esta comunicação eficaz poderá recorrer aos ensinamentos da EOA: alinhar o valor para os compradores (aliados e parceiros de Portugal), juntamente com o lucro para os produtores (crescimento económico, saldos macroeconómicos positivos e lucros) e a satisfação/bem-estar para as pessoas que para tal trabalham (os portugueses) (Kim & Mauborgne, 2016, p. 246).

No âmbito de uma estratégia integral, consideramos que uma estratégia de internacionalização baseada no uso do mar para Portugal obedece aos princípios da importância do objetivo, da economia de esforço e da liberdade de ação, respetivamente validados pelas provas da adequabilidade, exequibilidade e aceitabilidade (Ribeiro A. S., 2010). Tal deve-se ao potencial que

acarreta de desenvolvimento para o país, criando riqueza, desenvolvimento, emprego e algum orgulho nacional, estando alinhada com o CEDN vigente.

É no uso do mar que melhor se materializam os objetivos que se podem considerar mais importantes para a segurança e defesa nacionais e a segurança económica, e que mais favorecem o interesse nacional; onde se concentram as oportunidades e os pontos fortes com maior valor, embora existam ameaças e vulnerabilidades a reduzir e eliminar, sendo aqui que melhor e mais adequadamente se exploram as sinergias internas e externas consistentemente com a nossa cultura e com o contexto político interno (Ribeiro A. S., 2010). Dispondo o País de escassos recursos humanos e financeiros, concentrar-se no uso do mar aumenta a exequibilidade da estratégia sugerida pela via das economias de esforço que se podem alcançar. A liberdade de ação adquirida pelo País ao atuar de forma conjunta e articulada na UE, na NATO e no seio da Lusofonia, portanto, em três cenários e com três tipos de interlocutores distintos, potencia a sua eficácia e aceitabilidade.

4. Conclusões

Ao iniciarmos esta investigação, perguntávamos como Portugal conseguiria aumentar a sua competitividade e o bem-estar dos seus cidadãos, melhorando as suas vantagens competitivas nos «oceanos vermelhos» onde já compete e que associámos à UE; desenvolvendo, paralelamente, «oceanos azuis» centrados no uso do mar.

A investigação desenvolvida até à data permite-nos identificar as seguintes tendências:

- Apesar das dificuldades competitivas (país de pequena dimensão político-económica e periferia geográfica), não seria prudente para Portugal abandonar a via dos «oceanos vermelhos», de forma abrupta, trocando-a por uma inflexão para o Atlântico, considerando que o mar representa, em termos de contributo direto e indireto, menos de 10% do PIB (Banco BPI, 2015). Efetivamente, concluímos que é nos «oceanos vermelhos» identificados que se concentram os principais movimentos financeiros e comércio externo português, fluxos determinantes do processo de internacionalização (INE, 2017).
- Portugal tem condições para recorrer aos princípios da EOA no domínio do uso do mar, pelo que, acreditamos, poderá diferenciar-se claramente dos seus parceiros da UE e construir «oceanos azuis»,

através de uma aposta simultânea em tecnologias e meios, acessíveis e sustentáveis, obtendo, assim, algumas fontes de liderança pelo custo e pela capacidade de atração de um elevado número de parceiros económicos potenciais, ao situar-se centralmente entre três continentes.

- O «oceano azul» que Portugal pode desenvolver e utilizar tem condições para se fundamentar em *soft power* capaz de atrair — através de uma comunicação e de uma diplomacia eficazes — outros países para redes de alianças e de parcerias assentes nas vantagens específicas de Portugal: (i) uma posição geográfica privilegiada, (ii) a existência de recursos marítimos que alavancam um desenvolvimento económico baseado num *cluster* do mar pujante, (iii) uma forma de estar no mundo assente numa vocação histórica oceânica que permite fazer confluir a UE, o Atlântico e a Lusofonia; (iv) reforço das capacidades militares ao nível da segurança marítima. Todos estes fatores configuram um processo justo e inclusivo, gerador de compromisso e de confiança em toda a sociedade portuguesa e na diminuição dos riscos de escala, de modelo de negócio, de planeamento, de gestão e de sustentabilidade.

Acreditamos que assumir o uso do mar como uma EOA para a internacionalização de Portugal consubstancia-se numa lógica de atuação estratégica integral, que se considera adequada, exequível e aceitável, que o encare como o caminho para o País se internacionalizar à escala global, reconfigurando-se competitivamente. A partir do mar, Portugal poderá detetar e competir em mercados alternativos com menor concorrência e maior rentabilidade: os «oceanos azuis»; sendo também este o ponto de partida para enfrentar a concorrência com vantagens competitivas distintivas nos mercados — «oceanos vermelhos» — onde é impossível deixar de competir. Será, então, importante identificar detalhadamente e apoiar os setores de atividade, no mar e em terra, nos quais se possam desenvolver «oceanos azuis», e também, «oceanos vermelhos» com efetivo potencial de crescimento e sustentabilidade.

Sendo que a inatividade ou ausência de iniciativa neste domínio abrirá caminho a outros *players* (membros da UE e outros), deixaríamos como pista de investigação para futuros trabalhos o delinear de um projeto que, com recurso a *know-how* e financiamento nacionais poderia fazer ganhar, à nossa dimensão, *hard power* económico e militar; e, sobretudo, contribuir para criar

smart power eficaz e efetivo, atraindo as melhores parcerias estratégicas com pessoas, empresas e estados que maximizem o uso do mar português em benefício de todos.

Referências

- Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2015). *Porque falham as nações – as origens do poder, da prosperidade e da pobreza*. Lisboa: Temas e Debates, Círculo de Leitores.
- AICEP (julho de 2017a). *Síntese estatística de comércio internacional, investimento direto e previsões económicas (julho 2017)*. Obtido em 9 de outubro de 2017, de www.portugalglobal.pt: <http://www.portugalglobal.pt/PT/Biblioteca/Paginas/PortugalSinteseEstatisticaComercioInvestimentoDirectoPrevisoesEconomicas.aspx>.
- AICEP (junho de 2017b). *Espanha – ficha de mercado*. Obtido em 9 de outubro de 2017, de www.portugalglobal.pt: <http://www.portugalglobal.pt/PT/Biblioteca/Paginas/Detalhe.aspx?documentId={78F503CE-2326-4F99-B6DE-607B80B-DCE25}>.
- Almeida, P. V. (2012 [1989]). *Do poder do pequeno estado (enquadramento geopolítico da hierarquia das potências)*. 2.ª Edição. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Aurik, J., Fabel, M., & Jonk, G. (2015). *The future of strategy: a transformative approach to strategy for a world that won't stand still*. McGraw-Hill Education.
- Banco BPI (maio de 2015). A economia do mar em Portugal: a estratégia e a realidade, num retrato doméstico e comunitário. Obtido em 10 de outubro de 2017, de www.bpi.pt.
- Berenguer, M. (12 de fevereiro de 2017). *Lajes: o que quer Trump dos Açores?* Obtido em 25 de março de 2017, de www.publico.pt: <https://www.publico.pt/2017/02/12/politica/noticia/lajes-o-que-quer-trump-dos-acores-1761782>.
- BMI Research. (2017). *Spain – defence & security report 2017*. London, UK: BMI – Business Monitor International.
- Booth, K. (2014 [1977]). *Navies and foreign policy*. New York: Routledge Revivals.
- Bueger, C. (2015). What is maritime security? *Marine Policy*, n.º 53, pp. 159-164.
- Bulmer, S. (2014). Germany and the eurozone crisis: between hegemony and domestic politics. *West European Politics*, Vol. 37, No. 6, pp. 1244-1263.
- Cano, I. (setembro/dezembro de 2012). Nas trincheiras do método: o ensino da metodologia das ciências sociais no Brasil. *Sociologias*, ano 14, n.º 31, pp. 94-119.
- Carlsnaes, W. (2013). Foreign policy. In W. Carlsnaes, T. Risse, & B. A. Simmons, *Handbook of international relations – second edition* (pp. 298-325). London: SAGE.

- Center for Transatlantic Relations (29 de março de 2017). *José María Aznar – Center for Transatlantic Relations*. Obtido de www.transatlanticrelations.org: <http://transatlanticrelations.org/fellows/jose-aznar/>.
- Cierco, T., & Silva, J. T. (junho de 2015). Vetores geopolíticos do “Mar Português” face à visão integrada de um “Mar Europeu”. *Relações Internacionais*, n.º 46, pp. 143-156.
- Costa, C. G. (2009). Public policies as a privileged instrument to promote competitiveness: the case of a small open economy in a globalized arena. In C.G. Costa (Org.), *New frontiers for economic diplomacy* (pp. 69-86). Lisboa: ISCSP.
- Costa, C. G. (2010). *Temas de relações económicas internacionais*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Costa, C. G. (2016). *Segurança nacional e segurança económica nas estratégias de internacionalização de Portugal*. Lisboa: Trabalho de Investigação Final realizado no âmbito do 39.º Curso de Defesa Nacional do Instituto da Defesa Nacional.
- Cotec, P. (2012). *Blue growth for Portugal – uma visão empresarial da economia do mar*. Porto.
- Couto, A. C. (1988). *Elementos de estratégia – apontamentos para um curso – Volume I*. Pedrouços, Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares.
- Cunha, T. P. (2011). *Portugal e o mar – à redescoberta da geografia*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Dietelhoff, N., & Wallbott, L. (setembro de 2012). Beyond soft balancing: small states and coalition-building in the ICC and climate negotiations. *Cambridge Review of International Affairs*, Volume 25, Number 3, pp. 345-366.
- Duarte, A. P. (2014). A estratégia nacional de defesa do Brasil e o conceito estratégico de defesa nacional de Portugal: comparação de duas estratégias nacionais de segurança e defesa. *Revista Nação e Defesa*, n.º138, Brasil, pp. 63-89.
- Fernandes, A. J. (2008). *Introdução à ciência política – teorias, métodos e temáticas*. Porto: Porto Editora.
- Fernandes, M. (2015). Germany’s interest in the Atlantic. In P. B. Graça (Coord.), *New challenges of the Atlantic: an approach from Portugal* (pp. 105-123). Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Freire, A. (1997). *Estratégia – sucesso em Portugal*. Lisboa: Editorial Verbo.
- Germond, B. (2015). The geopolitical dimension of maritime security. *Marine Policy*, n.º 54, pp. 137-142.
- Gouveia, J. F. (6 de março de 2017). *Quatro grandes em Versalhes e a ideia de uma UE feita de várias camadas*. Obtido de www.dn.pt:<http://www.dn.pt/mundo/interior/quatro-grandes-em-versalhes-e-a-ideia-de-uma-ue-feita-de-varias-camadas-5706695.html>.

- Governo de Portugal. (2013). *Conceito estratégico de defesa nacional*. Lisboa.
- Habeb, W. M. (1988). *Power and tactics in international negotiation – how weak nations bargain with strong nations*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Hoffmann, I. (2016). Europe's reluctant leader. In *Newpolitik. German policy. Translated* (pp. 1-6). Washington: Bretelsmann Foundation.
- IESM, I. d. (2009). *Manual Escolar ME 20-04-05 – operações psicológicas*. Pedrouços: Instituto de Estudos Superiores Militares.
- INE, I. N. (2017). *Estatísticas do comércio internacional 2016*. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística.
- Instituto Cervantes (13 de abril de 2017). *Información sobre el Instituto Cervantes. Quiénes somos*. Obtido de www.cervantes.es: http://www.cervantes.es/sobre_instituto_cervantes/informacion.htm.
- Kim, W. C., & Mauborgne, R. (2016). *A Estratégia Oceano Azul: como criar mais mercado e tornar a concorrência irrelevante* (edição revista e aumentada). Coimbra: Conjuntura Actual Editora.
- Kim, W. C., & Mauborgne, R. (20 de fevereiro de 2017). *Blue Ocean Strategy for national development*. Obtido de Blue Ocean Strategy: <https://www.blueocean-strategy.com/blue-ocean-strategy-for-national-development/>.
- Krugman, P., & Obstfeld, M. (2009). *International economics – theory and policy*, 8th Edition. Boston: Pearson Addison Wesley.
- Kunz, B. (2015). Germany's unnecessary hegemony: Berlin's seeking of tranquility, profit and power in the absence of systemic constraints. *Politics*, vol. 35 (2), pp. 172-182.
- Lima, B. P. (2016). *Portugal e o Atlântico*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- MAEDI, M. d. (13 de abril de 2017). *Rôles et missions du réseau diplomatique à l'étranger*. Obtido de <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/le-ministere-et-son-reseau/>.
- MAM-DGPM, D. G. (2013). *Estratégia nacional para o mar 2013-2020*. Lisboa.
- MAOTE, M. d. (2015). *Compromisso para o crescimento verde*. Lisboa.
- McGrath, R. (2013). *The end of competitive advantage: how to keep your business moving as fast as your business*. Boston: Harvard Business Review Press.
- Mearsheimer, J. J. (2014 [2001]). *The tragedy of great power politics*. Updated edition. New York: W.W. Norton & Company.
- Meireles, L. (9 de abril de 2017). *Portugal em alerta com o 'Brexit'*. Obtido em 20 de abril de 2017, de www.expresso.sapo.pt: <http://expresso.sapo.pt/politica/2017-04-09-Portugal-em-alerta-com-o-Brexit>.

