

**Brasil: o que resta fazer?**





# Cadernos Adenauer

# Brasil: o que resta fazer?

---

*Editor responsável*  
Wilhelm Hofmeister

*Conselho editorial*  
Antônio Octávio Cintra  
Fernando Limongi  
Fernando Luiz Abrucio  
José Mário Brasiliense Carneiro  
Lúcia Avelar  
Marcus André Melo  
Maria Clara Lucchetti Bingemer  
Maria Tereza Aina Sadek  
Patrícia Luiza Kegel  
Paulo Gilberto F. Vizentini  
Ricardo Manuel dos Santos Henriques  
Roberto Fendt Jr.  
Rubens Figueiredo

*Coordenação editorial*  
Cristiane Duarte Daltro Santos

*Revisão*  
Cristiane Duarte Daltro Santos  
Reinaldo Themoteo

*Capa, projeto gráfico e diagramação*  
Cacau Mendes

*Impressão*  
Zit Gráfica e Editora

---

ISSN 1519-0951

Cadernos Adenauer VII (2006), nº 3

*Brasil: o que resta fazer?*

Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, setembro 2006.

ISBN: 85-7504-110-X

---

Todos os direitos desta edição reservados à

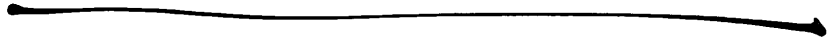
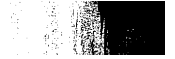
FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER

Centro de Estudos: Praça Floriano, 19 – 30º andar

CEP 20031-050 – Rio de Janeiro, RJ – Brasil

Tel.: 0055-21-2220-5441 · Telefax: 0055-21-2220-5448

Impresso no Brasil



Apresentação ..... 7

## ARTIGOS

Fragmentos de um discurso do que resta a fazer ..... 9

ANNA AZEVEDO

Brasil: o que resta a fazer? ..... 15

HELIO JAGUARIBE

Reforma Política, realismo e normas ..... 21

FÁBIO WANDERLEY REIS

O que ainda falta ser feito  
na educação básica no Brasil ..... 33

JOÃO ROBERTO MOREIRA ALVES

O futuro da educação e a Reforma Universitária ..... 41

ESTEVÃO DE REZENDE MARTINS

Preservar e mudar:  
os desafios para a Política Econômica ..... 61

MARIA CLARA R. M. DO PRADO



Conflitos federativos e Reforma Tributária .....	71
FERNANDO REZENDE	
Política Agrária: modernização sem exclusão .....	85
GERVÁSIO CASTRO DE REZENDE E PAULO TAFNER	
“A Polícia que queremos”: desafios para a reforma da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro .....	105
HAYDÉE CARUSO, LUCIANE PATRÍCIO E ELIZABETE R. ALBERNAZ	
A lição da crise paulista da segurança .....	119
JOSÉ VICENTE DA SILVA FILHO	
Judiciário: mudanças nem sempre à vista .....	139
MARIA TERESA AINA SADEK	
Desafio da inserção internacional do Brasil: próximos passos .....	157
EMBAIXADOR JOSÉ BOTAFOGO GONÇALVES	
Ética pública e Estado de Direito .....	165
ALBERTO OLIVA E MARIO GUERREIRO	

Campanhas eleitorais são lutas pelo poder. Ao mesmo tempo, devem ser momentos de apresentação e discussão de novas propostas e de programas políticos para a construção da comunidade e para resolver os problemas que ainda dificultam uma convivência mais solidária, mais próspera, mais segura para todos. Sem considerar este aspecto programático, as campanhas eleitorais ficam vazias, não têm sentido. São meramente uma luta pelo poder sem perspectiva de construção.

A apresentação de idéias e propostas não é um privilégio da classe política. Na democracia, todos os cidadãos são chamados a contribuir com as suas idéias e os seus comentários, a promover ou corrigir as propostas e programas discutidos na arena política. Por isso, durante as campanhas eleitorais, os cidadãos e eleitores devem procurar o contato com os candidatos e indagar-lhes sobre suas propostas. Ao mesmo tempo, cada um deve apresentar as suas próprias idéias, proposições e queixas.

Com o propósito de contribuir ao debate programático na época da campanha eleitoral, convidamos um grupo de autores a escrever suas considerações e propostas. A pergunta geral que lhes colocamos foi: “o que resta fazer?”. Recebemos respostas sobre diversas áreas. Mesmo assim, sabemos que os temas abortados não abrangem todos os setores da política ou da gestão pública. No entanto, esperamos que as colocações que aqui publicamos enriqueçam o debate sobre diversos temas e reformas de políticas públicas nos próximos anos e provoquem mais discussões e reflexões sobre o que resta fazer no Brasil.

Wilhelm Hofermeister





ANNA AZEVEDO

**N**ão, nada de pessimismo. Mas o quadro não ajuda muito: vésperas de eleição sem alternativa qualitativa ao atual governo de desencantos. Tímidas possibilidades de limpeza ética do Congresso. Sem contar com o fato de termos sido barrados das finais da Copa do Mundo por incompetência atlética – logo nós, “os melhores do mundo”. Perguntar o que resta a fazer parece tripúdio sobre a necessidade do brasileiro de ter, sempre, que zerar as contas e começar de novo. Com a velha esperança do “agora, vai!”.

Observo, leio nas entrelinhas, desconfio de histórias aparentemente banais. Quase sempre, camuflam fragmentos de sonhos. E o Brasil transborda em sonhos escandalosamente frustrados por uma seqüência infinda de malversação da atividade política.

Na dinâmica do fazer documental, cruzo com retalhos de discursos sobre um Brasil que rouba de gerações contíguas o direito de dar o passo seguinte ao sonhar. Ou seja: o realizar. E o incômodo bate forte quando captamos o tom de desânimo e descrédito marcando uma geração que prefere hibernar a ter que viver sob o pesadelo dos desejos não correspondidos. Estão, perigosamente, jogando a toalha cedo demais.

Mas até mesmo os discursos desiludidos são carnavalizados<sup>2</sup> nesta nação. Esse atavismo talvez seja a nossa sorte. Teimamos em um dia ser, de fato, a

- 
1. Citação ao título do livro *Fragmentos de um discurso amoroso*, de Roland Barthes. Todos os entretítulos seguem como citação dos capítulos desta obra.
  2. Citação da Teoria da Carnavalização da Literatura, desenvolvida por Mikhail Bakhtin.

terra afortunada vislumbrada na nossa certidão de nascimento, a *Carta de Caminha*: “(...) E de tal maneira é graciosa que, querendo-a aproveitar, dar-se-á nela tudo”.<sup>3</sup>

Parece que naquela sexta-feira, 1º de maio de 1500, em Porto Seguro, o escriba Pero Vaz teve, ainda, uma clarividência aplicável à Ilha de Vera Cruz do século 21: “Porém, o melhor fruto que dela se pode tirar me parece que será salvar esta gente”.<sup>4</sup>

Talvez esta seja a primeira das providências incluídas no rol do que resta a fazer, respondendo a provocação inicial desta publicação. Sem o messianismo presente na pena do “documentarista” da frota de Cabral, é preciso salvar, sim, o brasileiro da descrença de que o país não tem mais jeito. E, para isso, faz-se mister desinsetizar a *Terra Brasilis* de duas pragas que corroem as instituições e dilaceram os sonhos de justiça social: a ignorância e a corrupção. Durante séculos, estas se reproduziram estrategicamente, em retroalimentação. Basta!

Algumas narrativas serão mais eficientes para falar do futuro do que minhas vãs conjecturas. Trago, então, alguns discursos de brasileiros, cenas que clamam por “salvação” ou aderem ao salve-se quem puder / faça você mesmo. Porque não há mais tempo a perder. Pois se a educação, base das sociedades que reivindicam o posto de justas e desenvolvidas, é, no caso brasileiro, uma debilitada camada vítrea, o que resta a fazer para cimentar o porvir é praticamente tudo.

## I. DA ESPERANÇA

/

Numa ladeira da Vila da Penha, bairro pobre do Rio de Janeiro, uma casa chama atenção por abrigar livros, muitos livros na garagem. São 50 mil volumes que avançam pela casa adentro, tomando de assalto sala, quartos, cozinha; esparramam-se pelas camas e sofás; escondem portas, armários, estantes. Eis a Biblioteca Popular Tobias Barreto. Basta entrar e levar um ou mais livros pra casa, sem burocracia de empréstimo, nem data para entrega; sem ficha de catalogação nem prateleiras temáticas. Uma perfeita desordem livresca, como

---

3. Carta de Pero Vaz de Caminha ao Rei de Portugal. Brasil, 1500.

4. Idem.

define o guardião destas preciosidades de papel, o pedreiro aposentado Evando dos Santos, 46, um bibliófilo que até bem pouco tempo achava que *clássico* era a marca do cigarro que fumava no canteiro de obras do conjunto habitacional Vila do João, no Complexo de Favelas da Maré (RJ). Lá, no intervalo do almoço, um dos peões saboreava livros clássicos e oferecia aos colegas fatias de Machado de Assis, Dostoievski, Kant... Desta forma, Evando descobriu o poder transformador da cultura. “Ela iguala as pessoas. Sobre literatura, eu, um simples pedreiro, falo de igual para igual com um engenheiro”.

O aposentado e seus delírios quixotescos provocam uma revolução cultural silenciosa na Vila da Penha. “Quero resgatar a cidadania perdida da zona norte”. Convenceu Oscar Niemeyer a desenhar o projeto da sede da biblioteca para onde os 50 mil livros sufocados em sua casa serão removidos. Será a primeira obra do arquiteto em uma região pobre do Rio de Janeiro. Ficará pronta no fim de 2006.

//

Freqüentadores assíduos da casa-biblioteca são os alunos da Escola Municipal Grécia. Entre os estudantes está Suze Ariane, 14. Sempre com delineador realçando os olhos brilhantes, Suze é uma típica adolescente de classe média baixa brasileira. Com um porém que a diferencia dos de sua geração e condição social: o hábito da leitura. Já devorou obras de formação como *Dom Quixote*, de Miguel de Cervantes, e *Os Miseráveis*, de Victor Hugo. Com o Quixote diz que brotou a certeza de que os sonhos devem ser perseguidos custe o que custar. Revezes há sempre pelo caminho.

///

Evando e Suze são exceções que se destacam da imensa massa proletária brasileira, um exército com nível de instrução perigosamente baixo para um país que precisa dar o pulo do gato e alcançar a justiça social.

Ao mesmo tempo, são exemplos de gerações distintas com potencialidades perdidas ou em risco: o pedreiro, que gostaria de ter estudado para ser professor, só se alfabetizou quando adulto e o contato com a literatura aconteceu ainda mais tarde, graças a um golpe de sorte do destino que o colocou no mesmo canteiro de obras do operário que lhe deu a dica: clássico não é só marca de cigarro, não, seu Evando! E, aos 14 anos, Suze precisa encontrar ao longo de seu caminho escolas públicas e mestres com capacidade para lapidar

e nutrir a sua sede de saber. Caso contrário, não germinará. O que, infelizmente, se depender da qualidade do ensino público fundamental do Brasil, corre o risco de acontecer. Parafrazeando o escriba da frota que chegou ao Brasil, em 1500, é preciso salvar esta geração.

## 2. DA DECEPÇÃO

**C**ena 1: Frankfurt, Alemanha, 1º. de julho de 2006. A seleção brasileira de futebol entra em campo para enfrentar a França nas quartas-de-final da Copa do Mundo. Os *azuis* abatem os *canarinhos* e seguem em frente. O Brasil encerra, vergonhosamente, a sua participação na Copa da Alemanha. Corta.

Cena 2: Horas depois, bar no Leblon (RJ). Numa mesa, profissionais liberais bebem para esquecer a derrota, discutem o amor, o futebol e a política. Até que uma moça do grupo, triplamente decepcionada – com o amor (recém separada), com a seleção brasileira (que fizera feio) e com a iminência da reeleição do presidente Lula, declara: “Parei tudo. Agora só em 2010”.

O inverno do desencanto será longo...

Assim como os ursos, uma parcela mais que aceitável da população parece hibernar, orgulhosamente, no intervalo das eleições, repetindo fenômeno que acomete o futebol com sua torcida quadrienal. Afinal, pra que vigiar se não há punição?<sup>5</sup>

Teremos quatro próximos anos delicados, do ponto de vista político. O verão da esperança durou pouco. A lua-de-mel do brasileiro com a política foi curta, poucos são os políticos que encerrarão seus mandatos sem manchas. Como no futebol, cujas núpcias com a torcida findaram duas estações antes de Berlim.

Chegaremos, pois, em 2007, no mínimo com as barbas de molho. Nos últimos anos, a sucessão de escândalos sem punição mordendo nossos calcanhares foram tantos, e vindas de todas as direções – incluindo das quatro linhas – que, em algum momento, acabamos tendo vontade de esticar o antebraço e implorar ao médico um sonífero na veia.

Vigiar, no caso brasileiro, não é seguido do punir. Então, pra que vigiar? Preferem, alguns, hibernar como os ursos, consumindo cotas mínimas de energia, apenas o suficiente para garantir sobrevivência. É exatamente isso, e por tudo isto, que a moça da mesa do bar triplamente desiludida declarou estar descendo do trem, prometendo a si mesma que só voltará ao vagão em 2010.

---

5. Citação ao título do livro *Vigiar e Punir*, de Michel Foucault.

Atitude civil irresponsável? Talvez sim. Compreendo que o picadeiro político brasileiro cansa! Mas é preciso estar atento até o fim porque, na História da Humanidade, todo cochilo do povo resultou em ações desastradas de governantes. Basta lembrar a Segunda Guerra. E o inverno dos eleitores que hibernam é o verão de caça dos que saqueiam o Brasil.

E depois do banho de água fria que foi o ano de 2005, a temporada 2007 promete ser boa para os piratas da política. Encontrarão um terreno estéril de lutas e guerreiros exaustos. Todo cuidado é pouco!

Argumenta-se que os 20 anos de regime militar, de povo banido das decisões político-administrativas do país, funcionaram como eletrochoque, deixando-nos lentos, desprovidos de reação imediata proporcional à gravidade da ação. Mas outros 20 anos já se passaram desde a redemocratização do Brasil. É certo que a reconstrução é sempre muito mais lenta que a destruição. Matematicamente, qual será a proporção, então? Será que teremos que aguardar por mais uma geração?



HELIO JAGUARIBE

## INTRODUÇÃO

**E**m boa hora a Fundação Konrad Adenauer pôs em discussão o tema “Brasil: o que resta a fazer?” O que é extraordinário, com relação a esse tema, é o fato de que sua relevância e atualidade contrastam com a circunstância de que, desde pelo menos meados do século transacto, se tem pleno conhecimento, no fundamental, da conveniente resposta. Há no Brasil o mais amplo consenso a respeito de que o que falta ao país é ultimar os esforços para alcançar, estavelmente, um nível satisfatório de desenvolvimento econômico e sócio-cultural.

Importantes tentativas foram empreendidas nesse sentido pelo segundo governo Vargas (1951-1954) e por Juscelino Kubistek (1956-1961) sem, entretanto, conveniente continuação. O Brasil está paralisado há 25 anos e corre o risco de assim continuar no próximo quadriênio presidencial (2007-2010). Por quê?

### I. CAUSAS IMEDIATAS

**N**o plano dos fatores mais imediatos é de se reconhecer que duas tendências ideológicas de sinal contrário, populismo e neoliberalismo, carregam grande responsabilidade pela estagnação brasileira. O populismo (João Goulart), malbaratando recursos escassos e favorecendo a indisciplina fiscal e social, impede o crescimento econômico. O neoliberalismo, erigindo os equi-

lívrios monetário, fiscal e cambial em meta absoluta, esteriliza os recursos públicos e inviabiliza investimentos por sua política de juros astronômicos, assim impedindo o crescimento econômico. Em vez de taxas de crescimento econômico superiores a 6% a/a, como ocorreu da década de 1950 à de 1970, condena-se a economia a pífias taxas, da ordem de 2% a 3% e decorrente estagnação do país.

Os desmandos populistas são fáceis de compreender num país subdesenvolvido. A miséria generalizada da população conduz à falácia de que, distribuindo-se recursos e favores, se atenua essa miséria. Acrescenta-se a isto o imenso atrativo eleitoral (Brizola) do populismo.

Mais complexa é a questão do neoliberalismo. Procedente dos países anglo-saxões, reveste-se de respeitabilidade e de aparente consistência. É inegável que nenhuma política séria pode ser realizada sem equilíbrios monetário, fiscal e cambial. Juros muito elevados, por outro lado, parecem a contramedida necessária para evitar o recorrente fantasma da inflação, que por longo tempo assolou o país. Assim, também, para atrair capitais estrangeiros, cuja importância relativa tende a ser extremamente exagerada.

Não obstante esses aspectos razoáveis, permanece sem resposta o fato de que o neoliberalismo monetário, a despeito de seus inequívocos efeitos paralizadores do crescimento econômico, se tenha mantido no Brasil por esse longo período que vem desde o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso. Como e por que um homem da mais alta qualificação como Fernando Henrique Cardoso, declaradamente social-democrata, e um homem da inteligência de Luiz Inácio Lula da Silva, socialista democrático de esquerda, se mantiveram estritamente dentro do figurino monetário do neoliberalismo?

## 2. CAUSAS PROFUNDAS

Como se depreende das considerações precedentes é preciso buscar num nível mais profundo as causas do neoliberalismo no Brasil e, em nível ainda mais profundo, as razões pelas quais, havendo amplo consenso nacional a respeito da premente necessidade de desenvolvimento, não se logrou promovê-lo, nos últimos 25 anos.

A primeira questão, de caráter mais específico, encontra uma parcial explicação no fato de que, nos últimos trinta anos, os bons economistas brasileiros obtiveram sua formação em universidades americanas. Nestas, conjuntamente com um bom ensino de *economics*, se apresenta o neoliberalismo



não como a ideologia conservadora que efetivamente é e sim como condição necessária para o êxito de uma boa política econômica. Os economistas com essa formação têm integrado todas as equipes econômicas de nossos governos. Daí a conformidade de nossas políticas econômicas com o “Consenso de Washington”.

Ademais do doutrinamento neoliberal recebido por nossos economistas é preciso levar em conta um evento fundamental: a irrestrita e incondicional inserção do Brasil, pelo presidente Collor, e desde então, no mercado financeiro internacional. O país ficou incondicionalmente vinculado às vicissitudes desse mercado, como as exprime a Bolsa de Nova York e como a sinalizam as agências americanas formuladoras do “risco Brasil”. Uma vez incondicionalmente inserido no mercado financeiro internacional, o país ficou compelido, sob pena de sofrer graves sanções, a seguir os ditames desse mercado, pautados pelo mais estrito neoliberalismo monetário. Essa é a razão pela qual um presidente social-democrata, brilhante e super qualificado sociólogo, como Fernando Henrique e outro, líder sindical de esquerda, extremamente inteligente, como Lula, foram compelidos a seguir o mais estrito monetarismo neoliberal.

O até agora exposto explica, em considerável medida, por que o neoliberalismo monetário manteve o Brasil estagnado no curso dos últimos anos. Nossa incapacidade para superar o renitente subdesenvolvimento brasileiro, apesar do consenso quanto à necessidade de se o fazer, requer, entretanto, uma explicação ainda mais profunda. Essa explicação se encontra, principalmente, no fato de o Brasil se ter convertido em uma democracia de massa antes de haver formado uma cidadania de massas.