- Ministério do Mar. (2016). *Energia no mar – roteiro para uma estratégia industrial das energias renováveis oceânicas*. Lisboa: Governo de Portugal, Ministério do Mar.
- Monteiro, F. (2015). Cape Verde: redefining strategic options. In P. B. Graça (Coord.), *New challenges of the Atlantic – an approach from Portugal* (pp. 137-144). Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas .
- Monteiro, L. S. (fevereiro de 2017). Strategia – marinhas e política externa. *Revista da Armada*, n.º 515 - Ano XLVI, pp. 4-5.
- Montesinos, F. A. (23 de dezembro de 2015). *Portugal. Cooperación y seguridad (Análisis n.º 58/2015)*. Obtido em 29 de março de 2017, de [www.ieee.es: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2015/DIEEEA58-2015_Portugal_FAFM.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2015/DIEEEA58-2015_Portugal_FAFM.pdf).
- Moreira, A. (2014). *Ciência política*. 6.ª Edição. Coimbra: Almedina.
- Morgado, J. P. (2016). *Sistemas aéreos autónomos não-tripulados nas vertentes militar, de segurança e civil: definição de uma estratégia nacional*. Pedrouços: Instituto Universitário Militar.
- Neves, J. P. (janeiro-março de 2013). A maritimidade portuguesa e o reavivar da consciência. *Cadernos Navais*, n.º 44, pp. 9-61.
- Nunes, I. F. (outono-inverno de 2007). Estratégias de participação externa dos pequenos e médios estados europeus. *Revista Nação e Defesa*, n.º 118, pp. 21-67.
- Nye, J. S. (2004). *Soft power: the means to success in world politics*. New York: Public Affairs.
- Panke, D. (setembro de 2012a). Dwarfs in international negotiations: how small states make their voices heard? *Cambridge Review of International Affairs*, Volume 25, Number 2, pp. 313-328.
- Panke, D. (setembro de 2012b). Small states in multilateral negotiations: What have we learned? *Cambridge Review of International Affairs*, Volume 25, Number 3, pp. 387-398.
- Pereira, R. (primavera de 2007). A vertente europeia-continental e a vertente atlântico-global na política externa portuguesa. *Revista Nação e Defesa*, n.º 116, 3.ª Série, pp. 107-115.
- Porter, M. E. (1990). *The competitive advantage of nations*. New York: Free Press.
- Porter, M. E. (1998 [1985]). *Competitive advantage: creating and sustaining superior performance*. New York: Free Press.
- Reis, B. C. (outubro de 2015). A centralidade do Atlântico: Portugal e o futuro. *Cadernos IDN*, n.º 19, pp. 11-54.
- Reis, S. (2014). As Ilhas Selvagens: manobras espanholas, ameaças e oportunidades. In P. B. Graça, T. Martins (Coord.), *O mar no futuro de Portugal: ciência e visão estratégica* (pp. 269-280). Lisboa: Centro de Estudos Estratégicos do Atlântico.

- Ribeiro, A. S. (2008). Uma visão estratégica do mar – perspectivas de análise. *CADERNOS Navais*, n.º 24. Seminário: Uma Visão Estratégica do Mar na Geopolítica do Oceano (pp. 33-44). Lisboa: Grupo de Estudos e Reflexão Estratégica, Edições Culturais da Marinha.
- Ribeiro, A. S. (2010). *Teoria geral da estratégia – o essencial ao processo estratégico*. Coimbra: Almedina.
- Ribeiro, J. F. (2016). Portugal 2030: uma economia reposicionada na globalização. In *Políticas públicas e o papel do Estado no século XXI. Ciclo de mesas redondas “Ter Estado”* (pp. 229-240). Lisboa: Instituto da Defesa Nacional.
- Romana, H. B. (8 de junho de 2015). *Por uma visão estratégica do mar*. Obtido em 29 de janeiro de 2017, de www.ionline.sapo.pt: <https://ionline.sapo.pt/396467?source=social>.
- Romana, H. B. (janeiro/abril de 2016). Da cultura estratégica: uma abordagem sistémica e interdisciplinar. *Revista da Escola Guerra Naval do Rio de Janeiro*, vol. 22, n.º 1, pp. 13-32.
- Ružeková, V. (fevereiro de 2016). Prospects for the EU-US trade relations in the light of the TTIP. *Studia commercialia Bratislavensia*, Vol. 9, no. 34, pp. 211-221.
- SAER, S. d. (2009). *O hypercluster da economia do mar – um domínio de potencial estratégico para o desenvolvimento da economia portuguesa*. Lisboa.
- Silva, A. C. (2016). Como exercer soberania hoje? In *Políticas públicas e o papel do Estado no século XXI. Ciclo de Mesas Redondas “Ter Estado”* (pp. 209-227). Lisboa: Instituto da Defesa Nacional.
- Silva, J. R. (2014). As Relações Económicas Luso-Brasileiras desde a Década de Noventa: Uma Visão Estratégica. *Revista Nação e Defesa* N.º 138, pp. 90-116.
- Soromenho-Marques, V. (2014). *Portugal na Queda da Europa*. Lisboa: Círculo de Leitores.
- Sousa, A. R. (2014). *A Economia como Acção Estratégica*. Lisboa: Diário de Bordo.
- Teixeira, N. S. (Dezembro de 2010). Breve Ensaio Sobre a Política Externa Portuguesa. *Relações Internacionais*, n.º 28, pp. 51-60.
- Waltz, K. N. (2015 [1979]). *Teoria das Relações Internacionais – 3.ª edição*. Lisboa: Gradiva.
- WEF, W. E. (2016). *The Global Competitiveness Report 2016-2017*. Genebra: World Economic Forum.



Refugiados em imagens: Contributos da Etnografia Visual

MAFALDA CARAPETO*

Resumo

A chamada «crise de refugiados» desencadeou a corrida às fronteiras por parte dos meios de comunicação social. Através da sua perspetiva, divulgam por imagens os acontecimentos que resultam na construção de uma representação do «refugiado». A tendência representativa deste fenómeno assenta numa perspetiva monocular, que influencia a opinião coletiva, vincando a relação entre o «eu» e o «outro». Uma primeira pessoa fotografa para uma segunda pessoa sobre uma terceira pessoa. Neste sentido, a perspetiva monocular chama à discussão o olhar panótico de Michel Foucault, pois a terceira pessoa, o «refugiado», é vista sem ver, sem ter a oportunidade de se «defender» da representação que lhe é atribuída. Como consequência, a constante reprodução de imagens torna o fenómeno universal aos olhos de quem as vê. Neste artigo pretendo abordar a representação que é elaborada dos sujeitos «refugiados». Para tal recorro à análise do conteúdo das imagens e à análise de discurso.

Palavras-chave: Refugiados; Representações; Antropologia visual; Perspetiva Monocular

Abstract

The so-called “refugee crisis” triggered a media rush to the borders. Through the perspective of the media, images of the events are disseminated and result in the construction of a representation of the “refugee”. The representative tendency of this phenomenon is based on a monocular perspective, which influences collective opinion, emphasizing the relationship between the ‘I’ and the ‘other’. A first person takes photographs for a second person about a third person. In this sense, the monocular perspective calls to the discussion Michel Foucault’s panoptic view; the third person, the “refugee”, is seen without seeing, without having the opportunity to “defend” the representation attributed to them. As a consequence, the constant reproduction of images makes the phenomenon universal in the eyes of those who see the images. In this paper I intend to approach the representation of the subject “refugees”. For this I turn to content analysis of the images, as well as discourse analysis.

Keywords: Refugees; Representations; Visual Anthropology; Monocular Perspective

* Doutoramento em Antropologia da Universidade de Lisboa, Portugal. Contacto: mafaldacarapeto1988@gmail.com

1. Introdução

O artigo aqui apresentado está inserido no âmbito das representações. Trata-se de uma investigação sobre a forma como os «refugiados» são representados em imagens fotografadas, num contexto de securitização, por agências de comunicação internacionais e posteriormente disseminadas por jornais portugueses de grande tiragem, entre 2014 e 2016. O meu interesse esteve em compreender como estas imagens constroem a representação social do refugiado.

A pesquisa está inserida num contexto de securitização, que desde o 11 de Setembro de 2001 passou a ser uma tendência universal e deste modo a ter uma especial atenção por parte de vários especialistas das ciências sociais, entre os quais os antropólogos. Posteriormente, os ataques de Madrid e Londres, em 2004 e 2005 respetivamente, vieram reforçar a ideia de que é necessário aumentar a securitização da Europa.

«Refugiado» é um termo que entrou, nos últimos anos, no léxico do quotidiano, tornando-se aparentemente uma condição popularmente entendida. Para tal contribuem a magnitude dos números, 21,3 milhões de indivíduos, e também a orientação dos fluxos: em direção à Europa. Não obstante o continente europeu ser o destino de uma parte menor de todos quantos procuram refúgio, foi sendo criada a ideia de que se trata de fluxos de tal modo massificados que são incomportáveis para os países europeus.

Estima-se que cerca de 53 por cento dos refugiados que se encontram em todo o mundo vêm, unicamente, de três países: Síria com cerca de 4,9 milhões, seguindo-se o Afeganistão com 2,7 milhões e a Somália com 1,1 milhões (UNHCR, 2017). Estes números são, em parte, resultado do conflito armado na República Árabe da Síria, que vai no seu quinto ano consecutivo. Como consequência, em 2015, à exceção de 1993 (UNHCR, 2017:19), foram registados os níveis mais elevados de deslocamento forçado em todo o mundo desde a Segunda Guerra Mundial, com um aumento dramático do número de refugiados, requerentes de asilo e também de deslocados internos (IOM, 2017). Uma outra consequência deste conflito é a relação, por vezes explícita entre imigração, refugiados e terrorismo islâmico. Este aspeto deve-se ao facto de o conflito sírio ter atraído milhares de combatentes estrangeiros, incluindo cidadãos da União Europeia (UE), titulares de dupla nacionalidade.

A generalidade das pessoas tomou contacto com a «crise» migratória através da comunicação social. Não conhecem pessoas que sejam requerentes de asilo ou a quem tenha sido concedido o estatuto de refugiado. A condição e identidade do refugiado é construída a partir do modo como estes lhe são apresentados.

Neste artigo, tenho interesse em compreender de que modo se articulam os produtos visuais, a percepção e a representação em torno dos «refugiados»: de que modo os sujeitos refugiados, presentes ou em trânsito, são representados em documentos visuais na era da fortificação da Europa?

A fundamentação desta questão decorre, em parte, do modo como a revisão de literatura tem evidenciado, por um lado, uma ligação direta entre imagem e construção da opinião pública (Sjöberg & Rydin, 2008) e, por outro lado, da constatação de uma tendência de representação do refugiado como um «mar de humanidade» (Malkki, 1996), negando-lhes uma dimensão de individualidade.

2. Refugiados e imagem num contexto de securitização

A polissemia da imagem permite que os seus mais variados significados estejam inseridos em dois grupos — *denotativos* e *conotativos* —, como observado por Rodrigues (2007). A denotação, segundo Barthes (2014), é a «perfeição analógica», que para o senso comum define a fotografia. Segundo o mesmo autor, quando descrevemos uma fotografia, já alteramos a sua estrutura, uma vez que uma língua já constitui uma conotação. Assim, quando uma imagem é interpretada num determinado contexto, num sentido figurado e simbólico, é-lhe atribuído um sentido *conotativo*. Aquilo que está representado na imagem tem conotação com o contexto em questão, como, no caso específico desta pesquisa, os «refugiados» são imaginados em campos de refugiados, por exemplo.

A questão do deslocamento em massa de pessoas não é uma novidade na nossa história. Como referido por Amante (2017), «a migração internacional faz parte de um conjunto bastante alargado de movimentos que genericamente, classificamos como mobilidade humana». Sendo esta uma característica inerente aos humanos, são várias as formas e tipos que pode assumir, tendo o seu conceito de ser constantemente atualizado. Este apresenta-se como um fenómeno de várias dimensões: demográficas, sociais, culturais e políticas (Amante, 2017). Em 2015, segundo o *site* da Organização Internacional para a Migração (2017), o número de pessoas a viver fora do seu país de origem era de 244 milhões, perfazendo o número mais elevado de migrantes alguma vez registado.

Como mencionado anteriormente, à exceção de 1993, 2015 foi o ano que registou os níveis mais elevados de deslocamento forçado em todo o mundo desde a Segunda Guerra Mundial, com um aumento dramático de refugiados,

requerentes de asilo e deslocados internos. Como referiu Said (1994), o asilo tem sido uma condição irremediavelmente permanente ao longo da história. Se o «colocarmos em justaposição com o rápido fluxo de imagens, textos e sensações mediatizadas, temos uma nova ordem de instabilidade na moderna produção de subjetividades» (Appadurai, 2004:15). Atualmente, as imagens desempenham um papel crucial, determinando o modo como construímos a nossa representação da realidade, visto que a informação que nos é fornecida depende cada vez mais de imagens (Wright, 2000). A criação de qualquer imagem está sempre vinculada a uma causa ou a um fim específico, seja ele religioso, político, ideológico, publicitário, educacional, informacional ou artístico (Rodrigues, 2007).