O problema fundamental do Brasil é a ignorância. O país é mais ignorante do que pobre e é pobre por ignorância. Um terço da população brasileira é totalmente destituída de educação e se encontra, assim, em condições semelhantes, aos miseráveis de Calcutá. Um outro terço tem um padrão educacional extremamente modesto, inapto para atividades que requeiram escolaridade de nível médio, não dispondo, assim, de condições para se dar conta dos problemas com que se defronta o país. Fica o Brasil, assim, integralmente dependente do outro terço de sua população, desfrutando de níveis de educação e de vida comparáveis aos dos povos do sul da Europa. Este terço “ocidental”, graça à amplitude da população brasileira, é constituído por mais de cinquenta milhões de pessoas. É porque esse terço superior do Brasil tem massa crítica, com uma população superior à dos demais países da América do Sul, que o Brasil se sustenta e logrou uma apreciável base industrial e tec-

nológica. Esse mesmo terço da população, todavia, embora economicamente suficiente, não o é politicamente. A extrema ignorância da grande maioria de eleitorado conduz à formação de uma das piores classes políticas do mundo.

O Brasil apresenta, assim, a triste contradição de dispor do melhor sistema de votação do mundo, com urnas eletrônicas insusceptíveis de fraude e asseguradoras da imediata computação dos resultados (lembremo-nos do contraste com as eleições norte-americanas ou mexicanas), sistema esse, entretanto, a serviço, como já mencionado, de uma das piores classes políticas do mundo.

O que então ocorre? Ocorre que os regimes eleitoral e partidário brasileiro são completamente inadequados para um eleitorado primitivo, em que dois terços não completaram a educação do primeiro grau e votam sem nenhuma consciência das necessidades do país. A resultante classe política incompetente, ostentando alarmante margem de corrupção, não dispõe nem da vontade nem das condições de entendimento necessário para dar execução ao que é consensualmente reconhecido, ou seja, levar o país, estavelmente, a um satisfatório nível de desenvolvimento econômico-tecnológico e sócio-cultural.

### 3. REFORMA POLÍTICA

**E**nquanto não se realizar uma grande revolução educacional, as inúmeras medidas de que o Brasil necessita para alcançar, estavelmente, um satisfatório nível de desenvolvimento, somente poderão vir a ser adotadas se, previamente, se proceder a uma ampla reforma política.

Os atuais regimes eleitoral e partidário conduzem, necessariamente, não a uma democracia representativa e sim a uma democracia de clientela, gerando, com as exceções de estilo, uma classe política que, ademais de incompetente, só se serve do Estado para seus fins particulares, em vez de servir o Estado e a Nação.

Existe amplo consenso, entre os estudiosos da matéria, no sentido da indispensabilidade de se adotar o chamado regime distrital misto, combinadamente com medidas, em parte já introduzidas, que eliminem os “partidos de aluguel”. Esse novo regime eleitoral corrigirá, ainda que muito parcialmente, os desequilíbrios educacionais do país. Em profundidade, como já referido, somente uma revolução educacional poderá instituir no Brasil uma competente democracia de massas, como na Europa ocidental. Isto requer, além de outras coisas, um largo espaço de tempo. Enquanto não se logre um satisfatório nível educacional para o Brasil, somente a reforma política prece-

dentemente referida proporcionará ao país um nível mínimo de capacitação política.

O problema da reforma política, entretanto, se defronta, no Brasil, com o fato de que um Congresso Nacional eleito clientelisticamente não se disporá a adotar uma reforma política que inviabilizaria a eleição de maior parte dos atuais parlamentares. Nessas condições, somente por via plebiscitária se poderá empreender a necessária reforma política. Isto significa, na prática, que a possibilidade de tal reforma dependerá de que venha a ser eleito um candidato à Presidência da República cujo programa contenha a reforma política em questão e que efetivamente se disponha a implementá-la. Ainda estamos longe dessa possibilidade. Poderemos esperar por seu advento sem incorrer em deficiências dificilmente corrigíveis? Na verdade, se não se formar, prontamente, um grande movimento de opinião pública que pressione eficazmente a favor da reforma política, o Brasil corre o grande risco de perder o trem da história.

---

HELIO JAGUARIBE é decano emérito do Instituto de Estudos Políticos e Sociais – IEPES. Diplomado em Direito pela PUC/RJ, recebeu doutorados *honoris causa* das Universidades de Mainz, RFA, de Buenos Aires e Federal da Paraíba, por sua contribuição às Ciências Sociais. Foi professor visitante das Universidades de Harvard, Stanford e do M.I.T. Autor de ampla obra, publicada em diversas línguas, destacam-se, entre seus últimos livros, *Brasil, homem e mundo – reflexão na virada do século* (Rio de Janeiro: Topbooks, 2000), *Um estudo crítico da História* (São Paulo: Paz e Terra, 2001, 2 vls.) e *Brasil: alternativas e saída* (Paz e Terra, 2002). Eleito para a Academia Brasileira de Letras em março de 2005.



FÁBIO WANDERLEY REIS

|

Os problemas relacionados à reforma política no Brasil se enfrentam com dilemas quanto a dois aspectos importantes. Em primeiro lugar, quanto aos objetivos que cabe perseguir, é preciso que as instituições a serem construídas ou reformadas se mostrem capazes de conciliar o desiderato de *representatividade democrática* com o de *eficiência*. Enquanto a eficiência supõe fins dados para que se possam dispor de modo adequado os meios a serem empregados, a democracia supõe justamente fins múltiplos de diferentes atores e de conciliação problemática. É claro que a democracia é uma consideração crucial, em especial diante das muitas turbulências da história política brasileira de várias décadas recentes, culminando na penosa experiência da ditadura de 1964. É indispensável, porém, que o empenho de assegurar instituições capazes de operar de maneira plenamente democrática se mostre compatível, sobretudo nas condições da nova dinâmica econômica mundial e das imposições da “austeridade permanente”,<sup>1</sup> não só com o estímulo à eficiência dos agentes privados e dispersos na busca dos legítimos objetivos próprios que possam ter em diferentes áreas, mas também com a agilidade e a eficiência da aparelhagem estatal ao perseguir os fins comuns da coletividade.

---

1. Veja-se Paul Pierson, “Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Societies”, em Paul Pierson (ed.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

Mas há um segundo dilema correlato. Ele aponta para o fato de que, além da necessidade de que as instituições como tal sejam eficientes, a própria implantação de instituições democráticas envolve considerações de eficiência. Surge, assim, a indagação sobre como agir para tornar efetiva a reforma, e vê-se que a dificuldade diz respeito, na verdade, à natureza mesma das instituições políticas. Será suficiente o esforço de “engenharia política” que busque alterar os dispositivos legais relevantes – vale dizer, as instituições se reduzirão a tais dispositivos? Ou esse “artificialismo” legal se verá fadado a esbarrar na viscosidade de um contexto ou mesmo uma cultura resistente, que talvez impregne o dia-a-dia e impeça a “decantação” em que as leis “pegam” e se tornam parte real do contexto relevante? As instituições verdadeiras não dependerão justamente de que os dispositivos legais se enraízem no substrato social e cultural?

## 2

**A**s questões doutrinárias e analíticas envolvidas em tais dilemas se ramificam por diferentes dimensões dos temas que se acham em discussão a propósito da reforma política. Começemos com o plano mais amplo em que se trata do próprio processo geral de institucionalização e consolidação da democracia.

Conduzido de modo apropriado, esse processo requer um equilíbrio em que o Estado venha a ser, ao mesmo tempo, suficientemente aberto e sensível diante da multiplicidade de interesses que se dão na sociedade e suficientemente autônomo para evitar tornar-se o prisioneiro ou o “comitê executivo” de algum ou alguns desses interesses, ou um agente propenso a privilegiá-los. Temos aqui muitas confusões, envolvendo sobretudo a questão da autonomia do Estado e sua relação com a autonomia dos próprios cidadãos. Delas nascem demandas contraditórias: por uma parte, atentando para o ideal de soberania popular, pretende-se que o Estado *não* seja autônomo, como condição de que seja democrático; por outra parte, tendo em vista as desigualdades existentes na sociedade, pretende-se também que o Estado *seja* autônomo, de forma a ter condições de perseguir o interesse público com independência perante os grupos ou categorias de maior poder privado.

Uma faceta algo distinta do mesmo problema é a de até que ponto seria necessário contar com cidadãos capazes de se afirmarem por si mesmos ou, ao contrário, em que medida seria adequado contar com o paternalismo estatal. A indagação ganha relevo mais intenso com a globalização e a nova dinâmica econômica da atualidade. O compromisso socialdemocrático e o estado de bem-estar, vistos há pouco como cruciais para a estabilidade democrática que

se seguiu à Segunda Guerra Mundial, especialmente na Europa, e em que os direitos do cidadão se expandiram dos planos civil e político para o plano social, são agora postos em xeque na reafirmação do liberalismo, que remete os direitos sociais às asperezas do mercado. Mas há, de um lado, o *fato* puro e simples de que continuamos a ter o apego difundido das populações ao estado de bem-estar, descrito como *immovable object* na literatura pertinente.<sup>2</sup> De outro lado, doutrinariamente não há substituto real para a socialdemocracia e o equilíbrio que ela permite, ainda que sob formas institucionais variadas, entre o desiderato de autonomia dos cidadãos (que supõe a possibilidade de decisões independentes na decisiva esfera econômica e, portanto, o mercado) e o de solidariedade (que supõe o Estado de algum modo ativo e interventor). A idealização da “sociedade civil” e do “terceiro setor”, com a dispersão e os objetivos muitas vezes antagônicos que caracterizam os atores que os integram, analogamente ao que ocorre no mercado, não é resposta para os problemas. E a oposição ao paternalismo estatal não tem como deixar de reconhecer que o Estado democrático não pode ser aquele que se acomode, sem mais, à capacidade diferencial de pressão dos diversos focos privados de interesses.

Assim, no plano mais geral, o problema das reformas institucionais se vê diante de desafios complicados, que estão longe de ser adequadamente tidos em conta na afirmatividade de certos simplismos ideológicos antigos ou novos. Esses desafios se traduzem, em particular, em como produzir a aparelhagem institucional capaz de responder à perplexidade que cerca as relações entre a política econômica realista e eficaz que as condições mundiais exigem, de um lado, e, de outro, a política social ambiciosa e efetivamente incorporadora de que o país necessita.

### 3

Um aspecto saliente disso diz respeito à dinâmica político-partidária. Naturalmente, muitas das dificuldades e turbulências que há tempos envolvem a história política brasileira giram em torno das posições sobre as mesmas velhas questões de política econômica e social (nas quais se centra o crucial problema “constitucional” da apropriada incorporação popular), não obstante a perplexidade especialmente aguda que essas questões agora suscitam. Seja como for, parte decisiva do desafio político-institucional do país

---

2. Cf. Pierson, “Coping with Permanent Austerity”.

tem a ver com a eventual construção de partidos que viessem a atuar não como meros instrumentos “fisiológicos” dos interesses restritos de grupos e clientelas, mas como agentes portadores de respostas universalistas e consistentes àquelas questões – desafio agudamente agravado, em nosso caso, pela herança de desigualdade e sua contribuição negativa para os recursos educacionais e intelectuais de amplas parcelas do eleitorado popular e as deficiências resultantes nas relações com a política.<sup>3</sup> No quadro da Guerra Fria e do enfrentamento internacional entre capitalismo e socialismo, as dificuldades tendiam a resumir-se em que as respostas universalistas eram percebidas como envolvendo a ameaça de “subversão” da ordem capitalista e justificando reações conservadoras e antidemocráticas.

A derrocada do socialismo, como parte das transformações recentes da cena mundial, altera de modo importante esse quadro. A trajetória político-eleitoral do PT, herdeiro das suspeitas do *establishment* quanto à ameaça subversiva da “esquerda”, expressa com clareza as alterações ocorridas. Tendo seu acesso à Presidência da República como objeto de um veto latente (e às vezes explícito) de setores conservadores, acaba reproduzindo no plano doméstico o aprendizado de realismo e moderação realizado por vários partidos e líderes originários da esquerda pelo mundo afora, empenhando-se com êxito na aproximação com o empresariado na campanha eleitoral de 2002 e executando no governo a política econômica necessária para neutralizar os sinais de crise possivelmente catastrófica e possibilitar que o país se inserisse de maneira favorável, em boa medida, na nova dinâmica econômica internacional. É igualmente relevante no processo geral o fato de que tenhamos tido, no momento anterior, a afirmação eleitoral do PSDB. Sob a liderança destacada de Fernando Henrique Cardoso, ele próprio também marcado por longa ligação com idéias e movimentos de esquerda, a consistência exibida pelo PSDB, que mobilizou muitos dos melhores quadros intelectuais e administrativos do país, certamente permite distingui-lo, junto com o PT, no quadro geral dos partidos políticos brasileiros. E seria com certeza desejável, do ponto de vista do anseio por entidades partidárias capazes de canalizar a participação

---

3. Cabe reconhecer, a propósito, o fato de que, como conseqüências de políticas educacionais relativamente bem-sucedidas que se executam há algum tempo, o eleitorado popular brasileiro tem exibido melhoras quanto ao acesso à educação. Não obstante, como os estudos do Latinobarômetro, em particular, deixam claro, ao permitir a comparação com os demais países da América Latina, os dados do Brasil a respeito continuam a ser penosamente negativos em suas conseqüências para o processo político-eleitoral.



popular de maneira a combinar sensibilidade social e consistência com perspectivas de estabilidade institucional e administração eficiente que, em vez de enfrentamento a que os dois partidos se viram levados e que marcou a política brasileira no período recente, a aproximação ou mesmo a eventual fusão entre PSDB e PT permitisse superar os muitos aspectos negativos do “presidencialismo de coalizão” (Sérgio Abranches) e das permanentes barganhas destinadas a assegurar apoio governamental no Congresso.

Sem dúvida, cumpre destacar, no contexto definido pelas características do eleitorado popular brasileiro, a singularidade – e o caráter positivo – da experiência que o PT representa pela combinação de dois traços: de um lado, o esforço, peculiar na história dos partidos brasileiros, de construção institucional conduzida em termos que, não obstante a importância especial da figura de Lula, não se reduziam ao personalismo, mas mobilizavam importante capital simbólico ligado a princípios ideológicos e éticos e incentivavam a participação e a militância juntamente com a disciplina; de outro lado, a viabilidade eleitoral trazida pelo simbolismo popular difuso associado a Lula, por meio da qual o partido pôde capitalizar os mesmos fatores que tradicionalmente favoreceram o populismo no país.<sup>4</sup> Essa combinação permitia esperar que o PT, além de representar um instrumento de canalização partidária e mais sadia das identificações e da participação político-eleitoral da massa popular majoritária, sem embargo das “deficiências” dela, viesse também a reproduzir, em alguma medida, a trajetória dos partidos socialdemocratas europeus, em que a “eleitoralização” e o abandono ou a “milenarização” das metas socialistas ou revolucionárias se fizeram sem que se inviabilizasse o equilíbrio antes mencionado, isto é, sem que a preservação do mercado e do valor da autonomia tornasse inócuos a adesão ao valor da solidariedade e o compromisso social.

Naturalmente, as mudanças trazidas pela crise recente solapam essa expectativa. Se o realismo nos planos eleitoral e administrativo já tendia a produzir dificuldades junto aos setores mais ideológicos – ou propriamente sec-

---

4. Um par de observações relativas ao “troca-troca” de parlamentares entre os partidos indica a importância dos dois aspectos para a consistência partidária. Em primeiro lugar, o fato de que o PT é o partido menos exposto ao fenômeno no período recente. Em segundo lugar, o fato de que, no período 1945-1964, com a penetração popular da figura de Getúlio Vargas e sua projeção sobre o enfrentamento entre os partidos, produzindo identificações partidárias intensas entre os eleitores, a possibilidade da punição eleitoral inviabilizava que o fenômeno ocorresse em proporções sequer remotamente parecidas com as que temos tido agora.

tários – do partido, as revelações de 2005 exibem o destemperamento do realismo. Este não só intensifica as tensões e divisões internas, mas também, corroendo a imagem singular do PT até mesmo no plano ético (em que não há lugar para perplexidades “técnicas” como as envolvidas na administração econômico-social), indis põe o partido com a “opinião pública” e vastos setores de classe média e compromete a penetração e o apoio político-eleitoral que Lula chegara a obter também aí.

Mas a imagem popular de Lula, combinada ao impacto do assistencialismo social de seu governo (como quer que se queira avaliar tecnicamente as medidas correspondentes), continua a fazer dele uma liderança político-eleitoral importante e, como indicam até aqui as pesquisas, o candidato mais forte na eleição presidencial de 2006. Ora, isso se dá em circunstâncias em que se tornaram no mínimo incertas as perspectivas do PT como partido e problemáticas as suas relações com Lula. Se somamos a aparente debilidade da atual candidatura do PSDB e as prováveis tensões dentro dele em torno da disputa presidencial de 2010, coloca-se como questão central na conjuntura a de em que medida as circunstâncias virão a comprometer ou a permitir que subsista, de algum modo, o que pode ser visto como sadio e promissor tanto no peculiar papel que vinha sendo cumprido pelo PT quanto no prolongado predomínio conjunto de PT e PSDB nas disputas eleitorais do país. Do ponto de vista da indagação de “que fazer”, ou pelo menos daquilo por que caberia ansiar, poder-se-ia ponderar algo que tem sido objeto de certas especulações. Refiro-me à idéia de uma eventual reformulação partidária em torno da candidatura presidencial de Aécio Neves em 2010, com base em sua singular força eleitoral em Minas e na disposição que tem revelado ao diálogo transpartidário, reformulação esta que viesse a contar com o apoio de Lula e da fração do PT que se mantivesse fiel a ele: se o lulismo sem a promessa institucional do PT é insatisfatório, que tal um PSDB acoplado a certo lulismo diluído? Claro, há também a possibilidade de que Geraldo Alckmin acabe por ganhar a eleição;<sup>5</sup> essa hipótese, contudo, parece tornar mais remotas as chances de um rearranjo partidário que preservasse a contribuição positiva representada pela penetração do PT junto ao eleitorado popular. Seja como for, além das dificuldades envolvidas no jogo político-estratégico que viabilizaria

---

5. Deixo de lado Heloísa Helena e seu PSOL, cujo relevo na campanha eleitoral em meados de 2006 parece claramente circunstancial e sem perspectivas político-eleitorais reais (a menos, quem sabe, que venham a passar no futuro, em algum grau, por um processo de “petização”).

a composição do PSDB com o lulismo em torno de Aécio, é sem dúvida precária a aposta de que se pudesse ter, mesmo com ela, a retomada mais ou menos segura da implantação de um sistema partidário capaz de reclamar respaldo popular continuado e de canalizar a participação político-eleitoral da população em termos partidariamente consistentes que servissem de obstáculo às formas tradicionais de populismo.

4

**S**e, à parte o que possa parecer desejável, o componente estratégico e a dependência em relação aos interesses e às manobras dos atores políticos são evidentes no que se refere às perspectivas que a eleição presidencial abre para a possível evolução do sistema político-partidário, esse componente surge também, naturalmente, como condicionante das chances de mudanças reais quanto aos diversos itens que se têm tratado na discussão da reforma política. Prescindindo dos meandros que as questões estratégicas introduzem, retomemos, a propósito de como tornar efetivas as reformas necessárias, a tensão de que se falou acima, tanto entre “engenharia” institucional e cultura, ou entre artificialismo legal e “decantação” contextual, quanto entre democracia e eficiência.