Estando os conflitos sociais e políticos cada vez mais presentes nos média (Kellner, 2005), a cultura popular tem sido o elemento chave para promover o medo e a popularização das atitudes hostis dos refugiados (Zembylas, 2010). Esta «cultura» expõe o poder que a imagem e os média audiovisuais detêm no modo como nos relacionamos quando construímos o significado (Campos, 2011). Oferecem a possibilidade de construção de «Eus» imaginados e de mundos imaginados (Appadurai, 2004:14). E, como argumenta Butler (citado em Sigona, 2014), o sujeito «nunca está totalmente constituído, está é repetidamente constituído». A este respeito, as narrativas sobre «refugiados» são produzidas dentro de um conjunto de discursos e relações de poder pré-concebidas. A representação que é feita dos mesmos pode ser vista como um exemplo do que Bourdieu (citado em Sjöberg & Rydin, 2008) chama de «violência simbólica», o modo como a comunicação é usada como forma de poder, reforçando a discriminação de um determinado grupo. Há uma orientação para generalizar esta condição como uma história única. Os refugiados já não representam casos individuais, mas sim um fenómeno de massas (Agamben, 2008). Existe uma tendência para universalizar «o refugiado» como um «tipo» especial de pessoa, não só numa representação textual, mas também na sua representação fotográfica (Malkki, 1995). Tal como referido por Sigona (2014), os diferentes estudos sobre refugiados mostram como as organizações humanitárias frequentemente recorrem a um vocabulário de trauma e vulnerabilidade para descrever a condição do refugiado. Esta moldura discursiva opera em conjunto com outras formas de intervenção, como os média, produzindo os refugiados como uma categoria universal e sem história. Harrell-Bond & Voutira (1992) afirmam que a codificação que se mantém na definição do «refugiado», é de «imagens de dependência, desamparo e miséria». Aspetos

destacados, também, por Malkki (1996), que diz que a universalização de pessoas deslocadas em «refugiados», não tendo em consideração as suas especificidades políticas, históricas e culturais, as práticas humanitárias, tende a silenciá-los.

É, portanto, a imagem que emoldura o pensamento coletivo. Todavia, Sontag (2012:31) refere que as fotografias nada podem explicar, são inesgotáveis convites à dedução e especulação. São uma moldura que tenta fazer visível, não só os refugiados como também as suposições em torno dos mesmos (Szörényi, 2006), já que muitas das fotografias que vemos de refugiados obedecem a um padrão preestabelecido (Wright, 2000). A fotografia nunca é mais do que um canto alternado de «olhe», «veja», «aqui está»; ela aponta com o dedo um certo frente a frente (Barthes, 2015: 13).

Esta reprodução de imagens, providencia uma «evidência» visual de ideias que identifico como problemáticas — por exemplo a sugestão de que a condição de refúgio consiste em ser passivo, calado e visualmente anónimo (Szörényi, 2006). A singularidade de uma imagem, que representa a vida dos «refugiados», rapidamente é assumida como algo comum e como parte do mundo em que vivemos. Tal como mencionado por Malkki (1996), as convenções visuais que representam os refugiados e a linguagem crua das necessidades humanas têm um efeito de construir o refugiado como uma presença meramente biológica e demográfica. O que estas práticas representacionais fazem é humanizar num modo particular, criando uma humanidade simples, nua, vazia ou mínima. Neste sentido, o conceito de *bare life* sugerido por Agamben pode ser chamado à discussão. A lógica da exceção soberana juntamente com o Estado-nação possibilitou o surgimento do refugiado e do campo, onde o aparecimento da *bare life* se torna possível (Bousfield, 2005). Ou seja, os ambientes sociais estabelecem categorias de pessoas que têm probabilidade de nelas serem encontradas (Goffman, 1980).

Ao mesmo tempo que os fotógrafos organizam as suas imagens para que estas possam produzir certos significados, os assuntos que fotografam raramente se situam em espaço neutro. A palavra «refugiado» não evoca apenas qualquer pessoa que tenha procurado refúgio ou asilo, mas sim, um «tipo» de pessoa (Malkki, 1995). Zetter (1991:44) sublinha que rotular é um processo de *estereotipação* que envolve desagregação, padronização e a formulação de categorias evidentes. Construímos uma teoria do *estigma*, uma ideologia para explicar a sua inferioridade e dar conta do perigo que ela representa, racionalizando por vezes alguma animosidade baseada noutras diferenças (Goffman, 1980).

O facto de o fotógrafo ter estado no contexto da imagem garante à sociedade que o que aquela imagem representa é credível e que não necessita de discussão. A imagem possui autoridade. Se aceitarmos a formulação de que existem efeitos ideológicos inerentes à perspectiva monocular (Solomon-Godeau, 1986) e que estes efeitos desenvolvem relações de domínio, estamos em condições de relacionar o que foi refletido até ao momento com o entendimento do olhar panótico de Michel Foucault.

No caso específico dos migrantes e potenciais refugiados, as imagens são a representação visual mais próxima que se obtém destes. Sendo os mesmos visualizados através de uma perspectiva monocular, expressa ideologicamente, que já contém uma intenção de conduzir o pensamento da sociedade, podemos dizer que estes são vistos sem ver, são o objeto de uma informação, nunca sujeito de comunicação (Foucault, 1975). São percecionados apenas como alguém para ser visto, não alguém que também vê.

O migrante que aguarda nas fronteiras europeias, que enche as barcas no mediterrâneo, sabe que é visto, mas não sabe exatamente por quem e para que efeitos. Não tem como se «defender» da representação que é feita sobre si próprio. Assim, a vigilância é permanente nos seus efeitos, mesmo que descontinua na sua ação (Foucault, 1975). O mais importante é que o refugiado saiba que está a ser vigiado das mais variadas formas, não só no local onde se encontra como também fora deste. É pouco importante saber quem exerce o poder, visto que há uma maquinaria que assegura a dissimetria, o desequilíbrio e a diferença (Foucault, 1975).

Quem está submetido a um campo de visibilidade, e sabe disso, retoma por sua conta as limitações do poder, fá-las funcionar espontaneamente sobre si próprio (Foucault, 1975). Assim e, independentemente da forma como os refugiados atuam, se a ideologia da perspectiva monocular for de abrir um campo de visibilidade com uma representação negativa dos mesmos, qualquer forma positiva de atuação será desvalorizada. Uma vez que uma coisa se torna real – para aqueles que estão algures a segui-la como «notícia» – ao ser fotografada (Sontag, 2015: 28).

O modelo arquitetónico de Bentham é mencionado de forma simbólica, contudo a estrutura do edifício pode ser relacionada com uma imagem fotográfica. Os refugiados não sabem por quem, onde, quando e como vão ser representados. Os olhares que lhes são dirigidos enraízam-se numa relação entre centro-periferia. Os acontecimentos da periferia só se tornam significativos quando perturbarem o funcionamento do centro. Ou seja, embora seja

excluído, o refugiado, é simultaneamente incluído uma vez que continua a «perturbar» as fronteiras e as respetivas normas (Zembylas, 2010).

3. Refugiados: construção e representação imagética

3.1 Corpus de análise

De forma a obter a representação criada pela comunicação social portuguesa, consultei imagens produzidas pelas seguintes agências: AFP, EPA, Lusa e Reuters, posteriormente difundidas pelos jornais e revistas de grande tiragem portugueses — *Correio da Manhã*, *Diário de Notícias*, *Expresso*, *Jornal de Negócios*, *Jornal de Notícias*, *Observador*, *Público*, *Record* e *Visão*.

Realizei um levantamento que consistiu num total de 179 imagens, divulgadas entre 2014 e 2016, e trabalhei com três categorias de análise: Estado, fronteira e refugiado. Utilizei o procedimento clássico de análise de conteúdo — procedimento por «caixas» (Bardin, 1977), em que as categorias foram estabelecidas previamente à análise, sugeridas pela revisão de literatura, como constituindo os três atores principais em todo o contexto de migração e securitização. Segundo Bernard (2002:440), artefactos e imagens são *textos* que vêm até nós «crus», de forma qualitativa, permitindo-nos estudá-los na sua forma natural ou codificá-los — transformando-os em variáveis. Estudando a relação entre as variáveis, resolvi proceder a um trabalho de análise de conteúdo que permitisse decodificar a sua mensagem.

Na análise por «caixas», tive em consideração os elementos que foram sendo repetidamente apresentados nas imagens. De acordo com a orientação clássica, na análise de conteúdo quantitativa de elementos textuais, cada unidade de conteúdo é classificada dentro de apenas uma categoria (Weber, 1990). No entanto, a análise realizada é qualitativa, e os documentos de análise em questão — imagens — possibilitaram uma abordagem diferente. Embora as imagens possam ser divididas em unidades de análise menores (cor, elementos representados, etc.), são mais relevantes se analisadas na totalidade.

Considerei cada imagem como uma única unidade de análise, plena de conteúdo, em si, mas que, não obstante, pode ser informadora de várias categorias. Cada imagem pode ter sido codificada em várias categorias. Por exemplo, algumas imagens mostraram ser relevantes para as categorias de fronteira e de Estado na medida em que ambas eram aí representadas. Neste sentido, aquando da análise verifiquei o que é que constituía uma «palavra» ou «frase» na imagem (Gee, 2011:187). Ou seja, o que poderia constituir uma pequena unidade de significado, que, ao ser combinada com outras unidades, formava

unidades maiores de significado. Assim emergiram doze elementos bastante significativos que, no contexto onde estão inseridos, têm um significado que considero relevante. O Estado é constantemente representado por militares, a fronteira é revelada em arame farpado, linhas férreas e comboios, tendas, embarcações de borracha e embarcações lotadas. Os «refugiados» são representados na maioria dos casos com crianças e bebés de colo, encontrando-se sobretudo em situações de espera, desespero e abandono. Por fim, a mulher «refugiada» é, na grande generalidade das imagens, representada com o *hijab*.

Tal como acontece com a linguagem, qualquer imagem comunica apenas no contexto onde está inserida (Gee, 2011:188), sendo que será sempre influenciada pelo conhecimento das pessoas sobre o respetivo contexto e a experiência anterior com imagens semelhantes.

3.2 O discurso imagético dos refugiados

A leitura de uma imagem é complexa, visto apresentar múltiplos aspetos em diversos sentidos e significados, suscetíveis de serem olhados. Há imagens que não estão visíveis, contudo são sugeridas por outras antes observadas. Outras são apagadas e silenciadas, dando lugar a um caminho aberto à significação e à interpretação.

Numa determinada situação social, a fotografia já vem pré-conotada, para além das conotações inerentes à pessoa que produziu a imagem e ao «leitor» da imagem, possuímos também as do sujeito fotografado. Existe uma sobreposição de códigos, dos quais o objeto de estudo da antropologia se encontra nesse mesmo «nó» de códigos (Godolphim, 1995).

A realização desta análise não está apenas situada ao nível do conteúdo, o *que é dito* e *como é dito*, mas suporta uma análise de discurso na medida em que é possível evoluir para uma construção de verdade a propósito dos vários atores representados. De acordo com Wodak (1999), a análise do discurso tem como objetivo «desmascarar estruturas ideologicamente entranhadas, muitas vezes obscuras, de poder, controle político e domínio, bem como estratégias de inclusão discriminatória e exclusão na linguagem em uso».

Se a nossa representação dos refugiados se cingisse unicamente às imagens que preenchem os jornais portugueses diríamos que aqueles não possuem casa, dormem em tendas da ajuda humanitária como as do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados ou junto a linhas férreas, diríamos que caminham o dia inteiro e levam consigo uma bagagem com o essencial ao mesmo tempo que carregam a sua criança, ainda de colo. A nossa

representação seria a de pessoas eternamente sujas, sem condições de higiene pessoal, que esperam pela ajuda dos europeus. Europeus estes que aparecem continuamente representados por uma figura militar armada com capacete, cassetetes, pistolas, escudos protetores sugerindo que se trata de pessoas potencialmente perigosas. Os militares possuem ainda mascaras faciais e luvas, numa clara sugestão de que as pessoas com quem lidam representam um perigo sanitário para os próprios, repetindo-se aqui o protocolo que se usa em ambientes de doença e de contágio.

Sobressaem da análise, equilíbrios frágeis: exposição ao perigo para chegar a portos supostamente mais seguros, em embarcações frágeis, de borracha e completamente lotadas. Malkki (1996), refere que estas práticas humanizam o refugiado numa forma particular, de humanidade mínima, no sentido em que não captam a sua individualidade, mas o reduzem a uma massa de gente. Somos levados a pensar que não se adivinham perspetivas de vida, outras, que não a de estarem em campos de refugiados, cercados por arame, porque aí é o lugar do refugiado.

Ao longo da análise, foi possível observar que o Estado aparece sempre representado através das forças da ordem, como referido, através de militares armados. A assimetria política materializa-se na distância física e simbólica interposta entre o Estado, na figura do agente de autoridade, e o migrante, as suas posturas corporais evidenciam essa dinâmica de poder/dominação e subjugação/resistência. As imagens analisadas levaram-me a considerar que as fronteiras europeias, não só externas como internas, se estão a querer impermeáveis em relação aos migrantes. Caso contrário, a história contada nas imagens seria mais elaborada, contextualizada, identificando as origens, as expetativas e as razões de fuga de cada um. A frequente representação do militar a retratar o Estado junto da fronteira, também não seria necessária.

Um dos pontos centrais na discussão de Weber (2017) sobre a formação do Estado moderno concerne à territorialidade, à criação de fronteiras e à formação de um exército permanentemente subjugado ao poder. O conceito de Estado weberiano toma em consideração a relação de dominação que existe entre pessoas, justificado pelo poder que é exercido por desiguais, de forma hierárquica, em que se percebe uma forma piramidal onde o topo emana poder legitimado pelas bases. Em algumas imagens aparece unicamente o escudo protetor ou o militar de costas. Não considero que a revelação da identidade, através de imagens fisionómicas dos polícias militares seja essencial, pois para além da sua individualidade, estes são a representação do Estado,

são as forças da ordem. Fazem aquilo que, desde Weber (2017), se define como característica do Estado: têm o monopólio da força e da violência. Estão legitimados pela necessidade de garantir a segurança interna, que para o Estado é essencialmente assumir uma posição que é também de defesa. Todos os perigos vêm de fora. Portanto, o que interessa é identificar as suas ações, sendo estas normalmente a extensão do Estado. E é a este respeito que nos devemos posicionar, pois é aqui que verificaremos como é que a Europa, em geral, ou determinado Estado, em particular, estão a atuar como anfitriões.

Da análise sobressai também a ajuda humanitária, com imagens que mostram os europeus a ajudar, civis e militares a fornecerem bens alimentares e indicações que os migrantes acatam passivamente. Há toda uma construção de imagem, que pode ser lida como uma submissão por parte dos migrantes, pois estes aparecem sempre numa situação de dependência: a escutar, a receber ajuda, ou simplesmente à espera que lhes sejam dadas indicações. De forma subtil, através destas imagens, cultiva-se uma ideia de poder sobre o «outro». Há ideia de que «eles» necessitam de ser ajudados e «nós» somos quem lhes providencia a respetiva ajuda. Mais uma vez, a imagem sugere hegemonia. Contrariamente ao que emerge nas imagens, Harrell-Bond & Kibreab (citados em Gupte & Mehta, 2007) revelam que as pessoas preferem a autonomia para decidir e, também, reconstruir as suas próprias vidas.

As imagens capturadas junto das fronteiras marítimas mostram sempre embarcações frágeis, de borracha. Vêm sempre lotadas de homens, mulheres e crianças que, na maioria dos casos, vestem coletes salva-vidas. Estes coletes acabam por ser deixados para trás, tornando-se num dos maiores símbolos desta «crise migratória». Pilhas de coletes são passíveis de se observar junto das fronteiras externas. Nestas imagens, as cores dos coletes e as embarcações aglutinam os rostos dos indivíduos que conseguiram chegar com vida à Europa, dando a ideia de que quem chega é uma massa de gente e não um conjunto de indivíduos com necessidades específicas. Malkki (1996) dá o exemplo de uma fotografia de Peter Marlow, onde, como ela refere, «corpos negros são pressionados juntos, impossivelmente próximos numa massa confusa e frenética», sendo este «o espetáculo do “cru”, da humanidade “nua”». Esta imagem, tal como as imagens que analisei, não nos remetem à possibilidade de pensar que cada uma daquelas pessoas tem um nome, uma opinião, uma família e razões diferentes para estar em determinada situação.

Esta «corporalidade anónima» é uma caracterização precisa do que acontece aos refugiados nos regimes de representação aqui

discutidos. Nenhum nome, nenhum rosto com uma expressão de graça, nenhuma marca distinta, nenhum detalhe exotérico de estilo pessoal entra, como regra, no quadro de imagens de refugiados quando eles estão a ser imaginados como um mar de humanidade. (Malkki, 1996:388)

Existe, portanto, uma ideia de invasão, pois a chegada de barcos lotados é constante e não só justifica como legítima, mais uma vez, a força militar na fronteira. O Estado recupera, com a «crise de refugiados», um dos elementos que desde a modernidade foi um símbolo de soberania: o controlo das suas fronteiras que lhe permite definir a inclusão e a exclusão. Estas imagens são passíveis de muitos significados e dependem em muito da interpretação de cada leitor, contudo omitem a chegada dos migrantes que chegam à Europa através de outros meios, como por exemplo o aéreo e o terrestre. A maioria das imagens dos migrantes é sempre em fronteiras marítimas, em embarcações frágeis e lotadas.

Outro elemento bem presente na delimitação física das fronteiras é o arame farpado. Este aspeto oferece realmente uma ideia de securitização, de limite entre «nós» europeus e «eles» migrantes. Oferece também uma ideia de fortaleza que tem de ser protegida, de intransponibilidade e ao mesmo tempo de desprezo pelo «outro». O arame é suficiente para travar o deslocamento de quem tenta atravessar a fronteira. Para além de dissuasor, o arame farpado encerra em si a simbologia de um outro tipo de controlo e detenção: o dos campos de concentração.

A Europa, autodenominada como um espaço de Liberdade, Justiça e Segurança como refere o Tratado de Amesterdão (1999), só o é para quem cumpre com determinados requisitos. A livre circulação é unicamente para os seus cidadãos, as normas de controlo para migrantes estão cada vez mais rígidas, a duração das detenções em centros fronteiriços está mais prolongada. No imaginário coletivo, se são detidos é porque são perigosos e se são perigosos a securitização tem de ser aumentada para a «nossa» própria segurança. Esta constante produção e reprodução de imagens nos média não coloca unicamente as palavras em prática, dá-lhes também significado.

Outro aspeto observado com bastante regularidade nas imagens são linhas férreas, estações e comboios. Estes elementos aparecem frequentemente associados a migrantes, evocando a viagem, o movimento, e a sua condição de não-permanência, de alguém que está apenas de passagem. Paralelamente, existem imagens onde os migrantes em grupos consideráveis de homens mu-

lheres e crianças caminham com os seus pertences. Estas imagens também transmitem a ideia de que eles caminham sempre em determinada direção. Ou seja, estão em trânsito, estes elementos cortam qualquer noção de estabilidade e permanência em relação aos migrantes. Confirmando o que é referido por Rodrigues (2007): o conteúdo expresso numa fotografia é reforçado pelos valores agregados ao sentido de ritmo e relação entre formas e significados. É como se caminhar fizesse parte da condição de ser «refugiado».

Paradoxalmente, a análise às imagens dos campos de refugiados e das tendas da ajuda humanitária, exhibe o contrário: muitos dos elementos presentes nas mesmas oferecem uma ideia de estabilidade e permanência. O que contraria a própria ideia de acolhimento de refugiados e requerentes de asilo: supostamente temporário, a sua condição de emergência sugere que não se eternize. A literatura, porém, dá conta de pessoas que estão em campos de refugiados há dezenas de anos. Como verificado por Malkki (1996), «conversas sobre refúgio e exílio com pessoas em Mishamo começaram a sugerir, ao longo do tempo, que o refúgio era visto como uma questão de *se tornar* [refugiado]». Malkki verificou também que, de geração em geração, os refugiados em Mishamo começaram a considerar a sua condição como inerente. No caso desta análise, as roupas a secarem nos estendais, alcatifas a forrarem o chão das tendas, crianças a caminharem para a escola de mochilas às costas e crianças a brincar, por exemplo, conferem noções de continuidade a quem analisa as imagens. Confirmando que o que irá reforçar o conteúdo da imagem fotográfica é a disposição dos elementos para a composição do campo visual (Rodrigues, 2007).

Enquanto certas imagens transmitem estabilidade e permanência, outras mostram precisamente o contrário. Contudo, em nenhum dos casos as condições parecem ser favoráveis aos migrantes. Apesar de os elementos que identifiquei representarem a continuidade nos campos de refugiados, estes não podem ser considerados uma solução definitiva. Ao mesmo tempo, não se pode assumir que os migrantes têm para onde ir quando as imagens os mostram a caminhar.

Frequentemente, homens, mulheres e crianças aparecem em condições de espera e de abandono, sentados ou deitados junto de tendas, de linhas férreas, de estações e, com menos regularidade, de centros metropolitanos. Têm os seus pertences próximos de si e caixas de cartão e mantas cinzentas da ajuda humanitária. Considero que estas imagens têm como objetivo, mais uma vez, transmitir alguma passividade por parte dos migrantes, como se fizesse parte da sua condição esperar por indicações do que fazer e para onde ir, tal como

na parábola de Kafka — *Antes da Lei* (1915) — onde o homem do campo espera toda a sua vida para ter permissão para entrar na primeira porta, na qual nunca chega a entrar. Logo, a imagem exerce um poder social muito forte não só na opinião pública, como também contribui para a ordem dos «refugiados», transformando estes em *corpos dóceis*. Segundo Foucault (1975), é dócil um corpo que pode ser submetido, que pode ser utilizado, que pode ser transformado e aperfeiçoado. Houtum (2010) menciona que é a espera que mais nos revela. Esperar é disciplinar-se, a espera pede uma paralisação, uma fixação a um lugar e a sujeição ao passar do tempo. Quem espera não pode participar noutras atividades, não pode usar o seu tempo noutros lugares, quando decidiu ou é obrigado a aguardar (Houtum, 2010). E são estas imagens de espera e de passividade que, com regularidade, nos são transmitidas sobre quem são os «refugiados» nos meios de comunicação. Malkki (1996) sugere que o padrão discursivo e as formas de representação do refugiado advêm do jornalismo e dos média que falam de refugiados. Tal como mencionado por Newman (2003), a imagem dos migrantes económicos e dos «falsos requerentes de asilo» que é constantemente visionada nas sociedades ocidentais é uma característica regular dos meios de comunicação quando estes tratam das questões dos refugiados e de debate político. Uma das consequências mais importantes e de maior alcance dessas práticas representacionais estabelecidas e sistematizadas, mesmo que não intencionais, é o silêncio de pessoas que se encontram no espaço classificatório de «refugiados» (Malkki, 1996:386).

As imagens que representam homens, mulheres e crianças a passarem as fronteiras são também de desespero. Em alguns casos, aparecem entre o arame farpado, com militares a correrem atrás de si. Algumas imagens evidenciam situações de confronto direto: não se sabe o que aconteceu naquele preciso momento, mas a ideia que dá é de que os militares correm com o cassetete em punho, atrás de homens e de mulheres com bebés de colo, ao mesmo tempo que estes estão em tentativa de fuga. Estas imagens remetem para o exemplo dado por Godolphin (1995), a propósito de uma fotografia de Don McCullin, onde um negro corre à frente de um polícia fardado. Ao olharmos a fotografia, concretizamos imediatamente a ideia de que o negro está a fugir à frente do polícia. Contudo, apesar de o fotógrafo ter capturado apenas estes dois indivíduos, não podemos afirmar que a nossa suposição está correta. O negro que corre à frente do polícia fardado é um agente à paisana e ambos correm na tentativa de apanhar uma terceira pessoa, que está ausente na foto. Este exemplo é excelente no que diz respeito à polissemia da imagem

e às possibilidades que esta oferece às mais variadas tematizações. Alterando o título, o texto ou mesmo a legenda do artigo, a representatividade da imagem é completamente transformada, logo uma fotografia é frágil na sua própria essência, uma vez que nos leva a inúmeras interpretações.

Durante a minha análise, outras imagens chamaram a minha atenção, uma vez que não existe a representação do indivíduo em si mesmo. Estas imagens, divulgadas nos jornais portugueses, são imagens de pessoas desfocadas e/ou de costas. Noutros casos, são imagens de mãos a saírem de tendas ou a agarrarem as cercas de arame que envolvem os campos de refugiados. Estas imagens ajudam-nos a ver como o «refugiado» é comumente constituído como uma figura que é pensada para «falar» para nós de uma maneira particular: sem palavras. Apenas a presença física do refugiado «conta» a sua história imediata de violência. Assim, tendemos a assumir (Malkki, 1996:390).

Considero que estas imagens transmitem a ideia de pessoas sem rosto, sem voz e sem qualquer tipo de agência, havendo aqui, mais uma vez, uma naturalização nas relações de poder, entre o «eu» que ajuda e o «outro» que recebe a respetiva ajuda. As práticas tendem a esconder as conexões políticas que ligam a própria história dos telespetadores com a história «daquela gente pobre ali» (Malkki, 1996:389).

Outro facto que me chamou a atenção durante a análise foi a representação das mulheres que chegam à Europa. A utilização do *hijab* estava em praticamente todas as fotografias que analisei. Considero que há claramente uma tentativa de construir uma identidade muçulmana no que diz respeito às pessoas que chegam à Europa, de forma a consolidar a ideia de «invasão islâmica». Weber (2004) viu que as diferenças nas formas de vida económica e as diferenças que são exteriormente refletidas — roupas, residência e divisão do trabalho entre sexos — têm um papel bastante significativo na crença da identidade social. Neste seguimento, normalmente aproximamo-nos mais daqueles com quem nos identificamos e temos tendência a ignorar e, por vezes, a excluir aqueles que se apresentam de uma forma diferente da que estamos habituados.

4. Considerações finais

Realizei esta pesquisa com o objetivo de refletir sobre a forma como as imagens fotográficas criam representações sobre migrantes, refugiados e requerentes de asilo. Importa desmistificar que, ao contrário da generalização que é feita pela comunicação social e tal como é mencionado por Malkki (1995),

os migrantes constituem uma forma económica de migração, enquanto os refugiados e requerentes de asilo são uma forma política de migração. São universos bastante distintos, onde o primeiro é uma escolha e o segundo uma consequência imposta por catástrofes ambientais e determinadas situações políticas.

Esta investigação não teve como objetivo descredibilizar a arte da imagem, ou fotojornalismo, mas sim refletir a forma como esta influencia o quotidiano dos migrantes pelo potencial que tem na formação de uma opinião única, parcial, nas sociedades anfitriãs. Neste caso, a perspetiva monocular tende a catalogar o «refugiado» como uma história única. A imagem, quando disseminada nos meios de comunicação social torna-se numa «verdade» para a sociedade.

Na minha perspetiva e como pude constatar ao longo da análise, a fotografia é um objeto que incorpora a finalidade da estrutura panótica de Bentham. O facto de os refugiados serem vistos sem ver, sem terem conhecimento de como, quando, onde e para quem vão ser representados cumpre as finalidades do panótico.