Certos traços da crise recente, em sua ligação com o problema da corrupção, deixaram patente seu caráter de nova manifestação de uma autêntica cultura politicamente negativa.<sup>6</sup> Esse caráter se evidenciou sobretudo na “candura” com que diversas lideranças importantes, no governo ou na oposição (presidente da República, vice-presidente, ex-presidente, candidato à Presidência, líderes partidários – sem falar dos parlamentares acusados nas CPIs, ou de comentaristas na imprensa), aderiram de público, de uma forma ou de outra, à visão segundo a qual o crime eleitoral (o “caixa 2”) na verdade não importa: tentou-se reiteradamente separar o “trigo”, que vem a ser o “meu” crime, “meramente” eleitoral e portanto sem importância, do “joio”, o crime dos outros, este sim, crime autêntico e grave.

Na óptica orientada pelo empenho de reforma, a ligeireza dessa disposição de estabelecer gradações e ver com naturalidade ações contrárias à lei, e

---

6. Utilizo a seguir, com reformulações, algumas passagens de Fábio W. Reis, “O Joio e o Joio: Democracia, Corrupção e Reformas”, trabalho apresentado ao Fórum Especial “Reproclamação da República e Reforma das Instituições do Estado Brasileiro”, sob a coordenação de João Paulo dos Reis Velloso, Brasília, 1º de setembro de 2005.

portanto criminosas, é inaceitável. Ela é afim ao ânimo leve – ou mesmo o sentimento positivo de se estar agindo de forma apropriadamente “esperta” – com que meios empresariais, de profissionais de classe média em diferentes setores, funcionários públicos, professores universitários ou os cidadãos em geral se dispõem a sonegar impostos, cobrar diárias indevidas, transferir para a “viúva” pequenas despesas (ou nem tão pequenas) sempre que possível, gozar na praia as férias que se “vendem” e pelas quais se recebe o pagamento integral, ou simplesmente ignorar as regras de trânsito sempre que as condições permitam safar-se sem observá-las. É difícil avaliar com segurança até que ponto será peculiarmente brasileiro o caráter banal dessa difusa desatenção para com as normas. Mas com certeza não é irrelevante lembrar, a respeito, constatações reiteradas de pesquisas como as do World Values Surveys, executadas em escala mundial e incluindo dezenas de países de graus diversos de desenvolvimento econômico e tradições culturais e religiosas diferenciadas, em que o Brasil aparece como nada menos que o de pior posição entre todos no que se refere à proporção da população que revela acreditar que se pode, em geral, confiar nas pessoas: não ultrapassam 3 por cento os brasileiros que respondem afirmativamente!<sup>7</sup>

Essa aparente cultura anômica e corrupta se mostra relevante em diversos níveis. É evidente que ela se liga às grandes “maracutaias” a que a classe média reage (curiosamente, já que sem dúvida compartilha a cultura da “esperteza”) com indignação. Além disso, ela tem provavelmente algo a ver até com a violência nos meios populares e nas populações periféricas que a explosão urbana, agora ajudada pelo narcotráfico, multiplica em condições de grandes carências. Mas ela é também relevante quanto à instabilidade no plano das próprias instituições políticas, ou quanto ao fato de se terem mostrado por tanto tempo precárias entre nós as normas que deveriam enquadrar institucionalmente os decisivos conflitos de interesses envolvidos no desafio de incorporação social – vale dizer, a solução efetiva e estável do problema “constitucional” de que se falou antes. A indagação que parece justificar-se é a que se refere à complexidade das relações causais envolvidas no problema: por um lado, cabe presumir que dificilmente criaremos uma sociedade genuinamente democrática, cívica e infensa à corrupção sem lidar, no nível “estrutural” e profundo, com os fatores que preservam o legado de desigualdade e

---

7. Veja-se, por exemplo, Ronald Inglehart e Wayne Baker, *Modernization, Cultural Change, and the Persistence of Traditional Values*, *American Sociological Review*, vol. 65, no. 1, fevereiro de 2000, p. 36, figura 4.

elitismo; por outro lado, será razoável esperar que possamos superar esse legado sem agir com determinação no sentido de criar “artificialmente” os mecanismos legais e institucionais que possam pretender eficácia em ajudar a implantar uma cultura nova e politicamente mais propícia?

Seria certamente uma ilusão contar com que a manipulação de mecanismos como os envolvidos nas regras que se têm discutido entre nós a propósito da reforma política permitisse, por si só, a solução cabal dos nossos problemas. Mas é impossível pretender retirar do reconhecimento disso a razão para abdicar do esforço de construção institucional, que fatalmente envolve certo artificialismo legislativo posto em prática nas constrições da conjuntura, ainda que referido ao futuro e visando à impregnação do próprio contexto mais duradouro que enquadra e condiciona as ações do dia-a-dia. Se tomamos, por exemplo, algo que surgiu como possibilidade relevante na conjuntura atual, o impedimento do presidente, e examinamos os dispositivos legais pertinentes em sua relação com a estabilidade do processo político como desiderato, é possível confrontar a respeito as normas parlamentaristas, que possibilitam o processamento institucionalmente sereno da substituição da chefia do governo em diferentes circunstâncias, com a “cintura dura” que alguns apontam no presidencialismo, no qual, fora dos momentos eleitorais prefixados, só se remove um chefe de governo mediante traumático processo criminal. Como quer que se avaliem os méritos gerais de um e outro sistema de diversos pontos de vista, isso obviamente fornece argumentos, por um aspecto importante, para o esforço de reforma que vise à implantação do parlamentarismo.

Mas outros temas em debate quanto à reforma política também sugerem fortemente a direção em que cabe agir. Assim, se se retoma a questão da consistência dos partidos e do sistema partidário, é patente a contribuição corruptora trazida por um sistema político-partidário e eleitoral que leva a extremos a fluidez dos vínculos entre os partidos e seus membros. Essa fluidez incentiva a prevalência, a cada momento, do cálculo orientado por estreitos interesses individuais sobre considerações referidas ao partido ou a razões de lealdade partidária, em que os interesses supostamente se agregam e estruturam de maneira favorável ao bom andamento do processo político. Um princípio realista, como o que leva a atentar para as deficiências do eleitorado popular ou o que reconhece o espaço legítimo dos interesses na política, em contraste com “valores” supostamente mais “altos”, não torna aceitável que o necessário equilíbrio se rompa e a presença dos interesses se destempere na simples compra e venda de “passes” e apoios, quer esse destempero se acople ou não com formas mais deslavadas de populismo. Sem dúvida, o fundamento decisivo da

consistência dos partidos deveria vir, em última análise, de eleitores que se tornassem capazes de envolvimento sofisticado e atento com o processo político e das identificações partidárias que nascessem daí – ideal que estamos longe de alcançar. Mas não há razão para que não se adote, com respeito aos diferentes itens que têm sido objeto de discussão, uma disposição experimental: por que renunciar a experimentar com legislação favorável à fidelidade partidária, ou com cláusulas de barreira, regras sobre coligações, adequada combinação de princípios majoritários e proporcionais, listas partidárias fechadas ou “flexíveis”? E entra aqui com destaque especial, a meu ver, a necessidade de experimentação com formas apropriadas de financiamento público da atividade política, seja qual for a dificuldade de encontrá-las e colocá-las em prática. Além do aspecto normativo de que, ao contrário do direito de voto, o direito de ser votado está longe de ser assegurado igualmente dada a enorme desigualdade no controle de recursos privados, é bem claro que os recursos para o financiamento da atividade político-partidária, em geral, e das campanhas eleitorais, em particular, são o ponto crucial do jogo de compra e venda e da articulação escusa entre o público e o privado.

A crise de 2005 traz estímulos talvez inéditos a que se aja no sentido de mudar o próprio substrato cultural da política brasileira. Se não se abre mão de postulados realistas, não cabe esperar que a eficácia da ação orientada por esse objetivo seja o resultado de esforços edificantes e da aposta numa espécie de “conversão” dos agentes da política, aposta que tem estado subjacente à difundida adesão a um modelo idealizado de “política ideológica” e à perene exortação a que nossa vida política adquira conteúdo ideológico. Diferentemente, a eficácia virá de que as alterações nos mecanismos institucional-legais sejam feitas de modo a mudar a percepção pelos agentes dos incentivos – e desestímulos – oferecidos aos seus interesses pelo contexto em que atuam. Se as percepções e expectativas – isto é, os componentes cognitivos ou intelectuais das atitudes, ou das disposições a agir desta ou daquela forma – se modificam, então se poderá esperar que se cumpra o preceito sociológico segundo o qual expectativas que se reiteram tendem a transformar-se em *prescrições*, com a eventual mudança real dos próprios componentes normativos e, assim, da cultura que os contém.<sup>8</sup>

---

8. Dados brasileiros de pesquisa executada por equipe do Departamento de Ciência Política da UFMG, sob a coordenação do autor, mostram a importância dramática que podem assumir as relações entre normas e expectativas no condicionamento do comportamento referido à política. Eles indicam com grande clareza, por exemplo, que, no caso (*continua*)

Mas não é caso de ignorar ou minimizar, nessa perspectiva, o papel potencial da liderança e do equilíbrio em seu recurso ao realismo. Seria de grande ajuda, presumivelmente, poder contar com o efeito sobre as expectativas, em algum momento, do caráter exemplar de líderes dotados de real grandeza moral, em contraste com certos abusos que se valem das confusões envolvidas na distinção de Max Weber entre a “ética das convicções” e a “ética da responsabilidade”.<sup>9</sup> À parte a idéia de que a liderança inspire por si mesma o comportamento “virtuoso”, é preciso atentar para a possibilidade de que a liderança exemplar produza, mais realisticamente, mudanças no plano das percepções, ensejando a convergência de expectativas institucionalmente próprias. No caso brasileiro, poderíamos ter aí, quem sabe, algo favorável à superação da condição em que cada qual, frustrado mesmo por líderes de porte supostamente especial que acabam por apeguar-se nas apostas de um realismo míope, se percebe como “bancando o otário” se não jogar, como “todo mundo”, o jogo das espertezas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- INGLEHART, Ronald, BAKER, Waine. Modernization, cultural change, and the persistence of traditional values. *American Sociological Review*, vol. 65, n. 1, fevereiro de 2000.
- PIERSON, Paul. Coping with permanent austerity: Welfare State restructuring in affluent societies. In: PIERSON, Paul. (Ed.). *The new politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

---

(continuação) de expectativas desfavoráveis resultantes da percepção do provável comportamento dos demais (justamente o que se destaca nas mencionadas verificações negativas do World Values Surveys sobre o Brasil), mesmo as normas a que efetivamente se adere se tornam irrelevantes para as decisões sobre como agir. Veja-se Fábio W. Reis e Mônica M. M. Castro, “Democracia, Civismo e Cinismo: Um Estudo Empírico sobre Normas e Racionalidade”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 16, no. 45, fevereiro de 2001.

9. Veja-se a discussão das confusões conceituais de Weber a respeito em Fábio W. Reis, “Weber e a Política”, *Teoria & Sociedade*, no. 12.2, julho-dezembro de 2004.

REIS, Fábio W. O joio e o joio: democracia, corrupção e reformas. In: FÓRUM ESPECIAL “REPROCLAMAÇÃO DA REPÚBLICA E REFORMA DAS INSTITUIÇÕES DO ESTADO BRASILEIRO”, sob a coordenação de João Paulo dos Reis Velloso, Brasília, 1º. de setembro de 2005.

\_\_\_\_\_. Weber e a Política. *Teoria & Sociedade*, n. 12.2, jul./dez. 2004.

REIS, Fábio W., CASTRO, Mônica M. M. Democracia, civismo e cinismo: um estudo empírico sobre normas e racionalidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 16, n. 45, fev. 2001.

FÁBIO WANDERLEY REIS é cientista político, professor emérito da Universidade Federal de Minas Gerais e autor, no período recente, de *Mercado e utopia: teoria política e sociedade brasileira* (Edusp) e *Tempo presente: do MDB a FHC* (Editora UFMG).



---

JOÃO ROBERTO MOREIRA ALVES

## I. O CENÁRIO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

O Brasil possui um extraordinário potencial, e estudos feitos por diversas organizações mostram as tendências positivas nos próximos anos. Ocupamos a 13ª colocação dentre as economias do mundo, e podemos subir sensivelmente nesse ranking nas próximas décadas. Nossa população, hoje de mais de 186 milhões de pessoas, deve chegar, em 2050, a 260 milhões. Possuímos 126 milhões de eleitores, o que demonstra uma significativa taxa de participação no processo democrático.

No campo da educação, dispomos de uma rede composta por 212 mil estabelecimentos de ensino, atendendo aos 56 milhões de alunos, que são atendidos por 2,5 milhões de docentes. Todos os 5.561 municípios possuem escolas de educação básica.

A legislação civil não inclui a educação como bem público, embora afirme que é um direito de todos.

As escolas particulares podem funcionar, desde que autorizadas pelo Poder Público. Existem cerca de 35 mil colégios funcionando com cursos de educação básica e 2 mil atuando no nível superior.

A legislação educacional assegura que as escolas podem definir seus projetos pedagógicos com liberdade, e é prevista uma responsabilidade compartilhada no processo educativo entre o Estado e a família.

O Sistema Educacional é estruturado através de três níveis: o Sistema Federal de Ensino, que congrega as unidades de ensino mantidas pela União e as instituições de ensino superior vinculadas a mantenedoras particulares, os Sistemas Estaduais (onde se inclui o do Distrito Federal) e os Sistemas Municipais, aos quais se subordinam as demais casas de ensino.

Há norma constitucional que assegura que o ensino público, em todos os níveis e modalidades, é gratuito.

As universidades e os centros universitários, estatais ou privados, gozam de autonomia administrativa, didática e financeira. Já as faculdades não possuem essa prerrogativa e seus atos são mais dependentes do Poder Público.

Ao lado das escolas oficiais, existe uma significativa rede de cursos livres e centros de formação ou aperfeiçoamento profissional, chamados mais recentemente de universidades corporativas. Têm liberdade plena de funcionamento, pois independem de autorização ou credenciamento, não lhes sendo permitida a expedição de diplomas para exercício profissional.

Existem importantes Centros de Pesquisas, onde se vê uma considerável produção científica.

A educação é dividida em dois grandes grupos: básica (congregando a educação infantil, o ensino fundamental e o médio) e o superior (com cursos de graduação, extensão e pós-graduação, que se subdivide em especialização, mestrado e doutorado).

São previstas as possibilidades de educação à distância, muito embora a grande predominância seja do sistema presencial.

A matrícula, obrigatória no ensino fundamental, cuja duração é de nove anos, deve ser feita aos seis anos de idade. A educação infantil, feita em creches e pré-escolas, tem liberdade quanto aos dias letivos. O ensino médio e superior têm duração variável, conforme o tipo de curso.

São exigidos pelo menos 200 dias letivos (exceto no segmento infantil).

Há programas voltados para a educação de jovens e adultos que não conseguem completar seus estudos dentro das faixas etárias recomendadas. São notadas algumas iniciativas para a alfabetização de adultos.

Dentro desse cenário funciona a educação em nosso país.

## 2. ASPECTOS HISTÓRICOS

**A** educação foi iniciada no Brasil após meio século do descobrimento. A primeira escola foi criada em 1549 pelos Jesuítas, que administraram o sistema educacional, com exclusividade, por 210 anos. Somente em 1759 é

que o Estado intervém no processo, chamando a si a responsabilidade pela administração das unidades de ensino. Durante quatro séculos somente existiam escolas básicas. O ensino superior iniciou-se, de forma tênue, com a chegada da Família Real, em 1808, e a primeira universidade somente foi criada na década de 1920.

Quando éramos Brasil Colônia todas as regras vinham de Portugal. Com a independência, as normas passaram a ser nacionais, reforçando-se esse princípio com a proclamação da República.

As reformas da educação se sucederam, assim como os avanços e retrocessos. É incontável o número de propostas modificativas dos sistemas, e poucas são as análises de resultados.

Vale um registro das mudanças sucessivas dos responsáveis maiores pela educação brasileira. Em nossos 184 anos de independência estamos em nosso 174º ministro encarregado pela pasta, o que representa uma média assustadora de 1,5 ministro/ano.

Em termos de leis somos pródigos, e hoje contamos com mais de 100 textos vigentes no âmbito nacional, sem contar com as leis estaduais e municipais. Não dispomos de uma Consolidação da Legislação do setor, o que dificulta saber o que é permitido e o que é proibido.

### 3. AS DEFICIÊNCIAS DO SISTEMA EDUCACIONAL BRASILEIRO

**A** pesar da pujança do Brasil, investimos pouco na educação. Dados da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento) mostram que a média internacional é de 4,9% do Produto Interno Bruto. O governo aplica apenas 4,3%, o que nos coloca em posição de inferioridade, se comparada com outras nações.

Além de aplicarmos pouco o fazemos mal. O custo médio anual do aluno no ensino fundamental é de R\$ 905,00; no ensino médio, R\$ 950,00 e no superior, R\$ 11.480,00.

A distorção entre a educação básica e superior gera múltiplas consequências, como veremos a seguir.

As estatísticas mostram que temos 40 milhões de jovens fora da escola e 16 milhões de analfabetos plenos.

Os erros do passado fizeram com que o nosso universo eleitoral, composto por pessoas acima de 16 anos, seja constituído por 8.276.338 (6,57%) analfabetos, 21.301.780 (16,92%) que só sabem ler e escrever, 43.786.924 (34,77%) que não completaram o ensino fundamental e 9.915.887 (7,88%)

que possuem apenas essa fase da educação. Os pouco aquinhoados pela educação somam 83.280.929 eleitores, correspondendo a 66,14%. Os graduados em nível superior chegam somente a 4.190.267 (3,33%) e o restante (apenas com o ensino médio ou superior não concluído) completa o quadro de 125.915.479 aptos a eleger nossos legisladores e governantes.

Temos 34,6 mil escolas sem luz, e 50,9 mil estabelecimentos de ensino possuem apenas uma sala de aula.

Apenas 20 mil unidades educacionais possuem laboratórios de informática, e tão somente 22,6 mil têm acesso à internet. Quarenta e três por cento das cidades não estão conectadas à rede mundial de computadores por banda larga, dependendo dos altíssimos custos de acesso discado. Muitos municípios têm que fazer ligações interurbanas para alcançarem as comunicações virtuais.

Ao lado dessa penúria de infra-estrutura, temos aproximadamente R\$ 4 bilhões decorrentes do FUST – Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações contingenciados pelo governo federal, ajudando a termos um vultoso superavit primário.

O atual Executivo federal gastou nos últimos três anos (2004 a 2006) R\$ 985 milhões em verbas de publicidade para mostrar os seus feitos, inclusive na educação.

Podemos afirmar que há uma universalização de acesso ao ensino básico mas, quanto ao superior, apenas 9% dos jovens de 18 a 24 anos conseguem chegar à universidade. No Chile essa taxa é de 21% e na Argentina, 39%.

O ponto crucial da educação brasileira, especialmente a básica, é a baixa qualidade, que provoca repetência e evasão considerável. Os desperdícios são imensos e as conseqüências, irreversíveis. Falta uma política para a educação. O país não tem um Plano Nacional de Educação viável. O aprovado há alguns anos pelo Congresso Nacional foi abortado pelo Executivo que vetou diversos dispositivos que poderiam ter auxiliado na diminuição das desigualdades sociais.

Há programas nacionais, normalmente de curto ou médio prazos, objetivando atender a interesses muito mais políticos do que técnicos. A cada troca de ministro, normalmente os projetos são abandonados e iniciam-se outros novos.

Em matéria de educação, somos o país do “já teve”. Ao procurarmos os resultados de boas iniciativas, quando encontramos na esfera governamental alguém que ainda se lembra, há a assertiva de que o mesmo não mais existe ou está sendo reformulado.

Essa regra acontece no governo federal e em muitos estaduais.