No caso específico desta pesquisa, as imagens fotográficas que analisei, entre 2014 e 2016, mostram, na sua grande generalidade, os refugiados como sujeitos passivos, abandonados e em espera, que chegam às fronteiras da Europa em embarcações frágeis, de borracha, carregando os seus pertences e crianças de colo. As imagens mostram que o seu meio envolvente é constituído por linhas férreas, comboios e tendas da ajuda humanitária cercadas por arame farpado. O Estado está sempre representado por militares com armas e utensílios de higienização, sugerindo que as pessoas são perigosas e que constituem um eventual perigo sanitário.

Assim, considero que os «refugiados» não são representados na sua individualidade, como pessoas que possuem características distintas, que vêm de países diferentes, com religiões, profissões, desejos e condições de partida diferentes. Estas práticas tendem a silenciá-los e a realçar a distância entre «nós» e «eles». Estes aspetos potenciam a construção e a consolidação de discursos que promovem atitudes de exclusão, mesmo que estas em alguns casos estejam nas entrelinhas.

Referências

- Agamben, G. (2008). Beyond human rights. In G. Agamben, Means without end. Notes on politics. In *Theory Out of Bounds*, vol. 20. Minneapolis/London.
- Amante, M. (2017). *Sociologia das migrações*. (polic.) Lisboa: ISCSP.

- Appadurai, A. (2004). *Dimensões culturais da globalização – a modernidade sem peias*. Lisboa: Teorema.
- Bardin, L. (1977). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- Barthes, R. (2015 [1980]). *A câmara clara*. Lisboa: Edições 70.
- Barthes, R. (2014 [1982]). *O óbvio e o obtuso*. Lisboa: Edições 70.
- Bernard, R. (2002). *Research methods in anthropology: qualitative and quantitative methods (3rd ed.)*. Walnut Creek, CA: AltaMira Press.
- Bousfield, D. (2005). *The logic of sovereignty and the agency of the refugee: recovering the political from 'bare life'*. YCISS Working Paper 36.
- Campos, R. (2011). Imagem e tecnologias visuais em pesquisa social: tendências e desafios. *Análise Social*, 199, 237-259.
- Foucault, M. (2013 [1975]). *Vigiar e punir*. Petrópolis, Edições 70.
- Gee, J. P. (2011). *How to do discourse analysis – a toolkit*. Routledge.
- Godolphim, N. (1995). A fotografia como recurso narrativo: problemas sobre a apropriação da imagem enquanto mensagem antropológica. *Horizontes Antropológicos*, 2, 161-185.
- Goffman, E. (1980 [1963]). *Estigma – notas sobre a manipulação da identidade deteriorada*. Zahar Editores.
- Gupte, J. & Mehta, L. (2007). Disjunctures in labelling refugees and outstees. In *The power of labelling: how people are categorized and why it matters*. EARTHSCAN: London – Sterling, VA.
- Harrell-Bond, B. E. & Voutira, E. (1992). Anthropology and the study of refugees, *Anthropology Today*, 8, 4: 6-10.
- Houtum, H. V. (2010). Waiting before the law: Kafka on the border. *Social & Legal Studies*, 19(3) 285-297.
- IOM, (2017), «IOM», página consultada a 23 de abril de 2017, disponível em <http://gmdac.iom.int/global-migration-trends-factsheet>.
- Kellner, D. (2005). Media culture and the triumph of the spectacle. In *The spectacle of the real: from Hollywood to 'reality' TV and beyond*. Intellect.
- Malkki, L. (1995). Refugees and exile: from «refugee studies» to the national order of things. *Annual Review of Anthropology*, vol. 24, pp. 495-523.
- Malkki, L. (1996). Speechless emissaries: refugees, humanitarianism, and dehistoricization. *Cultural Anthropology*, 11(3), 377-404.
- Newman, E. (2003). Refugees, international security, and human vulnerability: introduction and survey. In *Refugees and forced displacement: international security, human vulnerability, and the state*. United Nations University Press.
- Rodrigues, R.C. (2007). Análise e tematização da imagem fotográfica. In *Ci. Inf., Brasília*, 36, 3, 67-76.

- Said, E. (1994). Reflections on exile. In Marc Robinson (Ed.). *Altogether elsewhere: writers on exile*. Boston: Faber & Faber, 137-149.
- Sigona, N. (2014). The politics of refugee voices: representations, narratives and memories. In *The Oxford handbook of refugee and forced migration studies*, pp. 369-382. Oxford University Press.
- Sjöberg, U. & Rydin, I. (2008). *Discourses on media portrayals of immigrants and the homeland*. Paper presented at ECREA's 2nd European Communication Conference, Barcelona.
- Solomon-Godeau, A. (1986). *Who is speaking thus?* University of Minnesota Press.
- Sontag, S. (2012 [1973]). *Ensaio sobre fotografia*. Lisboa: Quetzal.
- Sontag, S. (2015 [2003]). *Olhando o sofrimento dos outros*. Lisboa: Quetzal.
- Szörényi, A. (2006). The images speak for themselves? Reading refugee coffee-table books. *Visual Studies*, 21 (1).
- Tratado de Amesterdão de 1998*. (1998). Consultado a 20 de abril de 2017. Disponível em <http://ftp.infoeuropa.euroid.pt/database/000000001-000001000/000000517.pdf>.
- UNHCR, (2017), «UNHCR», página consultada a 21 de abril de 2017, disponível em <http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>.
- UNHCR (2017). *Forcibly displaced – toward a development approach supporting refugees, the internally displaced and their hosts*. Página consultada a 19 de outubro de 2017, disponível em <http://www.unhcr.org/events/conferences/5975a93e7/forcibly-displaced-toward-development-approach-supporting-refugees-internally.html>.
- Weber, M. (2017). *A ciência e a política como ofício e vocação*. Lisboa, Relógio D'água.
- Weber, R. P. (1990). *Basic content analysis* (2nd ed.). Newbury Park, CA: Sage.
- Wodak, R. (1999). *The discursive construction of national identity*. Edinburgh University Press.
- Wringh, T. (2000). *Refugees on screen*. Refugee Studies Centre, vol. 5.
- Zembylas, M. (2010). Agamben's theory of biopower and immigrants/refugees/asylum seekers. Discourses of citizenship and the implications for curriculum theorizing. *Journal of Curriculum Theorizing*, 26, 2, 31-45.
- Zetter, R. (1991). Labelling refugees: forming and transforming a bureaucratic identity. *Journal of Refugee Studies*, 4, 1, 39-62.





RECENSÃO

RECENSÃO

Kalu, K. N. (2017). *Citizenship: identity, institutions, and the postmodern challenge*. New York/London: Routledge

SÓNIA PEDRO SEBASTIÃO*

Palavras-chave: Cidadania, Epistemologia, Estado, Identidade, Pós-Modernismo

O livro de Kalu foca o *constructo* da cidadania, demonstrando os desafios contínuos na sua conceptualização e práxis. Iniciando o seu percurso pelos fundamentos epistemológicos da teoria da cidadania, a análise de Kalu está organizada em nove capítulos, evoluindo da abordagem histórica das conceções greco-romanas e liberais de cidadania para uma perspetiva pós-moderna de identidade, Estado soberano e prática da cidadania.

O conceito de cidadania tem sido muito estudado nos últimos 40 anos, sofrendo, segundo Kalu, algumas interpretações erróneas e uma «contínua confusão epistemológica» (p. 1). As principais questões abordadas exploram a ontologia da cidadania; o indivíduo *versus* os direitos e responsabilidades coletivos; bem como o conceito de justiça. A cidadania é, portanto, uma construção. Num contexto sociopolítico, é um princípio constitucionalmente consagrado, promovido entre os povos pela Constituição.

Considerando os fundamentos epistemológicos da teoria da cidadania, os cidadãos têm uma dupla responsabilidade, consentindo com as leis e obedecendo aos concidadãos de acordo com a autoridade governante. O equilíbrio entre estas duas dimensões fornece «um ambiente nutritivo para o cresci-

* Centro de Administração e Políticas Públicas, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa, Portugal.

mento e a vitalidade da república, assim como a cidadania» (p. 1). No entanto, a vida quotidiana inclui diferentes níveis de confiança, assimetria de informação, poder político, estruturas sociais e estratificação limitantes, «conjuntos diferentes de prioridades, obrigações e interesses e juízos de valor que podem ser incomensuráveis e irreconciliáveis» (prefácio).

Recorrendo a Kymlicka e Norman (1994), Kalu argumenta que «a cidadania tem sido tradicionalmente interpretada como uma forma de direito ligada ao Estado» (prefácio), derivando da democracia e da justiça, já que «um cidadão é alguém que tem direitos democráticos e reivindicações de justiça» (Kalu, 2017, p. 2). No entanto, este conceito considera uma aceitação passiva dos direitos de cidadania e, na teoria da cidadania contemporânea, é crucial conciliar as dimensões dos direitos e obrigações de cidadania, ou seja, o seu exercício passivo e ativo. Portanto, a teoria da cidadania deve ser desenvolvida tendo em conta «exigências substantivas e processuais» (p. 4), girando em torno do *constructo* de igualdade, obrigações, direitos e prerrogativas, moldados de acordo com os interesses do Estado.

Portanto, o ponto de partida do autor «é o foco na prática e experiência de cidadania» (p. 17), concebendo-o «como *status*, direito e obrigação» (p. 18). O autor propõe, então, quatro categorias gerais de ambientes de cidadania:

1. Político: fundamentado num Estado com fronteiras geopolíticas definidas e autoridade soberana em relação à lei, justiça, direitos, sanções e punições. O Estado circunscreve o escopo da livre expressão da cidadania. Além disso, o ambiente político inclui um sistema económico que fornece empregos remunerados aos cidadãos.
2. Individual: incorporado na autonomia e julgamento individual, as condições para a expressão de direitos e obrigações.
3. Social: ligado ao ambiente individual de cidadania, o ambiente social compreende família, amigos, vizinhos e sociedade onde a cidadania pode ser expressa: «embora um indivíduo ainda possa expressar certas medidas de autonomia, liberdade e julgamento, sua posição como agente moral livre está limitado aos exercícios de direito que não infringem os direitos dos outros» (p. 15).
4. Profissional: envolve o papel dos indivíduos nas suas profissões.

A definição destes ambientes destaca a necessidade de uma conceção de cidadania que enfatize o equilíbrio entre as demandas da sociedade e as escolhas individuais; entre um direito normativo (lei, regras) e um resultado ins-

trumental (prática e suas consequências). Mas este equilíbrio também é contaminado por uma discussão interminável dos conceitos de interesse próprio e interesse público. No ambiente político, os servidores públicos são eleitos e nomeados com a missão de serviço público, que engloba o interesse público. No entanto, o interesse próprio é um «aspeto geralmente inevitável da natureza humana» (p. 40) e, mesmo respeitando o interesse geral, os servidores públicos também atendem aos seus próprios interesses vinculados à manutenção dos seus empregos remunerados.

Atendendo aos «eventos mundiais com impacto nos conceitos tradicionais de cidadania, identidade e Estado soberano» (prefácio), a evolução da teoria sociológica e da política, a reflexão de Kalu sobre o pós-modernismo e a conceção pós-moderna de cidadania analisa exemplos de perda de influência e soberania dos Estados e mutações nas identidades culturais que afirmam uma dimensão contingencial que determina uma espécie de «terceira via» na prática da cidadania. Porque a cidadania é um fenómeno integrador, enraizado numa questão de escolha individual, também é contingente. O desenvolvimento da comunidade depende dos membros, da iniciativa e do cumprimento das regras. Como tal, as comunidades são fundadas em estruturas fluídas e de certa forma imprevisíveis: a sua sustentabilidade dependerá «da reciprocidade de interesses e do escopo de benefícios e oportunidades distributivos que oferece» (p. 8) a cada membro. A dimensão contingente engloba o direito do indivíduo de lutar pela adesão e participação, para obter graus de autonomia e controlo sobre a sua vida (p. 67).

Associada a disputas pós-modernas encontra-se uma ampla rede de questões complexas, incluindo: direitos e obrigações; a diversificação e individuação de gostos, estilos de vida e diferenças ideológicas; a doutrina da soberania e autoridade do Estado; ideias de justiça e igualdade; a participação dos cidadãos na governação; a cidadania global, a imigração e a evolução das comunidades híbridas. Parte destas questões «estão em desacordo com qualquer consenso político assumido sobre o *status* e os privilégios da cidadania» (p. 53).

Como movimento reaccionário à validade dos princípios universais, o pós-modernismo opera na lógica das discontinuidades e diferenças, lançando dúvidas sobre os conceitos de verdade e sobre a existência de uma realidade objetiva partilhada. Ao desconstruir os conceitos, o pós-modernismo priva-os da corporeidade e do contexto. A cidadania, por exemplo, é entendida como um estado de espírito, que pode ser expressa em qualquer lugar, a qualquer momento, em situações díspares. «A cidadania é vista como um quadro

de pensamento que, quando coletivamente expressa (...), põe em movimento os próprios processos sociais (...) que impulsionam a ação coletiva» (p. 59).

Apesar do discurso emancipatório pós-moderno em torno da cidadania, Kalu argumenta que a cidadania é um fenómeno social que organiza relações políticas e sociais específicas, validando normas coletivas e legitimando a atividade do Estado e dos seus atores. Quando exposta à hermenêutica pós-moderna, a cidadania «perde a sua qualidade essencial como força vinculante que sustenta a evolução de relações recíprocas entre o Estado e o cidadão» (p. 59).

Em suma, é preciso considerar a cidadania como transcendendo tanto a universalidade dos direitos quanto o pragmatismo da obrigação individual, pois implica regras gerais e um contrato social entre o Estado e o cidadão. O Estado existe para oferecer uma base institucional às ações humanas e é feito por indivíduos que se envolvem em atividades dentro do contexto das instituições, de leis, regras e regulamentos existentes, além das normas e tradições sociais fundamentais.

Enfrentando ameaças à sua coerência cultural provocada pelo multiculturalismo e pela imigração transnacional, os atuais Estados democráticos ocidentais também são desafiados na sua soberania e segurança. Ainda assim, há um apelo constante à participação e envolvimento dos cidadãos na governação. A cidadania é um meio para um fim: responsabilidade administrativa e legitimidade. No entanto, permanecem dúvidas sobre a «efetividade da participação cidadã na governação e como ela tem sido usada para legitimar políticas que podem ser prejudiciais aos interesses dos cidadãos» (prefácio).

Nas democracias ocidentais, os cidadãos elegem os seus representantes e também devem responsabilizá-los pelas suas ações de governação. A participação dos cidadãos é então vinculada a um crescente cinismo e à falta de confiança no sistema político e administrativo (e nos atores eleitos), levando a mudanças na forma como a participação está prevista. Além de votar e pagar impostos, os cidadãos envolvem-se, cada vez mais, em petições, pesquisas de opinião pública, audiências públicas, conselhos consultivos, comissões de cidadãos, *task-forces* comunitárias, protestos, litígios e assim por diante, exigindo representação e prestação de contas eficazes.

Portanto, permanece em dúvida até que ponto a participação do cidadão é uma contribuição para a força da democracia. Envolver os cidadãos na formulação de uma política pública pode dar uma ideia de pluralismo e legitimação, uma vez que mais pessoas «participam», mas pode impedir a inovação e não reflete necessariamente as amplas preferências sociais e políticas de um maior

número de cidadãos. Como tal, pode tornar-se «uma celebração do processo (democracia normativa) em oposição ao fim desejável que ela pode proporcionar (democracia substantiva)» (p. 89).

Além disso, o Estado enquanto base de inclusão e exclusão está sob pressão; e o conceito de cidadania não está imune a um mundo marcado por um declínio moral crescente, onde as fronteiras entre civilidade e desprezo se tornam mais estreitas a cada dia.

O trabalho de Kalu discute e sintetiza várias questões em torno da ontologia e prática da cidadania num mundo volátil, imprevisível, complexo e ambíguo, fixando a sua análise num centrismo euro-americano. Os exemplos apresentados em torno da cidadania e a reconfiguração do poder e das funções dos Estados euro-americanos evidenciam as dificuldades impostas pela complexidade e pelas mudanças, contribuindo para justificar a necessidade de estudos interdisciplinares sobre a cidadania. Kalu ressalta que a essência do conceito de cidadania não mudou, apesar da hermenêutica pós-moderna e da consideração da cidadania como um «estado de espírito», especialmente ao nível da teoria sociológica. No entanto, urge restabelecer as obrigações morais individuais e revitalizar o contrato social, para se dar sentido às comunidades híbridas e possibilitar a construção de um consenso e convivência pacífica.





SECÇÃO II

INVESTIGAÇÃO PÚBLICA EM DIÁLOGO



APRESENTAÇÃO

A secção **Investigação Pública em Diálogo** é constituída por entrevistas a investigadores do CAPP com atividade relevante no quadro da investigação pública/construção de políticas públicas. Nesta secção conversamos com os investigadores sobre as questões que estão na origem da sua pesquisa e sobre os diferentes modos como esta se poderá refletir na vivência das pessoas. E porque a investigação é construída em diálogo com a sociedade, procuramos também saber mais sobre a sua experiência direta no contexto de projetos que enformam a elaboração de políticas públicas.

A gestão do capital intelectual

Entrevista* com Albino Lopes

Albino Lopes é doutorado em Psicologia pela Universidade Católica de Lovaina, com agregação em Gestão de Recursos Humanos pelo Instituto Universitário de Lisboa. Foi Professor Catedrático do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, onde deu a sua aula de jubilação no dia 20 de maio de 2016. O investigador do Centro de Administração e Políticas Públicas é também o autor de várias obras, incluindo *Fundamentos da Gestão de Pessoas e Capital Intelectual e Gestão Estratégica de Recursos Humanos*. É ainda o presidente da assembleia geral da Associação para a Acreditação da Gestão do Capital Intelectual, uma organização sem fins lucrativos de âmbito internacional.

Nesta entrevista, procuramos saber o que é a gestão do capital intelectual, e como um conceito originalmente concebido no âmbito da gestão de organizações poderá contribuir também para a governação sustentável de cidades e regiões.

Para Albino Lopes, a gestão de pessoas envolve mais do que organização e hierarquia — conceitos que traduzem o pensamento e os processos já estabelecidos, mas insuficientes para fazer emergir novas ideias e desenvolver o potencial de inovação. Para que exista uma gestão orientada para o futuro, é necessária experimentação e capacidade para considerar propostas «vindas de baixo para cima».

* Entrevista por Pedro Rodrigues (CAPP-ISCSP).

ALBINO LOPES: Imagine, antes de a Humanidade possuir o vidro, tinha a areia e o fogo. Era preciso juntar a areia e o fogo para perceber com fazer vidro. Foi preciso fazer uma fogueira na praia, por assim dizer. Muitas vezes, é preciso experimentar para que uma realidade nova possa emergir. E esta possibilidade de experimentação exige uma gestão de recursos humanos orientada para o futuro, em vez de para o passado, pelo retrovisor, onde as pessoas têm de fazer o que lhes compete fazer. O espaço de experimentação necessita de ser criado, ou então as pessoas fazem apenas o que estão autorizadas a fazer – porque já houve pensamento e organização, ou porque há uma hierarquia que o determina. É preciso uma outra coisa, vinda de baixo para cima, que é a capacidade de proposta. Esta capacidade de proposta vale provavelmente mais de oitenta por cento de todo o trabalho criativo que existe nas empresas.

Albino Lopes nota como «a capacidade da hierarquia para produzir ideias e desenvolver riqueza não representará mais de vinte por cento da riqueza de uma empresa. O resto, é preciso fazê-lo emergir.» Ao observar o quadro nacional, o investigador considera ser esta ainda a situação de uma economia que possui «na melhor das hipóteses, uma capacidade de tirar partido do capital intelectual, talvez na casa dos vinte por cento. Ou seja, pouco mais se faz nas empresas do que tirar partido da organização e das potencialidades oriundas da hierarquia».

Na prática, resultam daqui níveis baixos de produtividade, um problema que não será resolvido «por mais que se faça evoluir as pessoas em termos de qualificações e por mais que se invista em equipamentos». Mas este não é um problema novo em Portugal. Para Albino Lopes, uma das principais causas reside numa perspetiva de gestão que, em larga medida, ignora a gestão do capital intelectual existente. O investigador salienta o papel da colaboração e do trabalho em equipa como um dos pilares para a gestão do capital intelectual.

AL: A capacidade de trabalhar em equipa é o cerne do capital intelectual, ou um dos seus pilares básicos. Não, talvez, o mais determinante, para a sua emergência inicial, onde é essencial o espaço para a criatividade individual; mas será, certamente, o mais decisivo a nível da sua sustentabilidade. Esse trabalho em equipa é, entretanto, extraordinariamente difícil de manter. Em termos de gestão, as pessoas dizem querer o trabalho em equipa, mas depois não se atua, não se gere para que seja possível criar e desenvolver as condições necessárias para a sua potenciação. Por exemplo, as equipas bloqueiam quando há um conflito, e resolver um conflito é um bico de obra porque as pessoas não estão disponíveis para perder algo. Não estão disponíveis para

aceitar que há uma solução que não seja de custo zero, ou na qual uma pessoa ganhar implica outra pessoa perder. Não estão disponíveis para uma solução onde ganhem ambos. Mas para que ambos ganhem é preciso cedências, a fim de se encontrar a fórmula que o permita. Porque o conflito é a ocasião que as pessoas aproveitam para a derrota do adversário. E enquanto a derrota do adversário não acontecer, eles mobilizam-se para o derrotar, em lugar de procurarem a fórmula de o adversário se tornar aliado. Esta dificuldade deve antes ser gerida no interior do trabalho de equipa. Fora do trabalho de equipa, não é possível resolvê-la. E daí a dificuldade.

O capital intelectual, conceito primeiro cunhado por Leif Edvindsson na década de 1990, não é contabilizado nos balanços de uma empresa, mas faz parte dos seus ativos intangíveis. Diz respeito aos conhecimentos que se encontram na posse das pessoas que constituem a organização, estando associado ao desempenho da empresa no campo da inovação, da competitividade e nos resultados financeiros. Mas ainda que o custo económico de uma mudança de paradigma fosse reduzido, e os benefícios aparentemente significativos, o investigador reconhece que a implementação de práticas de gestão de capital intelectual não tem sido fácil.

AL: O facto é que nós temos dificuldade em implementar esta metodologia e em desbravar este caminho, apesar de existirem formas de medir a produtividade de uma empresa em função do seu capital intelectual, bem como para identificar possíveis fragilidades. Isto poderia custar muito pouco às organizações. Por meia dúzia de euros é possível custear um relatório de capital intelectual e umas recomendações mais genéricas. É certo que, em seguida, é preciso que exista, internamente, alguém para ler estas recomendações e as traduzir nas práticas organizacionais. Pessoalmente, tenho tido algumas dificuldades em pensar como poderíamos voltar a interessar tanto as instituições públicas como as privadas sobre este tema.

Se o interesse ao nível dos órgãos públicos é elusivo, o investigador mostra ceticismo também relativamente ao possível papel de iniciativas do Estado no fomento desta mudança.

AL: O Estado, por maioria de razão, depende da capacidade dos processos instalados. Isto porque no Estado são sempre muito frágeis, dado que são processos que dependem de leis que se atrasam no tempo em relação à realidade, e finalmente, que dependem da capacidade das lideranças. E como é bem sabido, nunca se acertou na liderança de organismos públicos em Portugal. Já se ensaiou a profissionalização; já se ensaiou a politização, a partidarização;

já se ensaiou a fórmula da CRESAP; já se ensaiaram todas as fórmulas e não se encontra uma solução. Porque nos organismos públicos toda a gente sabe que é possível fazer melhor, que não custa nada, praticamente, para fazer melhor. Simplesmente, não há forma de o fazer porque não é possível alterar o que quer que seja. Está tudo rotinizado para ser feito daquela forma que se conhece «desde sempre».

Para ultrapassar o problema, o presidente da assembleia geral da Associação para a Acreditação da Gestão do Capital Intelectual diz ser necessário, em primeiro lugar, reconhecer o problema da estagnação e as suas causas. Neste sentido, Albino Lopes foi um dos membros fundadores da ICAA, uma associação sem fins lucrativos de âmbito internacional criada em 2010, que tem por missão contribuir para a construção de «uma sociedade onde os ativos intangíveis possam ser valorizados e contribuir para os objetivos da sustentabilidade». Para cumprir o seu objetivo, a associação pretende «fomentar a investigação aplicada ao desenvolvimento empresarial e organizacional». Mas a experiência adquirida permite já a Albino Lopes identificar uma das causas da estagnação ao nível das lideranças nos organismos públicos.

AL: As lideranças são muito limitadas na sua capacidade de inovação. E, ao contrário do que se possa imaginar, os processos estão anquilosados há muito. A famosa burocratização, que já se criticava no séc. XIX e continua a criticar hoje em dia, quase com os mesmos termos, constitui uma das causas – tanto no que respeita às organizações do Estado como às organizações privadas. Os processos de trabalho encontram-se dependentes das atitudes e da inatividade da hierarquia. Para fazer com que a inovação possa nascer de baixo para cima, são necessárias experiências que continuam a ser ainda muito frágeis, muito embrionárias e pouco teorizadas.

Ainda assim, participou já em experiências bem-sucedidas em Portugal.

AL: Falando de um exemplo retirado da minha própria experiência, assumo que foi possível contribuir para criar uma espécie de revolução na indústria do espetáculo de arte dramática e musical em Portugal, no caso do Opart, fusão do São Carlos e da Companhia Nacional do Bailado, em 2007/2010. A experimentação no Opart permitiu institucionalizar procedimentos destinados a promover a criatividade de baixo para cima. E o certo é que surgiram de imediato iniciativas, algumas das quais se mantêm e foram rotinizadas. Por exemplo, se for ao largo de São Carlos no verão, nos meses de junho e julho, encontra praticamente todas as noites espetáculos para 3000 ou 3500 pessoas. Espetáculos de qualidade, muitas vezes transmitidos pela RTP2 ou através da

internet. E isso foi produzido no âmbito de um processo em que a administração foi convidada, desafiada, incentivada e apoiada, no sentido de fazer nascer as iniciativas de baixo para cima.

Segundo o investigador, este foi um exemplo com «resultados espetaculares» e sobre o qual escreveu já um artigo e orientou algumas teses de mestrado. Não apenas foi um «organismo gastador de recursos» transformado num «organismo produtor de arte para o grande público», mas foi também «renovado drasticamente o turismo noturno na área do Chiado em Lisboa».