Já nos municípios vê-se um processo mais sólido de continuidade pois, apesar das trocas de chefias, as equipes são quase sempre mantidas, até mesmo por falta de opção. Os contingentes de servidores são menores e mais comprometidos com a população. Ademais, é mais fácil o povo localizar e dialogar com o prefeito ou com o secretário municipal do que com o governador do Estado ou o presidente da República, tornando a cobrança mais fácil de ser feita.

#### 4. O QUE AINDA Falta Ser Feito Na Educação Básica

**E**ntamos agora na parte principal de nosso estudo: o que ainda falta ser feito para democratizarmos a educação de qualidade. Listamos alguns aspectos, não por ordem de importância ou prioridade dado que as mesmas divergem de região para região.

Um dos primeiros pontos é a melhoria da formação dos docentes e dos administradores educacionais. Em nenhum segmento se atinge resultado satisfatório, se a equipe não for capacitada corretamente. Dois focos precisam ser observados: o primeiro, na formação das novas pessoas que atuarão nas escolas, e o segundo, na requalificação dos atuais profissionais.

Existem no Brasil cerca de 2.300 instituições de ensino superior. Segundo os dados oficiais do Ministério da Educação, há em funcionamento 1.754 cursos de pedagogia e 1.028 cursos normais superiores. Os docentes são graduados por ambos, adicionando-se os que vêm das licenciaturas. É importante frisar que não se deve adicionar os quantitativos uma vez que normalmente as universidades, centros universitários, faculdades ou institutos superiores de educação que possuem um curso têm também o outro.

Partindo de um universo de aproximadamente 1.900 instituições, pode-se concluir que não é impossível um programa de modernização desses centros de formação.

O Conselho Nacional de Educação recentemente baixou novas diretrizes para a pedagogia e deu os primeiros passos, mas ainda há muito a ser percorrido nessa empreitada.

Não se deve deixar de lado também as escolas normais que, como unidades de educação básica, podem graduar professores para as primeiras séries do ensino fundamental e para atuar nas escolas de educação infantil.

Modernizar os currículos, dando-lhes subsídios para aprimorar os métodos, fará com que os que ingressarem no mercado o façam com mais competência.

Precisamos “consertar as máquinas que fazem produtos defeituosos” e acompanhar a qualidade das mesmas para evitar futuras distorções.

O segundo ponto vincula-se a criar um sistema capaz de “consertar os produtos que foram fabricados com falhas”. Fazer o *recall* já é uma praxe no mundo industrial e precisa ser adotado no educacional. Esse processo de melhorar os produtos que já estão no mercado deve ser realizado pelas instituições que os formaram e não através de programas emergenciais feitos pelo próprio governo.

Muito tem sido feito de positivo mas não deve caber ao Ministério da Educação esse papel. Aliás, ele não tem essa atribuição. As universidades e demais instituições de ensino podem realizar de forma correta essa empreitada, desde que lhes sejam dados os recursos necessários.

A educação continuada é fundamental no mundo moderno. É preciso, portanto, que se faça, como elemento basilar, uma ampla reforma dos sistemas de formação e requalificação dos docentes.

Impõe-se também que sistema semelhante seja feito com os administradores educacionais, responsáveis pela eficiência das atividades-meio. Nenhuma professor consegue ministrar uma boa aula se a estrutura for ruim. Superada essa premissa temos que investir em tecnologia educacional. As escolas e, em especial, os professores e gestores não podem ficar desconectados do mundo. Não bastam computadores, televisões e outros equipamentos. É imprescindível um sistema operacional que funcione bem como, programas, profissionais de várias áreas e uma rede integrada com custos baixos. Aplicando-se uma parcela considerável das verbas existentes através de um programa emergencial, isso é possível.

A questão de remuneração dos professores, pessoal técnico e administrativo é importante mas é sabido que, com uma boa administração pública, os recursos surgem. Valorizar o magistério é remunerar condignamente e dar importância ao professor é fundamental.

Um outro ponto vincula-se à existência de escolas fisicamente bem instaladas e conservadas. Quando os espaços físicos são bons e existem equipamentos, biblioteca e outros insumos, a motivação para atingir os resultados aumenta sensivelmente.

Vale registro que falta também um amplo processo de mudança no relacionamento com as famílias e com os alunos.

Normalmente os pais são ausentes no processo de educação dos filhos, e quando intervêm exigem dos professores sistemas rígidos de trabalhos domiciliares. Há um mito de que “escola que não dá dever de casa é ruim”, e isso

cria um círculo vicioso. Os docentes, normalmente criados dentro desse sistema, vingam seus sofrimentos do passado com o uso das mesmas práticas de anos atrás.

Ao exigirem que alunos estudem inutilidades, fazem com que milhões odeiem a escola, e o que deveria ser bom passa a ser horrendo. Daí a evasão e a repetência, ambos gerados pela falta de motivação.

O sistema de avaliação, quase sempre calcado em provas, onde pouco se exige do raciocínio e muito se quer da “decoreba”, reprova bons alunos e promove medíocres.

Os conteúdos constantes de muitos livros didáticos mostram que há páginas demais para assuntos de menos. O Programa Nacional do Livro Didático, que funciona operacionalmente bem, peca por fazer com que as editoras padronizem conteúdos ensinados de norte a sul, de leste a oeste, num país com dimensões continentais, e isso obviamente não dá certo.

Falta, portanto, uma revisão dos conteúdos e um forte ajuste à realidade regional e local. Ensinar meio ambiente ou programas de saúde, por exemplo, de maneira igual em todo o Brasil é uma aberração.

Pior ainda é fazer-se uma sistema nacional de avaliação aplicando a mesma “prova Brasil” em todas as partes. Querem que os desiguais sejam iguais.

É preciso também fomentar novas lideranças. A escola tem um papel fundamental de formar cidadãos comprometidos com os valores morais e com o seu país. O regime autoritário pelo qual o Brasil passou eliminou os grêmios e diretórios estudantis que eram espaços naturais para o surgimento de líderes.

As escolas não incentivam, talvez por receio de questionamentos quanto às suas práticas, os movimentos dos estudantes. Os estabelecimentos de ensino não perderão, se houver uma reversão nesse modo de agir.

Faltam noções de patriotismo nas escolas. O Brasil não é um “time esportivo” que disputa uma competição temporária. Passando a época da Copa do Mundo quase não se vê bandeiras nacionais tremulando nas vias públicas. Os símbolos são esquecidos, e sem o exemplo da escola não se criam bons governantes e eleitores conscientes.

Carece também o nosso país de um amplo processo de difusão dos direitos e deveres na educação. Não há um serviço público que assegure responsabilidades de alunos, educadores, governo e sociedade.

Muitos outros pontos poderiam ser evidenciados mas gostaríamos de traçar alguns aspectos finais.

Todas essas considerações, fruto de uma vivência de mais de três décadas no campo da educação e estudo sobre a educação nos 500 anos de Brasil, são feitas dentro de um espírito colaborativo.

Reconhecemos que milhares de pessoas bem intencionadas trabalham em prol de uma educação de qualidade no Brasil e conseguem muitos avanços, mas falta-nos uma política educacional ampla e comprometida com o futuro.

A questão educacional não é um assunto de governo. É de estado.

Somente com um novo Plano Nacional de Educação, de longo prazo e ajustado aos interesses da sociedade, se atingirão resultados. É imprescindível que existam os desdobramentos através dos Planos Estaduais e Municipais, adequando as metas globais a cada região.

Mais ainda que um Plano, é preciso que exista a vontade de fazer.

Dizem os estudiosos que existem dois futuros: um é o chamado futuro do destino, onde as coisas acontecem dentro de um processo natural; outro é o futuro do desejo, decorrente das ações efetivas que exercemos.

Que possamos ser parte integrante desse último que faz acontecerem as transformações!



# O futuro da educação e a reforma universitária



41

ESTEVÃO DE REZENDE MARTINS

*O homem só se torna homem pela educação.  
Immanuel Kant<sup>1</sup>*

**B**rasil 2006. O que resta fazer na educação? Para quê uma nova reforma universitária? Resta muito na prática, menos na teoria. Na teoria restaria menos, se forem levados em conta o efeito virtual da arquitetura normativa reguladora e as concepções que circulam no meio acadêmico e profissional. Há belas teorias, há plethora de leis para tudo, a começar pelos princípios inscritos na Constituição Federal. Muito a fazer na prática, pois as distorções e as omissões nas ações dos movimentos sociais e nas do Estado acumulam-se há décadas e freqüentemente, se considerado o afã de retomar a partir da estaca zero, a cada mandato político, muitas iniciativas, como se o país estivesse apenas nascendo – ou como se o que houvesse sido feito por outros estivesse necessariamente estigmatizado pelo erro.

O frenesi da inovação pela inovação costuma não produzir bons efeitos – em especial no campo da escolarização. As reformas do ensino fundamental e médio em 1971 e em 1996, pelas leis de diretrizes e bases da educação nacional, são vistas com razoável ceticismo, pelo efeito diminuidor da qualidade do aprendizado, constatado na prática escolar a mais corriqueira.

---

1. “Der Mensch kann nur Mensch werden durch Erziehung”. *Über Pädagogik* [ed. Fr. Rink, 1803]. Kants Werke. Akademie Textausgabe [1902]. Berlin: Walter de Gruyter, 1968, vol. IX, p. 443, 19.

Inúmeras modificações genéricas da concepção do sistema acabam por não ser seguidas de medidas práticas de investimento e de capacitação. O mesmo se pode dizer do sistema universitário, no qual é honrosa exceção a qualidade da pesquisa e da pós-graduação alcançada desde os planos nacionais, postos em prática desde 1975, malgrado as dificuldades crescentes no plano do financiamento. A crise da descontinuidade parece ser, por seguinte, um problema crônico da gestão política dos processos educacionais e instrucionais na sociedade brasileira contemporânea.

O enunciado da questão refere-se a um tema da atualidade política e social brasileira em 2006. Mas não só. Esse tema é recorrente no espaço público brasileiro e internacional há décadas. Pode-se mesmo dizer que é regular e constante nas preocupações com a formação do cidadão na sociedade desde o período clássico. Nesse sentido, parece mais adequado pensar em formulá-lo em outros termos, vale dizer: a educação é essencial para o futuro da sociedade. E para o futuro de qualquer sociedade, em quaisquer circunstâncias. Requer-se, por conseguinte, delimitar qual o significado que se atribui à educação como categoria abrangente de análise social e que relevância ela possui no âmbito de uma sociedade.

## I. PRELIMINARES

**E**ducação consiste, para os efeitos da reflexão aqui proposta, em um processo de formação da racionalidade humana e de enquadramento do uso dessa racionalidade no espaço cultural da sociedade. Esse processo é amplo, incluindo assim dimensões de socialização e de instrução. Habitualmente essas duas dimensões são levadas em conta pelos analistas.<sup>2</sup> O aspecto relevante na atualidade emerge do que se pode considerar como um reducionismo metódico da educação à prática instrucional no sistema escolar. A relevância desse aspecto reside na circunstância de que, na sociedade contemporânea (em seu formato consagrado desde o final do século 18), o Estado desempenha um papel preponderante na organização das relações sociais e no modo pelo qual os padrões de relacionamento na comunidade são instaurados e reforçados. A esse mecanismo de prevalência estatal a escola e sua parafernália instrucional servem de instrumento. Essa prevalência é, obviamente, discutível. Do ponto de vista histórico, contudo, o processo de organização da

---

2. Carlos Roberto J. Cury. *Educação e Contradição: elementos teórico-metodológico para uma teoria crítica do fenômeno educativo*. 6. ed. São Paulo: Cortez e Associados, 1989.

sociedade no período referido dá à escola uma posição de destaque no sistema social de manutenção e expansão dos padrões comportamentais e aos paradigmas de aprendizado cognitivo.

A reflexão aqui apresentada tem por intenção afirmar duas teses de cunho histórico e político que são incontornáveis no âmbito das iniciativas governamentais referentes às estruturas escolares tuteladas pelo Estado:

- a) de uma parte, processos educacionais são interações sociais e culturais mais abrangentes do que a formalização instrucional – essa tese é genérica e independe da especificidade empírica de um país concreto, como o Brasil, por exemplo, conquanto se aplique também à sociedade brasileira;
- b) de outra parte, as políticas públicas para a educação, na realidade, são em geral proposições gerenciais de oportunidade política para administrar ou instrumentalizar as instâncias da escola (de todos os níveis) em função de um projeto de gestão de curto prazo, o que se vem reproduzindo no Brasil, concretamente, ao menos desde a década de 1950.

## 2. EDUCAÇÃO COMO PROCESSO SOCIAL E HISTÓRICO CONTÍNUO E O LUGAR DA UNIVERSIDADE

Comecemos por colocar os parâmetros gerais que apontam para a primeira tese. Essa tese se enraíza na tradição iluminista, na segunda metade do século 18, e adota a razoabilidade do projeto coletivo (equânime e igualitário) de construção de um espaço de sociabilidade contratual. Esse projeto reveste-se da forma da democracia liberal representativa, que prevalece na institucionalização política das sociedades ocidentais. Cabe a pergunta sobre se seus desdobramentos, na institucionalização do estado-nação e na organização da universidade, desde o início do século 19, não passaram de um belo sonho ou se ainda têm relevância e sentido para a contemporaneidade.

O mundo do início do século 19, em que atuaram os irmãos Wilhelm e Alexander von Humboldt, viveu transformações excepcionais, nos planos político, econômico, social e cultural. O ambiente intelectual na ‘nova’ Europa – semelhantemente ao início do século 21, no qual o espaço público parece ansiar pela novidade frenética e, com isso, contaminar as elites dirigentes – era de todo favorável também a que se repensasse o projeto de formação do cidadão em um mundo transformado. Assim, refletir sobre quem é – ou deve ser – o ator da realização do homem, da sociedade, do Estado, do mundo enfim, estava, por assim dizer, na ordem do dia. Tais esforços já não

são assim tão recentes, à época dos Humboldts, pois a segunda metade do século 18 fora pródiga em re-engenharias. Assim, uma das questões que se põem aos (re)organizadores do Estado no início de século 19 é: que homem, que cidadão deve ser? Essa questão deveria ser a primeira a ser posta, no panorama político brasileiro e latino-americano de hoje. As incessantes reformas organizacionais das estruturas legalmente definidas de intervenção do Estado na vida social e econômica têm sentido se e somente se estiverem subordinadas a tal horizonte de referência.

A questão da macro-orientação da educação na sociedade pode ser tratada de diversas maneiras. Aqui são abordadas apenas três indicações de como ela se põe e de que maneira se pode dar uma possível resposta ao desafio constante que ela representa. A primeira dessas indicações é a idéia central que animou o pensamento e a proposta de Humboldt: *educar para a humanidade*. A segunda apresenta alguns elementos das ambigüidades que envolvem o termo ‘universidade’ – mesmo depois do projeto humboldtiano, ou quem sabe principalmente depois dele – e as crises que parecem ser a regra do existir das instituições que foram fundadas, legítima ou apenas alegadamente, em seu nome. A terceira e última indicação remete ao papel da razão esclarecida no programa da consciência histórica, para além do momento específico da criação da primeira universidade dita humboldtiana, em 1810.

## 2.1 *Educar para a humanidade*

Humanidade, aqui, é tomada em seus dois sentidos: o que representa o coletivo dos homens, a totalidade dos seres humanos concreta e empiricamente existentes, como aquele que quer exprimir a quinta essência do ser humano, sua substância, sua diferença específica. Entendida em ambos aspectos, humanidade é um conceito que passou a ser articulado de forma irreversível, na formação perfeita, multi-abrangente e harmônica para constituir a unidade pessoal dos indivíduos e seu conjunto em sociedade é o ideal da humanidade.<sup>3</sup> A relação harmoniosa da unidade pessoal do homem é defini-

---

3. F. Niethammer. *Der Streit des Philanthropinismus und Humanismus in der Theorie des Erziehungsunterrichts unserer Zeit*. Jena, 1808, p. 190. Niethammer, como já antes outros, utiliza dois termos para referir-se a humanidade. Um é a palavra *Menschheit*, outro é *Humanität*. Tradicionalmente, a primeira denota a totalidade da humanidade enquanto coletivo dos homens. A segunda, o caráter distintivo, natural, essencial, que faz de determinado ente ser homem. Em português não se dispõe de dois termos para designar os dois sentidos, que o alemão faz ao recorrer ao neologismo “Humanität”. (*continua*)

da como da ação educativa e da autoformação. A educação/formação<sup>4</sup> é assim considerada como um processo infinito de desenvolvimento das próprias possibilidades do homem que se enraíza na capacidade humana de aperfeiçoar-se e se desdobra gradativamente ao longo do tempo. Vista assim, a educação se enuncia como o fim mesmo da existência humana; o homem que se educa é fim de si mesmo – a auto-educação é a meta máxima a que pode aspirar.<sup>5</sup>

Para Wilhelm von Humboldt, formar-se (no sentido de educar-se) *em si mesmo* é a finalidade do homem enquanto tal.<sup>6</sup> A idéia da auto-realização do homem pela formação, na qual o elemento religioso pode ser inteiramente deixado de lado, encerra a tentativa de desvelar o homem como totalidade. Não apenas na integralidade dos aspectos que conformam sua existência, mas também no caráter de autonomia, de autosuficiência na efetivação de suas capacidades, fins e meios – processo no qual a tutela e a interferência do Estado podem ter conseqüências benéficas como perniciosas. A afirmação, a preservação da razão como afirmação da humanidade é a tarefa maior da

---

(*continuação*) Eventualmente encontra-se na literatura filosófica o termo “hominidade”, importado da palavra latina *hominitas*, neologismo também desde a alta Idade Média, e referindo o elemento essencial do ente determinado “homem”. Evitar-se-á aqui utilizar o neologismo. O termo “humanidade”, conforme a pragmática lingüística, poderá dizer respeito ao coletivo dos homens como à sua (suposta) substância.

4. O vocabulário alemão a que me refiro aqui utiliza duas expressões consagradas: *Bildung* e *Erziehung*. A primeira será empregada na tradução “formação”, que encerra também parcialmente os sentidos de auto-educação, de acervo adquirido (na acepção de “pessoa de boa [ou má] formação”) e ainda de cultura em sentido amplo – sempre referida ao sujeito em si mesmo. A segunda aparece sempre como “educação”, em termos clássicos, ou seja: o processo de educar, ensinar, formar tendo o homem como “objeto”. Não raros os autores mesclam, no entanto, os dois sentidos. Assim, o mesmo sujeito pode ser considerado como o agente de seu processo formativo e como seu próprio educador, como se outrem fosse.
5. O ambiente intelectual da Prússia da virada do século 18 para o século 19 é amplamente dominado pela influência do *Meisterdenker* (mestre pensador) Kant. O opúsculo de Kant sobre pedagogia, editado em 1803 por Friedrich Rink (*Über Pädagogik*. Berlin: Akademie-Ausgabe, vol. IX, 1923, p. 437-499), começa com uma afirmação que dá voz clara e nítida ao que pensam seus discípulos e contemporâneos, entre os quais os irmãos Humboldt: “Der Mensch ist das einzige Geschöpf, das erzogen werden muss. .... Die Menschengattung soll die ganze Naturanlage der Menschheit durch ihre eigne Bemühung nach und nach von selbst herausbringen.” (IX, 441.1; 24-25): “O homem é a única criatura que tem de ser educada. ... A espécie humana deve desenvolver toda a natureza da humanidade por esforço e por conta própria.”
6. “Sich in sich zu bilden, [ist] der Zweck des Menschen im Menschen”. *Ideen zu einem Versuch, die Gränzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen.* (1792), AA vol. 1 (1903) pp. 56 e 76.

educação, sobre a qual repousa todo o sentido da formação universal, em função da qual se pode falar em ‘formação do homem ou da humanidade’, pois se constitui em direito originário do homem e há de ser reconhecido como tal.