Algumas destas iniciativas despertaram já a curiosidade e contactos no estrangeiro. Segundo Albino Lopes, existem experiências semelhantes no Brasil e convites para projetos de investigação na área da gestão do capital intelectual. O próprio criador do conceito, Leif Edvinsson, tomou já conhecimento «e admira» o que é feito na investigação nacional. Mas as aplicações não se resumem ao quadro organizacional, e a gestão de capital intelectual poderá oferecer também o seu contributo para o desenvolvimento sustentável de cidades e regiões. O conceito de organização em «rede» é central deste ponto de vista.

AL: Temos proposto desafios a outras entidades para efetuar parcerias que nos permitam ir mais longe no alargamento do conceito. Mas reconheço as dificuldades. Não sei mesmo se não há ainda entraves, do ponto de vista conceptual, à noção de trabalho em rede. Uma cidade ou uma região é uma rede mais ou menos espontânea, na maior parte das vezes, e não passará disso. Mas nós não sabemos ainda onde é que termina uma organização e começa outra, ou como se interconectam para cooperar. Temos algumas dificuldades em perceber onde é que termina a empresa e onde é que começa a rede.

Neste contexto alargado, a contribuição da gestão do capital intelectual passa pelo potenciar do desenvolvimento dos recursos endógenos para a formação de ecossistemas económicos e sociais, potenciadores de um desenvolvimento sustentável.

AL: Diz-se, muitas vezes, que se um café abrir ao lado de outro café, a clientela é dividida e ficam inviabilizados ambos os projetos. O seu inverso também é verdadeiro, e quando um empreendimento atrai gente para um determinado ambiente, poderá também potenciar a atratividade desse mesmo local. Os dois conceitos são verdadeiros. Como articulá-los? Porter propôs a ideia de *cluster* para tentar pensar esta realidade contraditória. No âmbito das regiões, este conceito possibilita a experimentação.

Para dar um exemplo concreto, o investigador considera o sucesso da indústria portuguesa do calçado.

AL: Quando o calçado começou a concentrar-se em determinada zona do país e essas empresas começaram a trabalhar umas ao lado das outras, influenciaram-se mutuamente e alguma coisa se passou, desenvolvendo-se um ecossistema empresarial, cujo vetor principal não foi nem o capital nem o trabalho, mas algo a que chamamos capital intelectual. É o que está no seio da rede e emerge espontaneamente, ou não. Quais foram as condições que permitiram que ele emergisse? Como é que um setor que não foi apoiado pelo Estado se desenvolveu deste modo? Nos anos 1990, o calçado foi definido como um setor a abandonar, com baixos salários e de baixa tecnologia. Quase todo o dinheiro que havia para a indústria foi orientado para o têxtil, para um programa chamado RETEX. O têxtil faliu em bloco, ao contrário do calçado, que não foi apoiado. Portanto, não foi nem o capital, nem o trabalho que potenciaram a renovação deste setor tradicional. Veja-se como foi possível reinventá-lo.

Outro exemplo mais recente será o do setor das conservas.

AL: O setor das conservas está a ser reinventado de uma forma extraordinária. Por exemplo, vemos hoje muitas lojas orientadas para o turismo, com base na inventividade das embalagens. Com o passar do tempo, sucessivamente, umas embalagens deram lugar as outras e agora tira-se partido da história do papel do design. Encontram-se simultaneamente, à venda, embalagens de todas as épocas. É a ideia do colecionismo; umas puxam pelas outras e as pessoas acham interesse. Outro setor tradicional e meio desprezado, que se tornou num setor de sucesso.

Para Albino Lopes, estas foram experiências que resultaram de ideias criativas, processos de inovação a partir dos quais se desenvolveram *clusters* com dinâmicas próprias. Formam-se novos ecossistemas que potenciam os meios e recursos já existentes nas regiões.

AL: E o que torna uma região potenciadora de inovação? Tentamos reproduzir o processo em pequenas experiências, por exemplo em Fornos de Algodres, ou no Sabugal. Hoje é muito fácil pensar em feiras de fumeiro como um setor tradicional. Mas nos anos 1990, pouca gente pensava nisto. Lançámos a ideia de se fazerem experiências locais. Em vez de as pessoas produzirem para cadeias de supermercado, a produção seria antes concentrada numa feira como atrator de pessoas. E foi realizada alguma experimentação, reunindo a ideia de negócio com a ideia de vivência. O turismo passou a ser visto como vivência, não é uma simples ideia de vender quartos. Esta vivência das feiras de

fumeiro foi uma ideia que nasceu no IEFEP no final dos anos 1980, e deu lugar a concursos, a experiências, e progressivamente foram lançadas as primeiras feiras de fumo nessa época. Uma coisa pequeníssima que hoje se transformou num espetáculo de vivência, amplamente disseminado.

Outras localidades serviram de exemplo, e a investigação sobre experiências anteriores demonstrou como poderia ser revitalizada uma região.

AL: Pesquisámos a experiência de Óbidos, ou a experiência de São João da Madeira. Principalmente estas duas, mas também outras, de maneira a perceber como estas cidades ou vilas poderiam ser revitalizadas. A experiência de Óbidos é extraordinária. Óbidos é uma festa durante todo o ano, com música e festivais, com espetáculos, envolvendo as coletividades e as atividades locais, lançando marcas como a Ginjinha de Óbidos, que nem sequer era um produto da região. Alguns festivais são mais populares, em torno do chocolate, por exemplo, ou mais complexos de realizar, como o festival de música clássica, na semana santa. Uns financiam outros, e a sustentabilidade de Óbidos é isso mesmo. E em São João da Madeira, com as indústrias criativas, deu-se a mesma coisa.

Subjacente encontra-se a ideia de que os atores locais desenvolvem o seu próprio ecossistema. Como indica o investigador, é necessário «potenciar aquilo que espontaneamente vai sendo feito, e depois perceber porque é que aquilo foi feito». Mas a gestão do capital intelectual, como motor para o desenvolvimento sustentável, possui outras implicações, como a colaboração entre os diferentes atores.

AL: É a passagem à economia da cooperação. Não quer dizer que não exista competição, deve existir uma competição saudável. Mas é preciso saber introduzir a competição, o que é muito difícil. De um modo geral, as pessoas não gostam de competição, principalmente no caso dos atores instalados. Os novos atores querem competição para se poderem instalar. Uma vez instalados, e vencendo, torna-se necessário saber dosear a competição, como às vezes se diz. Ou seja, cooperar competindo e competir cooperando. E perceber que estão a potenciar-se uns aos outros, o que conduz ao trabalho em equipa, que não é fácil desenvolver, e sobretudo, manter ao longo do tempo.

A introdução de novos atores e a «competição doseada» permitem a introdução de novas ideias, uma dimensão importante no âmbito da gestão do capital intelectual, que assenta principalmente sobre um repensar do existente, mais do que sobre a disrupção de paradigmas. O mesmo princípio deverá ser aplicado a soluções governativas que valorizem os recursos e meios existentes.

AL: Quase sempre, as grandes inovações são o resultado de se repensar o que existe. Não quer dizer que não existam inovações disruptivas, como aconteceu com a produção de eletricidade. Foi disruptiva relativamente às formas de energia anteriores, animal, humana ou vapor. Mas a maioria da inovação de que precisamos parte do repensar o existente. Dito isto, por exemplo, será que as regiões do interior estão condenadas a desaparecer? É uma visão pessimista, que se desenvolve desde há 50 ou 60 anos. Uma visão pessimista que se traduzia, por exemplo, na ideia de que se as pessoas saírem das regiões do interior e forem substituídas por florestas, teríamos um ganho para o país. Porque as pessoas viviam lá, numa agricultura de subsistência, sem acrescentar valor, e assim teríamos a floresta, com a qual todos ganhariam. E este pensamento dos anos 1950 tem reflexo hoje nos incêndios, não é? Essa visão teve os seus críticos, de que é exemplo Aquilino Ribeiro, no seu livro *Quando os lobos uivam*, um protesto contra essa fórmula da Direção Geral de Florestas. Os designados pessimistas diziam «isto vai dar torto». Mas a floresta não era o petróleo verde? A Portucel-Soporcel, atual Navigator, não se tornou a segunda exportadora do país? Mas isto fez-se à custa de um processo de desertificação. Se nós olharmos para o sucedido de forma integrada, era como se fosse necessário que deixassem de existir pessoas para que a floresta se desenvolvesse. Mas sem pessoas, a floresta arde. Por isso, uma vez a paisagem desertificada, não se encontra uma solução.

Para o investigador, é necessário «fazer o ponto de encontro entre as pessoas e a floresta».

AL: Mas, para isso, é preciso descobrir algo que lá se encontra, mas que não valorizamos. É verdade ou não que a floresta limpa carbono? Temos produção em excesso de carbono (...), mas as florestas são fábricas de limpeza de carbono. Se tivéssemos uma fábrica que transformasse o ar poluído em ar despoluído, pagaríamos fortunas para instalar essas fábricas. Temos florestas e não vemos que elas fazem exatamente o que fariam essas míticas fábricas. Se for pago ao detentor da propriedade para ele manter a floresta, para a floresta limpar o ar, já existiria dinheiro para a manter limpa. O que a floresta faz, não tem preço. Não se reflete sobre isso. E depois, arde. Porque nós não valorizamos, não temos esta noção do valor ecológico das populações rurais. Não temos essa ideia em lei, não a temos em gestão.

Para Albino Lopes, os princípios da gestão do capital intelectual serão aqui também válidos — o diagnóstico dos meios e recursos existentes, a par da sua valorização.

AL: A gestão destas áreas implicaria um olhar sobre a região que permitisse, «por medição aérea» ou por outra fórmula qualquer, sabermos que existe uma capacidade de desenvolvimento de matéria biológica capaz de despoluir x toneladas. Qual é o valor de uma tonelada despoluída? Pode ser atribuído um preço hipotético, os investigadores pensaram nisso. O valor de 35 euros por tonelada já foi o preço apontado há cerca de dez anos atrás. Na floresta portuguesa isso significaria cerca de 2500 milhões por ano. E essa fórmula permitiria obter outras vantagens ambientais, se se olhar com os olhos da gestão do capital intelectual. Um outro exemplo: se a água ficasse retida no solo e não assoreasse as barragens, não prejudicasse a qualidade da água com os detritos dos incêndios, e permitisse a renovação dos pastos todos os anos, poderíamos obter uma produção animal sustentável, a par da caça.

No futuro, a gestão do capital intelectual em Portugal poderá passar pela criação de um observatório, à semelhança do que acontece já noutros países.

AL: A ideia do observatório era importantíssima porque, a partir do final do século passado, a estagnação é provavelmente o principal problema em Portugal e noutras regiões do mundo. A estagnação deriva muito de investimentos orientados para áreas não produtivas, investimentos que foram mal direcionados. Apresentar soluções implica possuir conhecimento sobre gestão do capital intelectual nas empresas. A empresa tem ou não tem capital intelectual? Possui uma gestão do capital intelectual correta, de maneira a pagar o investimento que é financiado? É necessário criar um observatório, com instrumentos e com aferições, com o registo sobre as vezes em que um instrumento se revela adequado ou não se acerta. Se consegue, por exemplo, criar um estágio de formação para um estudante, um licenciado que sai de uma universidade, a empresa está em condições de garantir que vai rentabilizar aquele capital? Ou vai deixá-lo estagnar, em estagiários que vão fazer fotocópias ou lavar pratos, como alguns se queixam? Também o setor bancário, por ventura, como tantos outros, poderia ser melhor servido com um observatório de gestão do capital intelectual do que com uma fiscalização às garantias ditas reais, que são dadas para aprovar investimentos.





INFORMAÇÃO AOS AUTORES

A *Ciências e Políticas Públicas* é uma revista científica publicada pelo Centro de Administração e Políticas Públicas, um Centro de Investigação do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa.

As publicações submetidas são apreciadas num regime de revisão por pares em duplo anonimato (*double blind peer-review*), reservando-se o Conselho Editorial a não publicar os artigos recebidos quando esta decisão se encontra apoiada pelo parecer dos revisores. O processo é dividido em três etapas:

1. Apreciação inicial dos artigos por parte dos Editores de Área, que decidem sobre a passagem dos artigos à fase de revisão.
2. Apreciação pormenorizada dos artigos selecionados num sistema de revisão por pares em duplo anonimato. Os revisores poderão sugerir aos autores alterações nos artigos propostos.
3. Os Editores de Área terão a palavra final sobre a publicação dos artigos mediante os pareceres produzidos pelos revisores.

Submissão de artigos

A revista aceita a submissão de artigos para publicação em todas as áreas das Ciências Sociais, devendo as submissões estar de acordo com as seguintes normas:

1. Os artigos submetidos deverão estar escritos preferencialmente em Português ou Inglês, sendo publicados numa destas línguas. A clareza e qualidade do texto são condição essencial para a sua publicação.
2. Os artigos devem obrigatoriamente incluir um *abstract* em Português e outro em Inglês, com um limite máximo de 150 palavras e quatro palavras-chave.
3. Os artigos não deverão exceder as 7500 palavras, em letra Times New Roman, corpo 12, espaçamento entre linhas de 1,5.
4. As citações e referências bibliográficas deverão respeitar as regras de formatação da American Psychological Association.
5. Elementos como gráficos e tabelas deverão ser incluídos no seu formato original. Estes elementos deverão ser formatados de modo a serem inteligíveis em impressão a preto e branco.
6. Os artigos submetidos deverão ser acompanhados de uma curta nota biográfica sobre o autor que inclua primeiro e último nome, um máximo de duas afiliações institucionais. Pelo menos um dos autores de cada artigo deverá indicar uma morada de correio eletrónico, como autor de contacto
7. Os artigos submetidos estarão sujeitos a um processo de *double-blind peer review*.

Os artigos podem ser apresentados às seguintes secções:

1. Investigação Pública e em Políticas Públicas: artigos de fundo decorrentes de pesquisa bibliográfica sistemática ou resultado de uma pesquisa empírica concreta, face a uma área específica relevante em Investigação Pública e/ou Políticas Públicas.
2. Redes em Investigação Pública & Políticas Públicas: apresentam-se conferências a realizar na área, assim como protocolos já realizados e outras pequenas notícias.
3. Recensões de livros: apresentações de listas bibliográficas temáticas com relevância para as áreas ou análises críticas de livros recentes.

Submissão de recensões e relatos de pesquisa

A revista encontra-se também disponível para receber outros tipos de submissões, nomeadamente:

- a) Recensões críticas de obras relevantes.
- b) Relatos de consultoria e pesquisa científica, incluindo pesquisa empírica.
- c) Relatos de desenho e implementação de políticas públicas.

As submissões para esta seção deverão respeitar as seguintes indicações:

1. As recensões e relatos submetidos deverão estar escritos preferencialmente em Português ou Inglês, sendo publicados numa destas línguas. A clareza e qualidade do texto são condição essencial para a sua publicação.
2. As recensões e relatos não deverão exceder as 3000 palavras, em letra Times New Roman, corpo 12, espaçamento entre linhas de 1,5.
3. As recensões e relatos deverão fazer-se acompanhar de quatro palavras-chave em português e quatro palavras-chave em inglês.
4. Não poderão ser incluídas notas de rodapé, tabelas ou gráficos exceto no caso de relatos de pesquisa empírica, não excedendo no total três gráficos ou tabelas que deverão ser enviados no seu formato original.

Envio de submissões

As submissões deverão ser enviadas em formato word (.doc ou .docx) ou Rich Text Format (.rtf), por correio eletrónico sob a forma de anexo para cappedicoes@iscsp.ulisboa.pt.

A revista inclui ainda uma secção intitulada "Investigação em Diálogo", constituída por entrevistas com investigadores de diferentes áreas.



INFORMATION FOR AUTHORS

Public Sciences & Policies is an academic journal published by the Centre for Public Administration and Public Policies, Institute of Social and Political Sciences, Universidade de Lisboa.

The submitted papers will be reviewed in a double blind peer review process, and the Editorial Board reserves the right not to publish the articles received when this decision is supported by the evaluation of the reviewers. The process is divided into three stages:

1. Initial assessment by the Editorial Board, who will decide on the advancement of submitted articles to the peer-review stage.
2. Detailed evaluation of the selected articles by reviewers in a double-blind process. Reviewers may suggest changes to authors.
3. The Editorial Board has the final decision over the publication of the selected articles, supported by the evaluations from reviewers.

Article Submission

The journal accepts submissions from all fields of the Social Sciences that conform to the following set of standards:

1. Articles should be preferably written in Portuguese or English, and will be published in one of these languages. The clarity and quality of the text are an essential prerequisite for publication.
2. Articles must include an abstract in Portuguese and a second one in English, with no more than 150 words each and four keywords.
3. Articles should not exceed 7500 words, in Times New Roman, size 12 and 1.5 spacing.
4. References and citations must follow the American Psychological Association standards.
5. Elements such as graphics and tables must be included in their original formats. These elements must also be formatted to be intelligible when printed in black and white.
6. Submitted articles must be accompanied of a short author biographical note including first name and surname, along with no more than two institutional affiliations. At least one of the authors must provide a valid e-mail address as a contact author.
7. Submitted papers will be subject to a process of double-blind peer review.

Articles can be submitted to the following sections:

1. Public Research and Public Policy: articles resultant from systematic literature research or result of a solid empirical research, face to a specific relevant area on Public Research and / or public policy;
2. Networks in Public Research and Public Policy: Conferences to be held in the area, as well as protocols already made and other small news;
3. Book reviews: submissions for bibliographical lists with relevance to the areas or critical analysis of recent books.

Public Sciences & Policies is also accepting other kinds of submission, such as:

- a) Consultancy and scientific research reports, including reports on empirical research.
- b) Reports on the design and implementation of public policies.

Submission of research reports

Submissions for these sections must follow the following standards:

1. Submissions should be preferably written in Portuguese or English, and will be published in one of these languages. The clarity and quality of the text are an essential prerequisite for publication;
2. Submissions should not exceed 3000 words, in Times New Roman, size 12 and 1.5 spacing;
3. Submissions will need to include four keywords;
4. Submissions for these sections cannot include footnotes, tables or images, except for empirical research reports. For empirical research reports, no more than three images or tables are permitted. These must be submitted in their original format.

The journal also includes a section titled "*Research in Dialogue*" with interviews with researchers in different fields.

1. Representação Política,
Eleições e Sistemas Eleitorais
Manuel Meirinho
2. A União Europeia como Actor Global
*Carla Costa, Andreia Soares,
Marcos Ferreira, Maria João Pereira*
3. Economia do Desenvolvimento
António Rebelo de Sousa
4. Economia Pública
José Albano Santos
5. Comunicação Estratégica:
As Relações Públicas
Sónia Sebastião
6. Introdução ao Serviço Social
Maria José Silveira Nuncio
7. Os Conflitos Étnicos e Interculturais
Marina Pignatelli
8. Gestão Financeira
António Rebelo de Sousa
9. Cidadania e Participação Política
Manuel Meirinho Martins
10. Temas de Relações Económicas
Internacionais
Carla Costa
11. Instituições e Políticas de Regulação
Eduardo Lopes Rodrigues
12. Sociologia do Consumo
– aplicada ao Marketing e à Comunicação
Raquel Barbosa Ribeiro
13. Sociedade e Cultura na Área Islâmica
Teresa de Almeida e Silva
14. Ciência Política – Estudo da Ordem
e da Subversão (6.ª edição)
António de Sousa Lara
15. Subversão e Guerra Fria
António de Sousa Lara
16. Sociologia Política e Eleitoral
(2.ª edição)
Paula do Espírito Santo
17. Princípios de Economia
*Carla Costa, Armando Cruz,
Elvira Pereira, José Dantas Saraiva
e Jorge Rio Cardoso*
18. www.CulturasDigitais.com
Coord. Cláudia Vaz
19. Teoria da Política Social
Hermano Carmo
20. Sociologia da Comunicação
Maria João Cunha Silvestre

- | | |
|---|---|
| 21. Teorias das Relações Internacionais
<i>Victor Marques dos Santos
e Maria João M. Ferreira</i> | 30. Teoria Organizacional
– Estruturas e Pessoas (7. ^a edição)
<i>João Abreu de Faria Bilhim</i> |
| 22. Sociedade Civil Transnacional
<i>Victor Marques dos Santos
e Maria João M. Ferreira</i> | 31. Ciência da Administração
– Fundamentos da Administração Pública
<i>João Abreu de Faria Bilhim</i> |
| 23. Elementos de Análise Política Externa
<i>Victor Marques dos Santos</i> | 32. Parentalidade: um contexto de mudanças
<i>Margarida Mesquita</i> |
| 24. Cultura Contemporânea
<i>Sónia Sebastião</i> | 33. Marketing Político
<i>Jorge de Sá</i> |
| 25. Estudos de Área: América Latina
<i>Raquel Patrício</i> | 34. Fundamentos de Comunicação Integrada
Organizacional e de Marketing
<i>Sónia Sebastião</i> |
| 26. Economia Pública (2. ^a edição)
<i>José Albano Santos</i> | 35. Intervenção Social com Grupos
<i>Hermano do Carmo, Ana Esgaio
e Carla Pinto</i> |
| 27. Políticas da Família e Intervenção Social
com Famílias
<i>Maria José Silveira Nuncio</i> | 36. Desenvolvimento Comunitário
<i>Hermano do Carmo, Ana Esgaio,
Carla Pinto e Paula Campos Pinto</i> |
| 28. Ciência Política – Estudo da Ordem
e da Subversão (7. ^a edição)
<i>António de Sousa Lara</i> | 37. Parentalidade(s) nas Famílias Nucleares
Contemporâneas
<i>Margarida Mesquita</i> |
| 29. Teoria Fiscal (2. ^a edição)
<i>José Albano Santos</i> | |

- | | |
|---|--|
| 38. Introdução ao Serviço Social
(2. ^a edição)
<i>Maria José Silveira Nuncio</i> | 47. Gestão de Recursos Humanos
TOMO I – Gestão e Economia
<i>Coord. Miguel Pereira Lopes</i> |
| 39. História da Administração Pública
Portuguesa
<i>Joaquim Croca Caeiro</i> | 48. Gestão de Recursos Humanos
TOMO II – Ciências Sociais
<i>Coord. Miguel Pereira Lopes</i> |
| 40. Estado Social, Políticas Públicas
e Política Social
<i>Joaquim Croca Caeiro</i> | 49. Gestão de Recursos Humanos
TOMO III – Recursos Humanos
<i>Coord. Miguel Pereira Lopes</i> |
| 41. Ciência Política – Estudo da Ordem
e da Subversão (8. ^a edição)
<i>António de Sousa Lara</i> | 50. Agenda Internacional
– Os <i>Media</i> e as Relações Internacionais
<i>Maria João Militão Ferreira</i> |
| 42. Representação Política, Eleições
e Sistemas Eleitorais (2. ^a edição)
<i>Manuel Meirinho</i> | 51. Manual de Ciência Política
– Teoria Geral da República
<i>José Adelino Maltez</i> |
| 43. Gestão Estratégica de Recursos Humanos
(5. ^a edição)
<i>João Bilhim</i> | 52. História da Administração Pública
Portuguesa – Volume II:
Do Liberalismo ao Estado Novo
<i>Joaquim Croca Caeiro</i> |
| 44. A União Europeia
e as Dinâmicas da Europeização
<i>Maria João Militão Ferreira</i> | 53. Teoria das Relações Internacionais:
uma perspetiva
<i>Raquel de Caria Patrício</i> |
| 45. História e Conjuntura
nas Relações Internacionais
<i>Nuno Canas Mendes</i> | 54. Sociologia Política e Eleitoral – Atitudes
e Comportamento Eleitoral (3. ^a edição)
<i>Paula do Espírito Santo</i> |
| 46. Ciência Política – Estudo da Ordem
e da Subversão (9. ^a edição)
<i>António de Sousa Lara</i> | |

1. Abecedário de Teoria Política
– Pela Santa Liberdade I
José Adelino Maltez
2. Biografia do Pensamento Político
– Pela Santa Liberdade II
José Adelino Maltez
3. Mecanismo de Partilha de Poder
e Acomodação das Elites
Miguel Bembe
4. Colonização Moderna,
Descolonização e Dependência
António de Sousa Lara
5. Secularismo Pan-Indiano
vs. Fundamentalismo Hindu
Pedro Matias
6. Conceito Estratégico Nacional
Ângelo Correia
7. Guiné-Bissau: Um Caso
de Democratização Difícil (1998-2008)
Álvaro Correia de Nóbrega
8. Políticas de Saúde: Fundamentação,
Prioridades, Opções e Resultados
Ana Paula Harfouche



— Edições de —
ANIVERSÁRIO

1. Valorizar a Tradição
– Orações de Sapiência no ISCSP
2. Uma Vida ao Serviço do ISCSP
– Homenagem ao Professor Óscar Soares Barata
3. Do Império por Cumprir – I
Portugal e o seu d'além. Entre o ter e o estar (1820-1925)
José Adelino Maltez
4. Do Império por Cumprir – II
Portugal e o regresso ao d'aquém (1926-1976)
José Adelino Maltez
5. Paz e Guerra: Contributo para o diálogo entre Direito
Internacional e Relações Internacionais – Homenagem ao
Professor Luís Oliveira Fontoura

EDIÇÕES
ISCSP

————— *Coleção* —————
ESTUDOS SOBRE A CPLP

1. Comunidade dos Países de Língua Portuguesa: A afirmação global das culturas de expressão portuguesa
Sónia Pedro Sebastião (coord.)
2. Comunidade dos Países de Língua Portuguesa: A afirmação global das culturas de expressão portuguesa (volume 2).
Cidadania Lusófona
Sónia Pedro Sebastião (coord.)

EDIÇÕES
ISCSP

————— *Coleção* —————
ESTUDOS DO ORIENTE

1. Antologia Sobre a Ásia Contemporânea:
Perspetivas de Investigação
no Instituto do Oriente
*Carlos Piteira, Nuno Canas Mendes,
Irene Rodrigues, Teresa de Almeida e Silva (coord.)*

EDIÇÕES
ISCSP

———— Coleção ————
ESTUDOS DE GÉNERO

1. Violências de Género
Sofia Neves e Dália Costa (coord.)
2. Género, Direitos Humanos e Desigualdades
Anália Torres, Paula Pinto e Cláudia Casimiro (coord.)
3. Estudos de Género:
Diversidade de Olhares num Mundo Global
Anália Torres, Dália Costa & Maria João Cunha (org.)

ebook 

EDIÇÕES
ISCSP

ebook 

1. Terrorismo Contemporâneo: Conferências Internacionais
sobre Terrorismo Contemporâneo, 2016-2017
Teresa de Almeida e Silva (coord.)
2. Ética em Comunicação:
Reflexões sobre os atributos, os desafios e as práticas
Sónia Pedro Sebastião & Paulo Martins (eds.)