O princípio da formação para a humanidade exige o desenvolvimento das aptidões humanas mediante as quais o homem enquanto tal – não como professor universitário, nem como estadista ou homem de negócios, nem ainda como comerciante ou artista, nem tampouco como cidadão ou soldado – se torna o que deve ser, conforme sua especificidade como homem.<sup>7</sup> Essa concepção do processo de transformação do homem *em* homem articula com clareza as três dimensões da questão. A primeira é a formação, distinta do processo escolar de ensino. A segunda é a humanidade enquanto coletivo de sujeitos individuais concretos, historicamente determinados, que têm de encontrar, nos caminhos do processo formativo, o rumo da sua natureza. A terceira é a humanidade neste último sentido: o caráter humano do modo de ser, em si (real ou suposto) dos homens, singular e coletivamente. Tal requisito pressupõe a liberdade pessoal como patrimônio substantivo do ser humano, cuja plenitude somente se daria no âmbito do processo educacional assim entendido.

No entanto, há discrepância entre esse ideal de formação e o processo educativo social para produzir membros de grupos ou classes sociais ou ainda artesãos e profissionais de tal ou qual ofício, de que a pedagogia estatal utilitarista da forma atual de neodespotismo esclarecido lança mão. É, pois, uma discrepância que em nada perdeu sua atualidade. É a que subsiste entre “formação humana” e “formação profissional”, entre “perfeição” e “utilidade” e que assinala com seu estigma a tutela estatal sobre os modos sociais de instrução e treinamento a que foram reduzidas muitas escolas e universidades.

Essa contraposição, que se tornou atual na transição do século 18 para o século 19, e que foi cunhada no embate entre a consolidação do poder estatal e o pragmatismo produtivo da revolução industrial em marcha, veio a ser formulada em termos duros por Ernst Evers. Evers fala em combate entre a ‘humanidade’ e a ‘bestialidade’. A bestialidade é vista por ele no contexto instrumental do entendimento ativo, da dependência dos instintos e da sensibilidade, na correria pela rentabilidade, no pensar utilitário. Inversamente, a humanidade estaria no âmbito teleológico – e, obviamente, valorativamente preferido – da razão, da dignidade humana, da busca da verdade, da liberda-

---

7. *Die Schule der Humanität. Eine gekrönte Preisschrift* (Stettin, Leipzig, 1811), p. 3.

de e da perfeição. Para Evers, a orientação para o incremento do bem-estar, a otimização dos meios produtivos, a aplicação laboral, a engenhosidade e a rentabilidade não passam de formação profissional, de treinamento para a bestialidade, de renúncia à autodeterminação e ao homem como fim em si mesmo, como abandono do que é propriamente humano.<sup>8</sup>

É de se reconhecer claramente, por trás dessa crítica, a condenação – bem anterior a Marx – da pedagogia utilitarista, que instrumentaliza os indivíduos, ao submetê-los a constelações sócio-políticas e econômicas dadas, reduzindo-os a meros meios a serviço do grupo. Essa pedagogia está marcada pelo imediatismo e pela miopia típica do utilitarismo político de curto prazo. Inversamente, a pedagogia humanista é a única que tornaria possível ao homem ir além de sua determinação social histórica. Se o conceito de formação deve estar subsumido aos fins últimos da humanidade, as acepções de “formação humana” e de “formação profissional” devem ser claramente distinguidas. E distinguidas de modo que a formação profissional seja sempre subordinada à formação humana, função dela, a ela subsequente – e jamais o contrário. As sucessivas “reformas” da educação na segunda metade do século 20 (pelo menos três leis de “diretrizes e bases da educação nacional”<sup>9</sup> e uma miríade de textos normativos sobre universidades, formando um cipoal de confusões quanto aos objetivos e aos meios da atuação formativa do Estado e de seus agentes).

Johann-Heinrich Pestalozzi (1746-1827) já defendia claramente a hierarquização da formação profissional e de classe sob a finalidade última da formação humana.<sup>10</sup> Da subordinação da formação do cidadão à formação do homem decorre o programa da educação: “O ginásio [ou seja: a escola] deve formar primeiro o homem, depois o cidadão”. Para a pedagogia humanista do início do século 19 estabelece-se, pois, um contraste nítido entre “formação” e “educação”, do qual decorre que só pode haver dois tipos de escola: as esco-

8. *Über die Schulbildung zur Bestialität* (Aarau 1807), p. 50ss., 60.

9. A lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional) é a mais recente. Foi precedida pelas leis nº 4.024, de 20/12/1961 (cujos artigos 6º, 7º, 8º e 9º continuam em vigor sob a LDN de 1996), nº 5.540, de 28/11/1968, e nº 5.692, de 11/08/1971. Essas três “leis gerais” – carregadas de pormenores típicos da administração direta – foram muitas vezes alteradas ao longo de seus prazos de vigência: 7, 3 e 25 anos. A lei atual já sofreu pelo menos três reformas maiores e diversas outras, pontuais.

10. *Die Abendstunde eines Einsiedlers* (1779/80), em *Sämtliche Werke* (Berlim: de Gruyter, 1927ss.; Zurique: Orell Füssli, 1956ss.) vol. 1, p. 270.

las de formação e as escolas profissionais. A característica marcante das primeiras é que se ocupam exclusivamente da formação humana.<sup>11</sup>

Decerto não há espaço, em uma concepção desse tipo, para a multiplicidade cultural e para a diversidade de opiniões divergentes. Ambas estariam no plano da realidade histórica, aquém do projeto da humanidade em si. A serviço deste projeto, contudo, de um – poderíamos dizer assim – “homem ideal”, de um “homem segundo um figurino substantivo”, estaria a escola “universal” do homem plenamente efetivado. A dignidade máxima do homem está não em ser um homem “útil”, mas em ser um homem “formado” (pleno). “Formação” não quer dizer aqui um mero produto do “isolamento” ou da “liberdade” de uma individualidade privilegiada, mas constitui-se, enquanto todo maximamente harmonioso e mais bem proporcionado de todas as faculdades humanas, no projeto da sociabilidade histórica. “Formação”, como unidade originária na compreensão de si próprio e do mundo se contrapõe ao sintoma da “unidimensionalidade” do homem na cultura moderna – diagnosticado como ameaçador; contrapõe-se igualmente a qualquer forma de dominação do homem, a qualquer forma de heteronomia.

Com efeito, em sociedades em que a experiência autoritária de governo estigmatizou direitos dos mais elementares, como o de exercer a cidadania política no Estado, “educar para a cidadania” tornou-se uma bandeira de redenção. “Cidadão”, contudo, designa o papel político do homem na sociedade organizada sob a forma de Estado – e não de qualquer Estado, mas do Estado que tem desenho e desígnios certos. Façamos abstração da maneira atual, catártica, de usar o termo “cidadão” ou “cidadania”, e tenhamos presente que convém utilizar com prudência a expressão “educar para a cidadania” – pois ela pode representar a colocação das pessoas a serviço do Estado. E o Estado tem, digamos assim, “donos do poder”. Não resta dúvida de que, então como hoje, certo grau de desconfiança com os “donos do poder” é sempre bem-vinda. O Estado mínimo e a liberdade máxima para a formação e para a ação do homem em seu são entendimento resumem o essencial dessa concepção generosa de educação.

Somente o homem de formação plenamente livre, crítica, autônoma, independente – poder-se-ia dizer com Humboldt, e não só com ele: também com Voltaire, Rousseau, Kant, Goethe e tantos outros – pode decidir se ‘ingressa’ ou não no Estado, julgando a constituição deste por comparação a si. Há certa dose de abstração nessa visão das coisas, na medida em que, empi-

---

11. Niethammer, op. cit., p. 189.



ricamente, todos nascemos em um mundo carregado de história. E a história concreta das sociedades, pelo menos desde a idade moderna, inclui o Estado. Mas é justamente aqui que se toca no ponto nodal da questão. A reforma da educação, a formação de agentes racionais humanos senhores de si é que permitem criar a distância crítica para que o “homem bem formado” ajuíze sobre seu mundo, sua sociedade, seu estado.

No conceito de formação assim entendido está um desafio à realidade social e estatal tanto quanto um alto grau de consciência dos ‘formados’ com relação a sua função social. Com mais perspicácia do que seus contemporâneos, Niethammer reconstrói o contexto histórico-social de “humanidade” e “formados”. Para preservar a formação racional requer-se uma classe de indivíduos privilegiada pelo destino, livre de pressões instintivas, dotada de força e de acuidade de espírito. A classe dos formados, que emerge pela formação crítica integralmente livre, está vocacionada a fomentar o ideal da formação humana, independentemente de estarem no serviço público, na ciência, na arte, ou em que profissão for, ou ainda – se assim permitirem seus meios – não precisarem de trabalho assalariado. A educação livre faz deles uma classe igualitária, que atravessa todas as demais, ordenadas que sejam por nascimento ou capacidade econômica. A ação dessa classe de pessoas é o penhor de vida intelectual da nação, cujo desaparecimento ou omissão representaria sua dissolução.<sup>12</sup>

### 3. AMBIGÜIDADES E CRISES

**D**uas características da universidade, ao menos, parecem ter-se consolidado. Uma refere-se ao fato de que a instituição acadêmica afinal deve distinguir-se pela excelência da pesquisa. Dessa decorre a possibilidade do ensino e a difusão do saber. A autoridade do conhecimento é assim o fundamento do poder do homem culto e cultivado. Outra é a progressiva e expansiva tendência de as instituições de ensino superior serem cada vez mais de ensino e cada vez mais escolares. Nessa segunda característica aparece o pragmatismo imediatista das iniciativas governamentais dos últimos decênios.

O modelo da liberdade de ensino e pesquisa se contrapõe historicamente ao progresso da estatização do sistema social de formação. Acelerou-se o processo de organização da escolaridade em função da preparação do cidadão, ou seja, do homem enquanto membro do Estado. Essa contraposição repre-

---

12. Niethammer, op. cit., p. 193s.

senta, assim, a primeira grande ambigüidade social e institucional da universidade e da escola em geral. Essa ambigüidade, que se soma, por exemplo, à ambigüidade da universidade mantida pelo Estado e a mantida pela iniciativa privada – que opõe praticamente a versão europeia à norte-americana de universidade – forma um ambiente inapelavelmente favorável às crises.

A primeira dentre as crises é a que contrapõe universidade e Estado. É possível dizer, sem risco de exagero, que já de início a universidade foi sempre um instrumento do Estado (ou por este instrumentalizada) – malgrado o que possa ter pensado Humboldt. O processo de instituição e de manutenção das universidades, e especificamente das públicas, foi sempre uma ação de Estado. Importa ao Estado dispor, no sistema escolar, de um mecanismo de interiorização de valores, fidelidades e dependências que transforma os cidadãos – originalmente concebidos como titulares da autonomia de ação tal como imaginada por Rousseau e enunciada por Kant<sup>13</sup> – em súditos.<sup>14</sup> Um tal deslocamento do *topos* ideal do homem para sua localização social numa perspectiva estritamente pragmática, desde o ponto de vista do interesse do Estado – já não mais estritamente da razão – acarreta um desvio reprovável.

A instrumentalização do sistema escolar permanece. Dois fenômenos merecem ser lembrados, para permitir uma contextualização pertinente das questões que afloram, no início do século 21, em contraste com as concepções enunciadas no início do século 19. O primeiro desses fenômenos é o progresso constante da escolarização, especialmente na Europa e nos Estados Unidos. O aumento do público letrado e a crescente participação de mais e mais grupos sociais dos movimentos políticos é um dado importante, que não escapa à observação dos governantes.<sup>15</sup> Se as igrejas (Católica prin-

- 
13. Cf. E. de Rezende Martins: *Studien zu Kants Freiheitsauffassung in der vorkritischen Periode (1747-1777)*. Augsbrg/München: Blasaditsch, 1976, esp. cap. III, p. 238-284. Cf. também meus “Autonomia e liberdade. A influência de Rousseau sobre a ética pré-crítica de Kant”, in: *Revista Latinoamericana de Filosofia*, IV (1978) 99-117; “Natureza, sentimento e liberdade. Elementos da ética pré-crítica de Kant”, in: *Kant* (Cadernos da UnB), Brasília: EDU, 1981, 23-37; e “A Enciclopédia de 1775 e o surgimento da Crítica da Razão Pura”, in: *Reflexão* 57 (set.-dez. 1993), 172-180.
  14. A esse propósito, vale recordar a obra – entrementes clássica – de Pierre Bourdieu sobre a estrutura reprodutiva do sistema escolar: *Escritos de Educação* (Petrópolis: Vozes, 2005, 7ª ed.) e *A economia das trocas simbólicas* (São Paulo: Perspectiva, 2005., 6ª ed.).
  15. A república das letras, o mundo do conhecimento plural – em particular da segunda metade do século 18 –, tal como o descreve e analisa Daniel Roche (*Les Républicains des lettres*. Paris: Fayard, 1988), se exprime crescentemente ao longo do século 19. As revoluções ditas liberais (entre 1810 e 1848) e os movimentos reivindicatórios de (*continua*)

cipalmente, mas também as demais confissões) já há muito haviam percebido a importância do controle sobre o sistema escolar e de seu efeito sobre o ideário e os ideais dos homens, o Estado dá-se conta disso no século 19. Tem-se aqui o segundo fenômeno: a transferência da escolaridade do campo confessional teológico para o campo confessional republicano, leigo.

Estão assim reunidos os ingredientes das ambigüidades que permeiam o espaço social das universidades. O programa da independência crítica absoluta, do poder analítico da razão, da compulsão criativa da descoberta do mundo, do desvelamento das regularidades e das leis da natureza, apanágio do sacro pagode da pesquisa universitária, está também ele exposto ao contraditório das estruturas de poder, das rivalidades sociais, das vaidades pessoais, dos interesses do Estado. O Estado, instituidor e mantenedor da universidade, firma sua posição de manter um olhar de avaliação e controle da atividade universitária. Na universidade, haveria funcionários públicos tal como em qualquer outra repartição. A expansão da universidade de iniciativa particular, nos moldes de empresa privada, representa uma cunha debilitadora do controle estatal. O espaço público passa a ver a presença do Estado mais como mecenato do que como protagonismo.

Na distinção entre público e estatal aparece uma ambigüidade mais. Regra geral, o espaço público universitário considera-se intérprete e porta-voz da expectativa – quando não das exigências – da “sociedade” como um todo. Não raro o integrante da estrutura universitária contrapõe-se ao Estado em nome dessa representação. E frequentemente com ótimas razões. Mas a contraposição crítica não elide a ambigüidade e a crise de relacionamento que dela decorrem. O Estado, seja diretamente por suas próprias instituições, seja indiretamente pela autoridade de regulação e de controle da iniciativa privada, opõe norma e padrão à autonomia e à criatividade.

Os integrantes do sistema universitário, semelhantemente ao que ocorre com os integrantes do Poder Legislativo, amiúde se acham dispensados de obedecer à norma social vigente. No caso dos legisladores, a investidura no mandato popular para produzir normas produz o surpreendente efeito de uma percepção de alforria legal. Nos estabelecimentos de ensino e pesquisa superiores, a consciência do trabalho científico crítico extravasa para a crítica

---

(*continuação*) resgate da condição operária (notadamente o Manifestado Comunista de 1848) são suas expressões marcantes. A constitucionalização dos regimes políticos é outra forma destacada de progresso da concepção igualitária da cidadania, mesmo se lacunar, para além dos feitos da Revolução Francesa.

social, política e econômica no contexto social amplo. O caldo de cultura corresponde a uma expectativa semelhante à que existiu na Idade Média européia ocidental: a de que certos espaços eram protegidos de qualquer intervenção externa. Se num caso tratava-se sobretudo de igrejas e conventos, neste caso parece ser (ou se pretende que o seja) a universidade.<sup>16</sup>

A questão gira, afinal, em torno do corpo de pesquisa e ensino, comumente chamado de ‘docente’. A proposta de liberdade de cátedra, de conexão entre pesquisa e ensino, surgiu no contexto de um mundo que emergia vagarosamente da pesada tradição de tutela do Antigo Regime e do duplo vendaval revolucionário e napoleônico. Rapidamente o espaço acadêmico tornou-se sinônimo de uma dupla imunidade: a do pensamento independente e a do território livre. Ao menos no imaginário de seus habitantes. Se a primeira imunidade é de cunho virtual, sem deixar de ser desbravadora e, por vezes – alguns diriam: principalmente – incômoda, a segunda é problemática para o Estado. Não resta dúvida de que nos deparamos aqui com mais uma das incontáveis ambigüidades que se instalaram no mundo universitário ao longo de dois séculos. Até que ponto se poderia praticar a autonomia crítica da cidadania virtual do conhecimento científico quando, institucionalmente, o Estado é o principal sustentáculo do sistema acadêmico? Ainda mais: a autonomia parece ainda mais ameaçada quando é a livre iniciativa econômica do mercado que promove a fundação de estabelecimentos de pesquisa e ensino.

Com efeito, o sistema produtivo da economia põe os cidadãos diante de uma ambigüidade adicional. A realidade concreta das oportunidades de trabalho e de renda depende da capacidade instalada de produção e comercialização de bens e serviços, sobre cujo ritmo ou direcionamento o impacto da descoberta científica ou da formação de profissionais ‘diplomados’ é lento e gradual. As instituições universitárias vêm-se destarte contrapostas a um chamamento dúbio – formar para o mercado ou formar para a sociedade. Essa dubiedade parece ser uma constante dos últimos cento e cinquenta anos, acentuada em períodos de escassez ou de crise econômico-financeira. Além

---

16. Estar-se-ia aqui diante de uma concepção ampliada da noção clássica de asilo e do direito em que se exprimiu. A extensão da sacralidade territorial usual desde o século 4º no Ocidente clássico à concepção virtual da imunidade pessoal desenvolveu-se e consagrou-se no plano jurídico. Após o processo de secularização iniciado no Renascimento e consagrado no modelo “ilustrado” de ciência, pode-se dizer que a competência científica instituiu um espaço de imunidade fundado na crítica e no argumento. Cf. François-Olivier Touati (org.): *Vocabulaire historique du Moyen Âge*. Paris: Éd. La Boutique de l’Histoire, 1995, p.28.

disso, o mercado tem interesse em pesquisa na medida em que a inovação tecnológica e o domínio da produção de conhecimento, tanto quanto o controle do fluxo de informação, habilitam o concorrente econômico a vender mais eficazmente seu produto ou serviço. Por via de conseqüência, o sistema de formação superior fica facilmente exposto à instrumentalização econômica, tanto como à política.

Ao final do século 20, a multiplicidade dos estabelecimentos de pesquisa e ensino deixa patente não a riqueza da criatividade cognitiva ou epistêmica, mas sobretudo a concorrência por produtividade econômica (não raro, aliás, uma disputa por freguês pagante) que torna praticamente inócua a altisonante discussão pública sobre os excelsos objetivos da universidade libertadora e crítica. Uma desenfreada instrumentalização mercadológica acarreta um crescente uso em vão do nome da universidade. A crise se expressa, pois, na instabilidade do sistema e na insegurança de seus membros. A ambigüidade se estende, agora, à instrumentalização do sistema acadêmico por parte de frações não negligenciáveis de seus próprios integrantes. Suas instituições são utilizadas como meios de capacitação pessoal e de catapulta profissional no mercado, com perda ainda mais acentuada da perspectiva humana e com a consagração do modo privatista de relacionar-se com a instituição pública (e estatal, pelo menos em bom número de casos).

Se crises e ambigüidades dão a impressão de conduzir a universidade a um inevitável gueto de alienação social, talvez fosse o caso de recordar que é possível construir uma concepção da missão da universidade que reúna (ou concilie) ambos aspectos. Assim, a concepção humboldtiana de universidade assumiria a posição de idéia regulativa, de horizonte de referência, de tipo-ideal, na tradição do pensamento de inspiração kantiana e em sua versão weberiana.<sup>17</sup> Como lembra Kant, o fato de uma república perfeita regida pelas regras da justiça não existir em sua plenitude não impõe a conclusão de sua impossibilidade nem o alibi do abandono de sua busca. O mesmo vale para a universidade, república das letras em escala menor e análoga.

Ao se contemplar a paisagem universitária contemporânea, deve-se distinguir o plano ideal da concepção do nível comezinho de sua realização, pre-

---

17. Cf., por exemplo, *Über Pädagogik* (ver nota 4), 444.32-33: "Eine Idee ist nichts anderes, als der Begriff von einer Vollkommenheit, die sich in der Erfahrung noch nicht vorfindet." (Uma idéia nada mais é do que o conceito de uma perfeição que ainda não se deu na experiência). Ver também Max Weber. *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre* (Tübingen, 1951, 2a ed.).

dominantemente parcial. O itinerário da pesquisa e do ensino institucionalizados percorreu vias diversas em ritmos variados, segundo a região. Criação de conhecimento, aliada a formação instrutiva a serviço da sociedade institucionalizada sob a forma de estado-nação de corte moderno, parece ser o horizonte de referência.

A expectativa social contemporânea com respeito à universidade, particularmente no Brasil, parece sofrer da síndrome da ambigüidade e da crise cujas características se esboçou aqui. O afastamento prático não parece ser uma novidade – o ideal teórico da educação para a humanidade aparentemente foi subordinado ao ideal prático da educação para uma sociedade domesticada, mesmo se não necessariamente tutelada, manipulada ou alienada. A hipoteca da autonomia intelectual a um projeto político monocórdio é por certo a pior forma de afastar-se da *universalitas* que a *universitas* deveria representar e proclamar.

O percurso da criação dos cursos superiores no Brasil destinou-se a formar profissionais necessários à constituição do Estado independente. Aqui tampouco nos detemos, pois o aspecto empírico é mais apropriadamente estudado por especialistas dessa área. Entretanto, a expansão do parque de cursos superiores nos últimos trinta anos e a acentuada redução do fluxo financeiro do Estado para a sua manutenção (direta ou indireta)<sup>18</sup> acarretaram uma crise de identidade, tarefa e missão que não passa despercebida. O objetivo transcendental de uma formação autônoma – habitualmente mantido no discurso dos que se debruçam sobre o problema<sup>19</sup> – é posto em risco ou sofre a concorrência do imediatismo pragmatista. Essa concorrência, dependendo da região do país e da estratificação socioeconômica, dá-se em

- 
18. A título de exemplo, a supressão do estatuto de entidade filantrópica para os estabelecimentos privados de ensino superior, em 1997 (depois corrigida parcialmente), gerou forte abalo do sistema de financiamento do ensino escolar de tipo (efetivo ou pretendido) de origem confessional.
  19. A questão suscita – e não é de hoje – abundância de manifestações. Alguns autores, com verve lírica, mantêm o encanto do objetivo transcendental da universidade como agente transformador das relações sociais mediante aliança entre competência científica e engajamento político (ver, por exemplo, Cristovam Buarque: *A aventura da universidade*. Rio: Paz e Terra, 1997). Outros, como Hélgio Trindade, analisam e criticam a cumplicidade perversa da politização com a deficiência das políticas públicas e com a mediocridade científica prevalente (*Universidade em ruínas*. Petrópolis: Vozes, 2000). Pode-se ainda lembrar, dentre os mais recentes: Francisco A. Doria/Antonio P. de Carvalho. *A crise da universidade*. Rio: Revan, 1998 ou Sílvia T. Penteado. *Identidade e poder na universidade*. S.Paulo: Cortez, 1998.

bases culturais e escolares extremamente desiguais, desembocam em desequilíbrios, quando não em certo grau de deslealdade social. Isso se dá tanto por pressão da rentabilidade empresarial, representada pelos que fundam estabelecimentos de ensino, quanto do mercado profissional dependente do desempenho da economia e da administração pública (no caso do funcionalismo de Estado).

Não é espantoso, por conseguinte, que a primeira pergunta que se põe, hoje como ontem, é a de saber que universidade é desejável. E para quem. O ideal de um nirvana metodológico em que impera a liberdade criativa parece ter recebido antolhos restritivos da formação profissional e da vinculação ao aparelho produtivo. Cada vez mais pessoas pensam que a obtenção de uma chancela universitária equivale a dispor de um trampolim de ascensão social. As ambigüidades e as crises se somam para reduzir a questão a um problema de política pública, de ação governamental, de gestão estatal. A estratificação socioeconômica acentua, ao menos historicamente, as divisões no seio da sociedade. A instituição universitária não parece coincidir necessariamente com a fábrica de diplomas que a expectativa social de progressão veria nela.<sup>20</sup> Se não de forma total, ao menos em número suficientemente grande para que a proliferação de estabelecimentos de ensino ‘apenas expedidores de diplomas’ seja maior do que a taxa de crescimento dos núcleos de excelência em pesquisa. Essa é mais uma vulnerabilidade do sistema escolar institucionalizado sob controle direto do Estado ou sob sua regulação. O imperativo da quantidade acaba por minar de vez o imperativo da qualidade.

Assim, para o observador e analista – no caso de todos os que estamos engajados na vida universitária: observadores e analistas interessados diretamente na questão – a pauta de reflexão se articula, quase que exclusivamente, em torno do papel e dos deveres do Estado, na medida em que sobre os requisitos de o que seja ciência e sua produção constaria uma forte dose de convergência. Pelo menos, espera-se. Em tese, pode-se também aceitar que a crise é provavelmente o melhor ‘meio ambiente’ para a inovação e para a reformulação. A observação lúcida e pertinente de Pedro Demo ilustra o caráter antinômico da crise de identidade da universidade como templo do conhecimento: “... a organização curricular acadêmica hoje vigente ... [revela] uma das ironias mais sarcásticas do mundo da ciência: enquanto é responsável por

---

20. A esse respeito pode-se ler com proveito Stanley Aronowitz. *The Knowledge Factory: Dismantling the Corporate University and Creating True Higher Learning*. Nova Iorque: Beacon Press, 2000.

inovações estrondosas e cumulativas sem parar, cristaliza-se em instituições tendencialmente rígidas, deixando aparecer contradição performativa angustiante: pretende inovar sem inovar-se”.<sup>21</sup> Esse sinal de crise pode e deve ser o indício de uma reflexão crítica comparativa entre a situação presente e o projeto idealizado de universidade.

#### 4. A AMBIGÜIDADE E A CRISE NO PROJETO DE REFORMA UNIVERSITÁRIA DE 2006

A linguagem da moda administrativa no mundo contemporâneo encastelou as iniciativas do Estado no campo dos assim chamados “marcos regulatórios”. Uma vez mais essa referência é utilizada, na exposição de motivos que encaminhou o projeto de lei nº 7.200, à Câmara dos Deputados, em 12 de junho de 2006. Tem-se aqui uma expressão adicional da ambigüidade em que se transita com relação à educação. O Estado oscila entre a intervenção e a omissão. Não parece razoável nem um nem outro, embora a dimensão regulatória seja adequada, desde que integrada no sistema normativo maior.

Por que razoável e integrada? Porque a razão de a educação como bem coletivo da sociedade e o ensino universitário como parte do conjunto sistêmico dos processos educacionais serem de responsabilidade do Estado está no fato de que a instituição estatal deve ser a viabilizadora da realização do bem coletivo. Dessa forma, o bem a que a sociedade tem direito, vê sua efetivação alcançável pela ação do Estado, de forma impessoal e universal. A administração pontual do Estado por governos de determinadas maiorias (ou mesmo de governos minoritários, como é o caso do Brasil), em tese nada deveria interferir nessa questão. O viés político de um programa de governo no máximo permitiria modificações de ênfases, mas não interferências tuteladoras ou manipuladoras do processo educacional, no qual se insere a produção e a difusão do conhecimento.

Nesse sentido, a universidade mais merece atenção quanto à sua autonomia completa, no caso das instituições do sistema público, e quanto à regulação qualitativa para todos os casos, públicos ou privados. A concepção do papel do Estado que está por trás dessa tese implica o respeito à sociedade como um todo antes de qualquer vinculação de projetos e iniciativas a preferências políticas particulares. É certo que preferências podem ser efetivas, na

---

21. Pedro Demo. *Metodologia do Conhecimento Científico*. São Paulo: Atlas, 2000, p. 73.



medida em que a ação governativa estabelece prioridades pontuais e – possivelmente – efêmeras. Mas o plano básico comum tem que ser equânime e contemplar todos os níveis de instrução, dentro do processo global de educação. Planos nacionais de educação, carregados de retórica idealizada, malgrado o revestimento formal de norma legal, somente podem tornar-se realidade se houver uma disposição social ampla de compromisso transversal e de longo prazo com sua efetivação.

É exigência da política como estrutura de relação social que tais projetos de longo prazo recebam a adesão majoritária da sociedade e que a continuidade de sua realização não seja comprometida com acidentes constantes de percurso.

A democratização da formação universitária passa forçosamente pela qualidade do ensino fundamental e médio. Para isso, o papel regulatório do Estado não pode permanecer refém da balbúrdia que reina na aparente estrutura federativa do Brasil, em que a partilha dos encargos entre municípios, Estados e a União encontra-se distorcida, em particular por causa do centralismo fiscal e financeiro do Governo federal, prevalecente há mais de 60 anos. A proliferação de universidades federais pode contribuir para o incremento estatístico do número de matriculados, mas não pode restringir-se a isso. O sistema federal de ensino superior padece de desequilíbrios graves de financiamento e de gestão. Aumentar o número de unidades aparece como uma temeridade.

É responsabilidade do Estado garantir que o fornecimento de diplomas não se dê numa tardia linha de montagem quase fordista, mas em um ambiente de cultura de pesquisa e de desenvolvimento qualitativo sustentável. Setorialmente isso já é realidade, no sistema de ciência e tecnologia do país. O frágil equilíbrio desse sistema não pode ser prejudicado pelo crescimento quantitativo do aspecto formal (instituições e cursos) desacompanhado da infra-estrutura de pesquisa adequada e dos profissionais qualitativamente formados. A proposta que se encontra sobre a mesa, em 2006, proclama serem seus objetivos: (a) constituir um sólido marco regulatório para a educação superior no país; (b) assegurar a autonomia universitária prevista no art. 207 da Constituição, tanto para o setor privado quanto para o setor público, preconizando um sistema de financiamento consistente e responsável para o parque universitário federal; e (c) consolidar a responsabilidade social da educação superior, mediante princípios normativos e assistência estudantil.

Malgrado a afirmação de que essa proposta tenha sido encaminhada após amplo debate na sociedade, deixando entrever que tal representaria igualmente apoio social a ela, o contexto dos inflamados debates que a envolve

aponta para outra direção. Temos assim um exemplo da preferência governamental, em função de prioridades políticas datadas, que contrasta com a inevitável tensão social em que estão inseridos os atores do sistema universitário, público e privado. Estruturalmente, fica-se onde sempre se esteve – um misto de boas intenções e de assistencialismo.

Essa tensão naturalmente transparece na desproporção entre os critérios reguladores de atividades típicas de Estado, como o de assegurar a educação (e a instrução escolar) a todos os cidadãos, e a realidade histórica concreta de que muito dessa atividade é exercida, por delegação de fato ou de direito, por protagonistas sociais privados. Uma reforma que mescle critérios de gestão de agentes públicos com critérios de regulação do sistema educacional (escolar e instrucional) dificilmente contribuirá para o êxito que se propõe. Nesse sentido, importa tratar a questão por três caminhos distintos: (a) diretrizes e bases da educação nacional, com características de sustentabilidade e durabilidade, ao explicitar o direito individual e coletivo de cada pessoa a todos os componentes da educação e ao estipular as regras gerais a que se submete a prestação desse serviço essencial ao indivíduo à comunidade, típica de Estado – incluindo a pesquisa científica e a aplicação tecnológica; (b) regulação administrativa das atribuições do Estado enquanto provedor direto do serviço social da educação em todos os seus aspectos, respeitada a especificidade do sistema educacional; (c) regulação qualitativa da prestação de serviços educacionais por particulares.

O primeiro dos caminhos define-se pelo longo prazo e pela qualidade universal de seus critérios. O segundo e o terceiro derivam do primeiro, mas recorrem à distinção adequada à tipicidade administrativa própria da natureza dos agentes no processo: uns são diretamente vinculados à administração pública e os outros são empregados do setor privado, prestando serviço de natureza pública. Em termos de qualidade e avaliação, valem para ambos os setores os mesmos critérios. Em termos de gestão, diferem os modos, de acordo com quadro normativo vigente e os princípios constitucionais que asseguram a liberdade de iniciativa. A confusão ou mescla dessas vias não trouxe bons resultados até o presente.

## 5. PERSPECTIVAS – HÁ UMA LUZ NO FIM DO TÚNEL?

Certamente. No Brasil, desde que se restaurou plenamente a prática democrática no jogo político e institucional, a partir notadamente da promulgação da Constituição federal de 1988, tem-se quase duas décadas de melhorias crescentes no campo da educação. A continuidade deve ser preservada,

nesse plano, para que a descontinuidade na educação deixe de ser a regra. Os projetos políticos de gestão governamental pela duração de uma ou mais legislaturas, como é costumeiro e normal no sistema democrático de legitimação por eleição, devem dedicar-se no Brasil, enfim, à universalização efetiva da educação básica, e à integração socioeconômica de grandes contingentes populacionais ainda sem acesso à escolarização profissionalizante e à educação superior, de modo que se tenha, no médio prazo, o resgate de uma dívida social coletiva remanescente, oriunda dos desequilíbrios mais econômicos do que culturais, que alijaram tantos do sistema instrucional. Importa ademais que certas prioridades (como o combate à inflação ou o controle da dívida pública) deixem de ser hipotecas que pendam irremediavelmente sobre um moto contínuo de opções excludentes de obrigações do Estado. Há nisso talvez uma boa dose de otimismo. Mas é somente com a pertinácia do esforço pela defesa do interesse coletivo da sociedade no processo educacional que se pode superar sua instrumentalização política de curto prazo – uma tentação constante. Assim, o horizonte mais verossímil é o da distinção entre o interesse global da educação como processo coletivo, no longo prazo, e os aspectos formais da gestão governamental de curto prazo. O processo é um objetivo social em que todos os segmentos e movimentos sociais devam estar engajados, independentemente da natureza jurídica de sua definição no plano institucional. Em outras palavras: a educação é um bem que se situa acima e além de interesses particulares, políticos, econômicos ou partidários. Tudo o mais deve ser função disto. Pode-se concluir com as palavras de Rui Barbosa na campanha civilista de 1910, que continuam pertinentes: “O ensino, como a justiça, como a administração, prospera e vive muito mais realmente da verdade e moralidade, com que se pratica, do que das grandes inovações e belas reformas que se lhe consagram”.<sup>22</sup>

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARONOWITZ, Stanley. *The knowledge factory: dismantling the corporate University and creating true higher learning*. Nova Iorque: Beacon Press, 2000.
- BARBOSA, Rui. *Escritos e discursos seletos*. Seleção e organização de Virgínia Cortes de Lacerda. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 1997.
- BOURDIEU, Pierre. *Escritos de Educação*. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2005.

---

22. Rui Barbosa. *Escritos e discursos seletos*. Seleção e organização de Virgínia Cortes de Lacerda. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 1997, p. 359.

- \_\_\_\_\_. *A economia das trocas simbólicas*. 6. ed. São Paulo: Perspectiva, 2005.
- BUARQUE, Cristovam. *A aventura da universidade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.
- CURY, Carlos Roberto J. *Educação e contradição: elementos teórico-metodológico para uma teoria crítica do fenômeno educativo*. 6. ed. São Paulo: Cortez e Associados, 1989.
- DEMO, Pedro. *Metodologia do Conhecimento Científico*. São Paulo: Atlas, 2000.
- DORIA, Francisco A., CARVALHO, Antonio P. de. *A crise da universidade*. Rio de Janeiro: Revan, 1998.
- HUMBOLDT, Wilhelm von. *Ideen zu einem Versuch, die Gränzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen*. AA vol. 1, p. 56 e 76, 1903.
- KANT, Immanuel. *Über Pädagogik*. Berlim: Akademie-Ausgabe, vol. IX, editado por Friedrich Rink em 1803.
- \_\_\_\_\_. *Werke. Akademie Textausgabe*. Berlim: Walter de Gruyter, vol. IX, p. 443, 19, 1968.
- NIETHAMMER, F. *Der Streit des Philanthropinismus und Humanismus in der Theorie des Erziehungsunterrichts unserer Zeit*. Jena, 1808, p. 190.
- PENTEADO, Sílvia T. *Identidade e poder na universidade*. São Paulo: Cortez, 1998.
- PESTALOZZI, Johann-Heinrich. *Die Abendstunde eines Einsiedlers (1779/80). Sämtliche Werke*. Berlim: de Gruyter, 1927ss.; Zurique: Orell Füssli, 1956ss. vol. 1.
- REZENDE MARTINS, E. de. A Enciclopédia de 1775 e o surgimento da Crítica da Razão Pura. *Reflexão* 57 p. 172-180, set./dez. 1993.
- \_\_\_\_\_. Natureza, sentimento e liberdade. Elementos da ética pré-crítica de Kant. *Kant (Cadernos da UnB)*. Brasília: EDU, p. 23-37, 1981.
- \_\_\_\_\_. Autonomia e liberdade. A influência de Rousseau sobre a ética pré-crítica de Kant. *Revista Latinoamericana de Filosofia*, IV, p. 99-117, 1978.
- \_\_\_\_\_. *Studien zu Kants Freiheitsauffassung in der vorkritischen Periode (1747-1777)*. Augsbrg/München: Blasaditsch, 1976.
- ROCHE, Daniel. *Les Républicains des lettres*. Paris: Fayard, 1988.
- TOUATI, François-Olivier (Org.). *Vocabulaire historique du Moyen Âge*. Paris: Éd. La Boutique de l'Histoire, 1995.
- TRINDADE, Héglio. *Universidade em ruínas*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- WEBER, Max. *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*. 2. ed. Tübingen, 1951.

ESTEVÃO C. DE REZENDE MARTINS é professor de História Contemporânea e de Teoria da História na Universidade de Brasília, desde 1977, é autor de *Relações Internacionais: Cultura e Poder*, dentre outros livros e artigos científicos. Foi Consultor Legislativo do Senado Federal (1985-1998) e Secretário de Estado no Ministério da Justiça (1990-1992).

# Preservar e mudar: os desafios para a política econômica

MARIA CLARA R. M. DO PRADO

**M**algrado o que dão a entender os céticos, o arcabouço econômico do país avançou muito desde a década passada. A sustentação da estabilidade nos últimos doze anos, depois de várias tentativas fracassadas, é sem dúvida a maior conquista de todas e deixa a economia em zona de absoluto conforto. Afinal, a perspectiva de que a inflação este ano (medida pelo IPCA- índice de preços ao consumidor amplo) fique bem próxima do núcleo da meta, em torno de 4,5%, é algo que seria absolutamente impensável na década de 1980.

Com a estabilidade veio a privatização de uma série de atividades econômicas até então desempenhadas por verdadeiros elefantes brancos da administração pública indireta. Começou com a venda das estatais do aço, passou pela telefonia, pelas concessões de serviços rodoviários e ferroviários, e, principalmente, pela venda dos bancos estaduais.

Quem não se lembra dos estragos causados pelo antigo Banerj – o banco do Estado do Rio de Janeiro – nas eleições para governador em 1982? E, para ficar mais próximo, dos “buracos” do então Banespa – banco do Estado de São Paulo – nas eleições gerais de 1994, para não citar outras instituições estaduais?

Atuavam como verdadeiros sócios do Banco Central na “função” de emissores de moeda na medida em que suas dívidas nas reservas bancárias da autoridade monetária se ampliavam sem qualquer constrangimento. A interferência dos governadores e de seus aliados na política monetária, por vias indiretas, manteve por muitos anos o Banco Central do Brasil refém do poder e dos interesses dos políticos, independente do partido que representassem.

O desaparecimento dos bancos estaduais trouxe grande alívio para o BC e viabilizou o gerenciamento da política monetária em linha com o padrão tradicional. Nenhum plano de estabilização poderia ter dado certo se os bancos estaduais continuassem a existir.

Na área externa, os ganhos conquistados a duras penas começam agora a gerar frutos positivos. Isto depois de transcorridos quase vinte e cinco anos da decretação da primeira moratória, em 1982, seguida como se sabe de outras que tão elevados custos causaram ao país durante um longo tempo. O risco Brasil finalmente caiu para níveis decentes, em linha com as taxas de risco dos demais países chamados de “emergentes”. Gira em torno de 250 pontos acima dos juros dos bônus do Treasury norte-americano e, melhor, em um ambiente de disputa eleitoral que se revela muito diferente da crise de confiança que afetou a imagem do país e o câmbio nas eleições de 2002.

A dívida externa brasileira deixou de ser um problema dos governos. O estoque do endividamento público externo está hoje abaixo dos US\$ 100 bilhões. As reservas internacionais, em torno dos US\$ 60 bilhões, são sólidas. Sua composição na quase totalidade envolve aplicações de médio e de longo prazos. Os superávits da balança comercial, em níveis nunca antes vistos, têm funcionado como importante âncora para o acúmulo de reservas, complementando os fluxos de capital de investimento.

A imagem desenhada até aqui poderia suscitar uma expressão de júbilo do tipo “o país amadureceu!” Isto é bem verdade nos vários fatos mencionados acima. A eles deve se juntar a decisão do governo de adotar, em junho de 1999, o regime de meta de inflação que veio reforçar o câmbio flutuante.

Todas são iniciativas que ajudaram a economia brasileira a estar hoje bem melhor do que estava há quinze ou vinte anos. Devem, sem dúvida, ser preservadas, mas não são, infelizmente, suficientes para garantir o crescimento sustentado do Brasil com equidade e eficiência.

Ao contrário do que aconteceu na década de 1980, quando o país padecia com a falta de divisas para fazer frente aos compromissos externos do setor público, o nó hoje amarra o lado interno da economia. A causa fundamental do problema, tanto lá como agora, é a mesma: o largo endividamento do setor público brasileiro que naquela época se alimentava da poupança externa para garantir as obras públicas e a expansão das estatais que fariam a propaganda do “milagre brasileiro”.

Diferentemente do passado recente, o endividamento do governo cresce hoje em reais e não em dólares, às custas não mais do risco cambial mas das

altas taxas de juros oferecidas pelo governo federal, através das relações umbilicais que amarram o Banco Central ao Tesouro Nacional.

Não é à toa, portanto, que o Real pague os mais altos juros entre os países de similar categoria. A dívida pública mobiliária, em torno de R\$ um trilhão, aumenta não apenas com a incidência dos juros da rolagem mas também pela necessidade das captações novas adicionais, necessárias para enfrentar os gastos do governo seja na forma dos próprios juros da dívida ou de outras despesas que ajudam a pressionar as contas do governo federal. E isso, reforça-se, em uma situação em que a arrecadação fiscal na forma de taxas, impostos, contribuições e outras modalidades, também se expande. Chegou, somando tudo, a 39% do PIB em fins de 2005.

Significa dizer que quase 40% do PIB tem sido produzido pelo setor privado – já que praticamente não existe investimento da parte do setor público nas três esferas de administração – para que os governos possam manter a máquina em funcionamento. Isso envolve não apenas os chamados gastos de custeio e o pagamento dos juros da dívida, como uma outra fonte de gastos representada pelo desequilíbrio entre os benefícios pagos e as contribuições recebidas do sistema de seguridade social.

O quadro, pintado assim em ligeiras pinceladas, parece fácil de ser equilibrado. Alguns se arriscariam em dizer que basta cortar gastos, reestruturar a previdência, reduzir os juros, e pronto, uma mágica acontecerá e tudo se resolverá. As propostas técnicas para esses problemas são inúmeras, a maior parte delas elaborada por especialistas de renome nos assuntos fiscais brasileiros, mas os projetos até aqui apresentados ao Congresso Nacional não saem do papel. Quando saem, acabam virando um remendo daquilo que se pretendia implementar.

O Brasil padece de vários males, mas todos têm no fundo a mesma raiz e ela é de caráter político, essencialmente. Tudo esbarra nas dificuldades de vencer as resistências dos grupos que se sentam sobre os próprios privilégios e os protegem com unhas e dentes, reforçando o princípio do corporativismo que impede as mudanças.

Senão vejamos, por partes.

A quem interessa reduzir a dívida pública interna? Ao Tesouro Nacional, certamente. Aos contribuintes de renda média e renda baixa que não conseguem usufruir as altas remunerações pagas pela União. Mas não interessa às instituições financeiras, altamente beneficiadas pelos juros altos com risco zero, que ainda lhes garante uma boa fatia dos lucros. Também não interessa a redução dos juros ao grupo de renda mais alta, pessoas físicas e jurídicas (e

aqui incluem-se os exportadores) que ainda se beneficiam com a remuneração garantida nas aplicações financeiras em papéis de renda fixa, ou seja, papéis do governo.

A garantia certa e segura de uma remuneração que está muitos pontos acima da inflação – a taxa de juro real – gera o chamado “efeito riqueza”, tornando ainda mais ricos em patrimônio aqueles que já são ricos. Isso ajuda a explicar por que, a despeito da estabilidade, a economia brasileira continua praticamente toda voltada para o curto prazo, como se ainda vivesse em plena hiperinflação. O crédito de longo prazo no país para a atividade produtiva ainda é algo muito restrito. Não fosse o BNDES, seria praticamente inexistente.

O governo gasta cerca de 7% do PIB com os juros da dívida mobiliária interna. Para se ter uma idéia de comparação, os gastos com educação, conforme contabilizados no papel, envolvem cerca de 4,4% do PIB mas sabe-se que uma parte disso nem chega ao destino. Portanto, custa mais aos brasileiros manter a alta remuneração da dívida do governo do que os investimentos destinados à educação.

No campo da previdência, as resistências à reestruturação são mais difusas. Vão desde o cidadão de baixa renda, acostumado com a renda de um salário mínimo mensal que lhe paga a aposentadoria, até os de renda mais altas, temerosos de que uma reforma implique para eles mais despesas com o aumento da contribuição. Isto só na previdência do setor privado, abrigada nas regras do INSS que beneficia 23 milhões de aposentados e pensionistas no país, pagando em média cerca de R\$ 5.800,00 por ano, ou algo em torno de R\$ 480,00 por mês, segundo dados de 2004.

Uma reestruturação na previdência do setor público é ainda mais complicada pois, aqui, as resistências às mudanças nascem e se desenvolvem no seio mesmo dos poderes da República que precisam acolher e aprovar uma reforma no próprio bolso. A falta de interesse envolve, neste caso, os servidores dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário além é claro, dos deputados, senadores, procuradores, membros dos tribunais, enfim...

Só para se ter uma idéia dos privilégios garantidos aos barnabés, leais representantes da tradição corporativa sedimentada nos poderes constituídos desde o reinado de Dom João VI, basta lembrar que o agrupamento de funcionários inativos e pensionistas soma pouco mais de três milhões de pessoas mas recebem, por ano, cada um, em média, a cifra expressiva de cerca de R\$ 25.300,00, ou seja, algo em torno de R\$ 2.110,00 por mês, em média.

Do total de gastos da previdência social, cerca de 37% representam as despesas com aposentadorias e pensões pagas aos 3 milhões de funcionários públicos.



O desequilíbrio do sistema previdenciário como um todo, no Brasil, tem se ampliado a galope de corcel. Em 2005, o déficit do setor no âmbito da previdência privada do sistema do INSS atingiu cerca de R\$ 37,5 bilhões. A estimativa para este ano é de que o déficit atinja, em dezembro, algo em torno de R\$ 45 bilhões. Até 1995, o chamado “rombo” desse sistema ainda estava na casa dos milhões de reais.

Na previdência do setor público, se somadas as três esferas de administração e os três poderes da República, o déficit ficou em torno dos R\$ 58 bilhões em 2005 e com certeza passará da marca dos R\$ 60 bilhões este ano.

Juros da dívida pública de um lado e o desequilíbrio crescente das contas da previdência, de outro, são hoje as duas principais rubricas que, individualmente, chamam atenção de quem queira se aprofundar nos números fiscais.

Mas o problema não se esgota ali.

O descompasso fiscal está presente naquilo que se pode chamar do dia-a-dia da administração pública. De um lado, os gastos correntes. De outro, a receita tributária. Entre um e outro, um mar de complexidades se espalha e vai consolidando uma obscura forma de administrar o bem público no Brasil.

Cerca de 55% dos gastos públicos, nas três esferas administrativas, destinam-se às chamadas despesas de custeio. Isto quer dizer basicamente salário e vantagens salariais dos servidores públicos, e mais outros gastos de manutenção da atividade governamental como energia, telefone, viagens, além dos custos da burocracia, mas também estão ali incluídas as despesas dos governos no atendimento às demandas da sociedade.

Sabe-se que os salários do funcionalismo público ocupam boa parte daquela fatia. As despesas correntes da União, descontadas as transferências constitucionais para estados e municípios – representavam 19,7% do PIB em 2002 mas já em 2005 passaram a equivaler a 26,8% do PIB. Esse crescimento acabou reduzindo o já pequeno espaço para investimento do setor público, que não chega hoje a 1% do PIB no orçamento da União.

Computados os gastos nas três esferas de governo, as despesas com custeio representam cerca de 21% do PIB, enquanto que os investimentos públicos nos municípios, estados e União não passam de 2% do PIB. Nesta fatia de cerca de 23% do PIB brigam por dinheiro os salários dos servidores e outras despesas correntes com os gastos em educação, em saúde, em segurança, em transporte, com a Justiça, além dos investimentos em infra-estrutura.

Não há praticamente espaço vago, pois a maior parte dele já está loteada, seja pelos compromissos com o pagamento de salários, seja pelas rubricas que vinculam a receita à despesa.

Do lado da arrecadação, a situação consegue ser ainda mais confusa. Um monte de taxas, impostos e contribuições que se acumulam em uma estrutura caótica. Predomina hoje largamente o imposto indireto – PIS, Cofins, IPI, ICMS – sobre a prestação de serviços e mercadorias em geral em um sistema nitidamente regressivo que acaba, proporcionalmente, taxando os mais pobres em benefício dos mais ricos que pagam menos imposto.

A carga tributária bruta global mais do que dobrou em treze anos – pulou de 25% do PIB em 1992 para 39% do PIB em 2005 – e é alta por qualquer parâmetro que se use. Um deles, salta aos olhos, quando se percebe que o tamanho da tributação praticada na economia brasileira está em total dissonância com a renda per capita do país. Para ficar compatível com economias de padrão semelhante, a carga tributária brasileira teria de recuar pelo menos dez pontos do PIB, caindo para algo em torno de 28% a 29% do PIB.

O Estado brasileiro nitidamente optou pelo caminho mais fácil para “ajustar” suas contas públicas: puxou a arrecadação até onde pôde, até o limite da tolerância da sociedade, e enquanto fazia isso não se intimidou em ampliar os gastos correntes, criando assim uma verdadeira bomba de efeito retardado.

Cada pedaço a mais de gasto ampliado no setor público representa um reforço adicional ao poder das corporações beneficiadas pelas novas benesses. Assim, os servidores públicos ficam mais fortalecidos como grupo de representação quando seus salários aumentam, com uma peculiaridade: os segmentos das várias atividades governamentais tendem a ganhar poderes diferenciados uma vez que cada órgão da administração pública tem seus interesses próprios e briga, de forma coesa, em sua defesa.

Um exemplo muito claro disso está nos nichos de poder burocrático em que se transformaram as agências reguladoras. Surgidas com a privatização com o objetivo de zelarem pelos interesses do público consumidor, através de regras que viabilizassem maior eficiência e maior competição nos serviços prestados pelas empresas agora pautadas pelo mercado, aquelas agências rapidamente se transformaram em cabides de emprego. São ineficientes na função que deveriam desempenhar.

E, assim, em meio ao corporativismo que fatiou o setor público e suas relações com o setor privado em vários “territórios entrincheirados”, segue o país, sem conseguir avançar nas reformas estruturais efetivamente indispensáveis para “limpar” de vez o emaranhado de vícios e regalias que se acumularam ao longo dos anos para benefício de uns poucos em detrimento da sociedade como um todo.

Desatar os nós não é tarefa fácil. Mas por algum lado é preciso começar. Uma possibilidade é aproveitar o consenso que parece ir se firmando no sentido de que a reforma da previdência não pode esperar muito mais tempo, sob pena de todo o sistema implodir. Uma constatação descompassada ajuda a firmar a percepção de que o caso, aqui, é urgente: o país gasta hoje cerca de 13% do PIB com aposentadorias e pensões, com esse peso chegando a 16% do PIB somarmos os gastos com atividades assistenciais, em um quadro demográfico que ainda revela uma população relativamente jovem.

Portanto, por qualquer que seja o parâmetro de análise, percebe-se claramente que o problema existente hoje no setor da previdência tende a se agravar aceleradamente. Não é difícil imaginar o tamanho da complicação dentro de poucos anos, quando a população tiver alcançado níveis de expectativa de vida próximos aos dos países desenvolvidos. Não dá, com certeza, para manter por muito mais tempo o critério da aposentadoria por idade. Esse é um dos pontos sensíveis da questão, mas precisa ser enfrentado.

O ideal é que uma reforma da previdência venha acompanhada pela reforma trabalhista. Esta última interessa primordialmente aos empresários do setor privado que enfrentam altos custos com o carregamento da folha de salários. Sabe-se que o mercado informal de trabalho cresceu à sombra da lista de obrigações cobradas pelo emprego formal. Do total de 80 milhões de trabalhadores brasileiros existentes atualmente, calcula-se que menos da metade tenha carteira de trabalho. A maioria, portanto, é informal.

A realidade aponta para a necessidade de simplificação das regras trabalhistas e redução dos custos hoje vigentes. De todas as reformas vislumbradas, aquela parece ser a menos complicada em termos de resistência. Afinal, a carteira de trabalho já não tem o mesmo prestígio de antes.

Uma boa oportunidade pode surgir dali desde que os futuros *policy makers* percebam que existe um ponto de confluência entre a reformas da previdência e a reforma trabalhista a ser seriamente considerado. A vinculação das duas poderia ser garantida a partir da introdução de uma nova forma de contrato de trabalho que além de direitos e obrigações do empregado e do empregador também contemplasse a obrigatoriedade do trabalhador contribuir para o INSS, através de um número de cadastro que lhe acompanharia por toda a vida. Essa proposta tem sido defendida pelo economista José Pastore e faz todo o sentido.

Afinal, o mercado de trabalho é um só. Sua subdivisão entre formal e informal apenas ocorre no mundo das regras e das relações contratuais. Desde que estas se tornem mais flexíveis e menos custosas será possível atrair mais

gente para os empregos formalmente contratados. O pulo do gato está em vestir o trabalhador da roupagem de contribuinte do INSS. Em muitos países, os contratos de trabalho não passam de simples formulários com um mínimo de dados a serem preenchidos, mas todos os trabalhadores têm o seu número do INSS estando ou não empregados.

Aquela vinculação abrandaria as dificuldades de financiamento da previdência privada, na medida em que a informalidade tenderia a diminuir de modo significativo, ampliando assim a base de contribuintes para o sistema do INSS.

Restaria, no rol das grandes reformas a reestruturação do sistema tributário brasileiro que hoje funciona como se fosse uma verdadeira colcha de retalhos. Ninguém sabe onde paga imposto e quanto paga, a menos por aqueles mais visíveis como IPVA e o IPTU.

Muito já se falou sobre a multiplicidade de impostos e contribuições e de como sua incidência onera o sistema produtivo do país. Há o caso dos impostos indiretos que impõe sobre as classes de renda mais baixa uma tremenda regressividade, pois acaba pagando mais, proporcionalmente, quem ganha menos, sem falar na danosa guerra fiscal que coloca uns estados contra os outros na briga por investimentos.

Tudo isto é conhecido e há até quem diga que no campo tributário nada se resolverá sem que antes seja enfrentada a questão federativa. Afinal, os estados e municípios têm poder para alterar as alíquotas dos impostos que estão sob a sua influência e têm a obrigatoriedade de dar atendimento à população nos setores que mais interessam à sociedade como educação, saúde, água, esgoto, transporte e iluminação pública, além de segurança, mas em muitos casos essa presença é totalmente falha ou deixa muito a desejar: o padrão e a eficácia dos serviços públicos não correspondem ao tamanho da carga tributária imposta aos contribuintes brasileiros.

A deterioração dos serviços públicos acaba redundando em bate-boca entre os entes federativos, uns acusando os outros por não terem recebido a verba prevista ou por não terem aplicado bem o dinheiro recebido, disputa que deixa o contribuinte perplexo, sem saber em quem acreditar. Os governos nunca se preocuparam em esclarecer onde começa a onde termina a responsabilidade das diferentes esferas de governo com o dinheiro público.

Muito menos lhe perguntaram, ao contribuinte, se está de acordo com as vantagens que alguns segmentos continuam desfrutando, como é o caso por exemplo da educação gratuita a nível universitário enquanto que os ensinamentos fundamental e secundário padecem com os poucos investimentos na qualifi-

cação de professores, em melhores condições materiais e técnicas de aprendizado, além de escolas decentes.

Como se vê, por onde se olha, a falta de coerência no setor público brasileiro é total. Não há fiscalização e não há transparência por parte dos governos, que agem como se o dinheiro que arrecadam dos contribuintes pertencesse aos cofres públicos e não à sociedade.

É justamente na reorganização do setor público que está o grande desafio das futuras administrações.

Mas fica faltando a reforma política, considerada por muitos como a principal de todas as reformas pois dela depende o rearranjo institucional dos partidos e da prática política que obrigará a deputados e senadores a efetivamente atuarem de olho no compromisso que devem ter com seus eleitores e, conseqüentemente, com a Nação, tornando viável a aprovação das demais reformas que vão ajudar a administração do setor público em várias frentes.

Os céticos tendem a argumentar que a reforma política é a mais difícil de todas pois depende da concordância justamente daqueles que mais serão afetados por ela, os deputados e senadores. Há, no entanto, aqui uma visão equivocada da questão, pois o momento para uma reforma política não poderia talvez ser melhor do que este em que vive a desacreditada classe política do país.

Com o Congresso Nacional no chão fica mais fácil fazer a transformação necessária no rumo do amadurecimento do processo de democratização brasileiro.

O Plano Real muito possivelmente não teria sido implementado em sua totalidade e sem resistências se os políticos não se encontrassem sob o impacto do trauma do impeachment do ex-presidente Collor e o Congresso Nacional não tivesse sofrido o vexame das denúncias que envolveram a chamada CPI dos anões do orçamento, quando verbas foram desviadas para atender a interesses pessoais de um grupo de congressistas.

Os momentos de trauma e de descrença política são penosos e sempre envolvem um alto custo para o país, mas deles pode surgir uma grande mudança. É nisso que se deve apostar.

---

MARIA CLARA R. M. DO PRADO é jornalista, colunista do jornal Valor Econômico, autora do livro *A real História do Real* (Ed. Record) e sócia-diretora da Cin – Comunicação Inteligente.



FERNANDO REZENDE

## INTRODUÇÃO

**D**uas forças importantes moldaram os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte e tiveram influência marcante em decisões relevantes para o sistema tributário e a federação. De um lado, a demanda de estados e municípios por autonomia financeira, indispensável para sancionar a autonomia política readquirida nas últimas etapas da transição do regime militar para a democracia, com as eleições diretas para governadores em 1982. De outro, a pressão dos movimentos sociais por universalização dos direitos da cidadania, vista por muitos como condição necessária para reverter a trajetória de um crescimento socialmente excludente verificado nos ciclos anteriores de expansão da economia brasileira.

As demandas por autonomia financeira foram atendidas mediante ampliação das bases tributárias de estados e municípios e forte ampliação das porcentagens da receita dos principais impostos federais repartidas com estados e municípios mediante fundos constitucionais. A primeira, promovida por meio da incorporação ao antigo imposto estadual – o ICM – de bases tributárias até então exclusivamente tributadas pelo governo federal, como os combustíveis, a energia elétrica e as telecomunicações, além da ampliação da lista dos serviços tributados pelos municípios, atendia aos estados mais desen-

volvidos e aos municípios de maior porte. A segunda, garantia aportes significativos de receita tributária aos estados de menor desenvolvimento e aos municípios de pequeno porte.

No campo dos direitos sociais, a palavra de ordem era diversificar as fontes de financiamento, para evitar a dependência de contribuições sobre a folha de salários, mais sensível aos ciclos da economia, e blindar os recursos da seguridade social, que universalizava o acesso à previdência, saúde e assistência da conhecida interferência do Tesouro Nacional. Presente nesta preocupação estavam as repetidas reclamações de antigos representantes da previdência a respeito de desvio de contribuições previdenciárias para financiar outros gastos, como, por exemplo, a construção de Brasília e a hidroeétrica de Itaipu. Em decorrência, o artigo 195 da Constituição Federal criou novas fontes de financiamento e instituiu a figura do Orçamento da Seguridade Social.

Instaurava-se, portanto, a dualidade tributária que deu à luz irmãos siameses. O sistema tributário e o regime de financiamento da seguridade social, embora concebidos para serem entidades independentes, acabaram nascendo unidos pelo abdômen. Desde então, o crescimento da seguridade provocou a atrofia da federação. Com o crescimento das contribuições para a seguridade, a qualidade da tributação foi se deteriorando, ao mesmo tempo em que os objetivos de reforçar a federação, conforme a intenção dos constituintes, foram sendo progressivamente abandonados. Na ausência de vontade, ou de entendimento sobre a necessidade de separar cirurgicamente os irmãos siameses, os desequilíbrios e as distorções foram se acumulando gerando múltiplos conflitos que têm impedido o avanço de reformas tributárias indispensáveis para dotar o país de um regime de impostos que seja compatível com os desafios que a economia global impõem à competitividade da produção nacional.

O objetivo deste artigo é, portanto, explorar os problemas gerados pela dualidade tributária instituída em 1988 e enfatizar a necessidade de substituir o limitado foco que tem sido adotado nas recentes propostas de reforma tributária por uma visão abrangente que tenha como referência a necessidade de eliminar a mencionada dualidade e de remover os antagonismos que ameaçam o equilíbrio e a coesão da federação.

## I. OS PRIMÓRDIOS DA CRISE

**O**s problemas gerados pela dualidade fiscal começaram a se manifestar desde o início. Com as receitas federais reduzidas pela descentralização



promovida no capítulo tributário da Constituição, o crescimento dos compromissos financeiros decorrentes da ampliação dos direitos sociais levou à imediata instituição pelo governo federal das novas contribuições previstas no capítulo 195 da Constituição, passando o novo orçamento da seguridade social a ser constituído pelas antigas contribuições previdenciárias incidentes sobre os salários e as novas contribuições sobre o faturamento e o lucro das empresas.<sup>1</sup>

Com a regulamentação dos novos dispositivos constitucionais, os gastos previdenciários, aí incluídos os pagamentos da aposentadoria rural e da renda mínima garantida a idosos e pessoas portadoras de deficiências, passaram a pressionar os recursos da seguridade, ocasionando duras reações dos movimentos ligados à saúde com respeito ao não cumprimento de um acordo tacitamente estabelecido, mediante o qual 30% dos recursos da seguridade deveriam ser aplicados no desenvolvimento e na melhoria do Sistema Único de Saúde recém implantado.

O conflito entre a previdência e a saúde expunha uma deficiência básica da proposta do orçamento da seguridade social enquanto mecanismo de garantia financeira das ações por ele compreendidas: a reunião de direitos de natureza distinta sob uma mesma forma de garantia. Como é impossível delimitar o tamanho da conta a ser paga em decorrência do crescimento de benefícios por lei concedidos a aposentados e pensionistas, quanto maior for o tamanho dessa conta menor será a quantidade de recursos disponíveis para financiar os compromissos assumidos com a saúde pública e a assistência social. Em outras palavras, direitos individuais se sobrepõem a direitos coletivos quando ambos estão acomodados em um mesmo regime de financiamento.

Num contexto em que as contribuições sobre os salários não eram suficientes para bancar os compromissos com o pagamento dos benefícios previdenciários, faltavam recursos para financiar as demais ações da seguridade. A conseqüência óbvia foi o aumento das demais contribuições para atender às pressões oriundas desses setores, principalmente a saúde, cuja capacidade de mobilização política é conhecida. Em 1993, a receita das

---

1. A rigor a proposta da seguridade social previa que estados e municípios também contribuísem para o financiamento da universalização dos direitos sociais por meio de aportes financeiros ao Orçamento da Seguridade Social, mas a inviabilidade dessa proposta conjugada com a crise econômica que se estabeleceu logo em seguida à promulgação da Constituição fizeram com que essa intenção nunca se concretizasse.

contribuições vinculadas à seguridade social,<sup>2</sup> exceto a contribuição previdenciária, já correspondia à quase a metade da arrecadação dos impostos federais e, comparada aos valores de 1988, apresentava um crescimento três vezes maior do que o registrado pelas receitas próprias de estados e municípios no mesmo período.

Nos primeiros anos do Plano Real, as distorções geradas pela dualidade fiscal continuaram a se acumular, embora a um ritmo que ainda não era capaz de revelar com clareza suas conseqüências. Com a vitória sobre a inflação, o ajuste fiscal passava a depender de providências mais efetivas para eliminar os desequilíbrios orçamentários, já que a corrosão inflacionária das despesas deixava de exercer este papel. Não obstante, a sustentação de um câmbio sobrevalorizado para segurar a inflação adiou a necessidade de adoção de medidas mais duras no campo fiscal. Assim, e apesar de novos aumentos nas contribuições para reforçar o caixa da União, juntamente com a desvinculação de vinte por cento de todas as receitas federais para reduzir os desequilíbrios, a dívida pública explodiu alimentada por juros elevados e por uma maior liberalidade na administração dos gastos.

Juntamente com a deterioração da qualidade da tributação, que acompanhava o crescimento de tributos cumulativos, perniciosos à eficiência da economia, os desequilíbrios federativos iam se acumulando, mas a um ritmo que ainda não era suficiente para deixar a descoberto o tamanho do problema que estava sendo criado. Com o abandono da âncora cambial como base de sustentação da estabilidade monetária e a adoção do regime de metas de inflação apoiado em aperto fiscal e metas duras de geração de superávits primários, a situação se agravou, como veremos em seguida.

## 2. O AJUSTE FISCAL E A FEDERAÇÃO

### 2.1 *Dualidade fiscal e rigidez orçamentária*

O abandono da âncora cambial, em 1999, forçou a adoção de uma política fiscal mais rigorosa no segundo mandato do presidente Fernando

---

2. Tais contribuições – chamadas de gerais – incluem a arrecadação do PIS-Pasep, Cofins, CSLL e CPMF. As contribuições sociais gerais não estão inseridas no capítulo tributário da Constituição, mas não podem ser classificadas como parafiscais (como é o caso das contribuições previdenciárias e do FGTS). Trata-se, na verdade, de tributos semelhantes aos impostos indiretos, com ampla incidência, deles só se distinguindo pela vinculação ao financiamento da seguridade social.

Henrique Cardoso. Entretanto, a dificuldade em promover a contenção dos gastos jogou toda a responsabilidade pela geração de superávits fiscais nas costas dos responsáveis pela arrecadação. Fortes aumentos nos tributos, promovidos mediante revisão das bases de incidência das contribuições, aumento de alíquotas e sucessivas prorrogações de medidas supostamente transitórias (como a CPMF e a DRU) foram promovidos, acentuando o desequilíbrio entre o crescimento das contribuições e o comportamento dos impostos de competência do governo federal. Em consequência, a carga tributária saltou para cerca de 39% do PIB em 2005 – mais de nove pontos de porcentagem acima do índice de 1998.

Conforme mencionado, a contribuição mais importante para o aumento recente da carga tributária adveio das contribuições sociais. Em consequência, o crescimento da carga foi acompanhado de mudanças importantes na sua composição. Atualmente, a arrecadação das contribuições sociais já ultrapassa o montante coletado com os impostos de competência federal e também a receita do ICMS obtida pelo conjunto dos estados.

O recurso às contribuições sociais para sustentar o ajuste fiscal foi incentivado por três razões principais. Uma, de cunho federativo – a descentralização do poder de instituir e administrar os impostos e o aumento da parcela da arrecadação dos impostos federais transferida a estados e municípios, conforme o disposto na Constituição de 1988 não deixava outra alternativa. Outra, de natureza legal – as regras aplicadas às contribuições são muito mais frouxas do que as aplicadas aos impostos tradicionais. A terceira razão é de cunho administrativo – as contribuições são tributos bem mais fáceis de administrar e de arrecadar.

A cumulatividade das contribuições sociais (parcialmente amenizada com as mudanças recentes na respectiva legislação) aumentou a ineficiência econômica dos tributos, já agravada pela fragmentação das bases tributárias, pelas distorções acumuladas no ICMS e pela tributação dos serviços pelos municípios. Alguns avanços no campo da desoneração das exportações e dos investimentos foram conseguidos a duras penas e alguns deles (como a Lei Kandir) são fonte renovada de conflitos na federação.

De outra parte, a expansão das contribuições sociais teve por consequência a rigidez dos orçamentos, dada a vinculação constitucional de suas receitas a gastos com a seguridade social. Na esfera federal, o conjunto das despesas obrigatórias, que inclui aquelas protegidas pela Constituição ou por legislação infra-constitucional, as transferências a estados e municípios, a folha de pagamentos com o funcionalismo e os compromissos com a dívida

pública, já equivale a 90% do total das despesas não financeiras do orçamento federal e tende a crescer em decorrência de dispositivos que reajustam automaticamente o valor de alguns dos benefícios que o Estado mantém. Tendo em conta que da parcela restante ainda devem ser deduzidos os gastos relacionados com o dia-a-dia da operação dos vários órgãos públicos, a principal consequência deste fato é o virtual esgotamento da capacidade de investimento do governo federal, com as conhecidas seqüelas que acarreta para a infra-estrutura, especialmente no campo dos transportes.

A velocidade com que o orçamento federal foi se tornando mais rígido se revela mediante os números apresentados a seguir. Em 1987, as despesas obrigatórias absorviam 47% da despesa não financeira, ou 7,6% do PIB. Quinze anos depois elas já haviam mais do que dobrado em porcentagem do PIB (15,3%), subindo novamente para 15,7% em 2004 e ultrapassando o patamar já mencionado de 90% das despesas não financeiras (91%).<sup>3</sup> Mantidas as regras vigentes as despesas obrigatórias continuarão sua trajetória ascendente, tornando o Estado incapaz de exercer suas funções e deflagrando uma crise fiscal sem precedentes na história nacional.

A rigidez orçamentária cresceu apesar da adoção de medidas para desvincular parte dos recursos arrecadados com o aumento das contribuições sociais. Com a adoção do FSE e sua posterior transformação na DRU, 20% das receitas arrecadadas com as contribuições sociais passaram a ficar disponíveis para financiar outros gastos e sustentar as metas estabelecidas para a geração de superávits primários nas contas da União. Assim, à medida que crescia a necessidade de gerar superávits mais elevados para evitar o crescimento desordenado da dívida pública, aumentava a arrecadação das contribuições, o que, por seu turno, abria espaços para o crescimento dos gastos amparados pela seguridade (a cada rodada de aumento das contribuições sociais, 80% dos recursos ficavam disponíveis para financiar o aumento desses gastos). Em consequência a expansão das contribuições fez com que o orçamento federal se tornasse mais rígido e a descentralização tributária perseguida em 1988 fosse revertida, principalmente no que concerne à participação dos estados no bolo tributário nacional.

Para conciliar a centralização das receitas com a descentralização do gasto – a maior parte da responsabilidade pela provisão dos serviços de saúde e assistência social cabe a estados e municípios –, a saída foi expandir as trans-

---

3. Os dados acima são extraídos do trabalho de Raul Velloso apresentado no Fórum Nacional, ver Velloso (2005).

ferências não-constitucionais, o que acentuou os desequilíbrios federativos e reduziu a liberdade de estados e municípios em matéria de alocação dos recursos orçamentários em virtude de essas transferências serem direcionadas a programas específicos. A rigidez orçamentária estendeu-se também a estados, principalmente, e a municípios, afetando fortemente os seus investimentos.

A rigidez dos orçamentos estaduais e municipais vem se acentuando nos últimos anos à medida que o espírito de ampla liberdade para a aplicação dos recursos transferidos que presidiu a elaboração da Constituição de 1988 foi sendo abandonado. Na versão original, o texto constitucional vedava a vinculação de tributos a órgão, fundo ou despesa, exceto os 25% da receita de impostos e transferências destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino. No entanto, emendas ao texto constitucional introduziram novas regras que limitaram a liberdade no uso dos recursos estaduais e municipais, como a vinculação dessas receitas para oferecer garantias referentes a dívidas com a União e para financiar as ações de saúde. No caso do Fundef, a subvinculação de recursos ao ensino fundamental também acarretou uma nova ingerência nos orçamentos sub-nacionais. Não se trata, aqui, de discutir o mérito dessas vinculações, mas sim de ressaltar o seu efeito sobre a gestão dos recursos públicos.

Juntamente com as novas obrigações inseridas na Constituição Federal, que, além das receitas orçamentárias de estados e municípios vinculadas a gastos em educação, determinam a aplicação de no mínimo 12% e 15%, respectivamente, a gastos em saúde, as transferências recebidas à conta do SUS, os compromissos com a renegociação das dívidas com a União, as parcelas apropriadas pelos Poderes Legislativo e Judiciário e os encargos com o funcionalismo ativo e inativo (no caso dos municípios ampliados com o aumento do salário-mínimo) também contribuem para reduzir a muito pouco o grau de liberdade de governadores e prefeitos com respeito à livre disposição de seus recursos orçamentários.

A estabilização da moeda também agravou a rigidez dos orçamentos. Num contexto de inflação elevada, como o que predominou por um longo tempo no passado recente, o raio de manobra para a aplicação de recursos era ampliado pela corrosão dos valores referentes a gastos com o funcionalismo e com o custeio da máquina governamental. Com o fim da inflação, qualquer ajuste nos valores relativos a estas despesas passou a depender da existência de espaço para cortes e de decisões politicamente sensíveis.

A crescente dependência de estados e municípios de transferências federais para exercer as responsabilidades que lhes são atribuídas pela Constituição

Federal no campo das políticas públicas contraria o princípio de que a descentralização fiscal é um caminho saudável para aumentar a eficiência e a eficácia do gasto, bem como para a co-responsabilidade de contribuintes e governantes (*accountability*). A descentralização fiscal é saudável quando os governos sub-nacionais são responsáveis por financiar, com recursos próprios, uma parte significativa dos seus gastos, e quando aquelas unidades federativas cujas economias não geram bases tributárias significativas financiam seus gastos mediante transferências compensatórias que obedecem a princípios de equalização fiscal e a regras transparentes de repasse.

Não foi essa a trajetória do federalismo fiscal brasileiro no período posterior à Constituição de 1988. No curto espaço de doze anos – entre 1997 e 2005 –, a contribuição das receitas próprias para o financiamento dos governos sub-nacionais caiu de três quartos para dois terços, em decorrência do rápido incremento das transferências de recursos federais. Vale a pena destacar que esse crescimento das transferências federais deve-se exclusivamente à explosão dos repasses vinculados a gastos sociais (saúde, principalmente) e a um variado conjunto de outras transferências (royalties, transferências voluntárias, transferências de capital e outros repasses de recursos de menor importância – ITR, IOF-Ouro, CIDE). Tais fatos merecem ser destacados quando um dos itens importantes da agenda dos debates sobre a questão fiscal no Brasil é a necessidade de imprimir eficiência e eficácia à gestão pública.

## 2.2 Desequilíbrios federativos e má qualidade da tributação

Paralelamente à centralização das receitas tributárias e ao engessamento dos orçamentos, a natureza do ajuste fiscal promovido nos últimos anos acentuou os desequilíbrios federativos. Em 2005, a participação das transferências federais no financiamento dos gastos não-financeiros dos estados brasileiros havia subido para cerca de 24% – um aumento de mais de quatro pontos percentuais em relação ao nível de dez anos atrás. No caso dos municípios a dependência de transferências federais, além de ser bem maior, cresceu de 30% para cerca de 34% em apenas seis anos (entre 1998 e 2004), a despeito do uso que os municípios economicamente mais importantes fizeram de suas bases tributárias próprias. O aumento das transferências diretas de recursos federais para municípios é um traço marcante do federalismo fiscal brasileiro e concorre para a redução da capacidade dos governos estaduais coordenarem a gestão de políticas públicas em seu território.

Mais importante ainda do que a ampliação dos desequilíbrios na repartição de recursos entre o conjunto dos entes federados – o desequilíbrio vertical – são os desequilíbrios que se acumularam com respeito à capacidade financeira dos estados e dos municípios – os desequilíbrios horizontais. Dados os impactos diferenciados das diferentes regras que conformam o rateio dos fundos constitucionais e a repartição das demais transferências de recursos arrecadados pela União sobre o tamanho dos orçamentos estaduais e municipais, as divergências entre a disponibilidade de recursos e a natureza das responsabilidades que deveriam ser por eles exercidas foram se ampliando nos últimos anos, e variam em razão do tamanho da população, do grau de desenvolvimento, da região e da condição socioeconômica de suas populações. Além dos conflitos que gera, tal situação produz efeitos negativos à luz das demandas por eficiência na gestão das políticas públicas.

As evidências desses desequilíbrios foram apresentadas em estudos recentes (PRADO, QUADROS e CAVALCANTI, 2003) e se manifestam por enormes e inexplicáveis assimetrias encontradas nos valores dos orçamentos estaduais e municipais em relação ao tamanho das respectivas populações. Grandes diferenças na capacidade de financiamento de estados de uma mesma região – o orçamento per capita do Maranhão sendo pouco mais da metade do de Sergipe e o do Pará menos de um quarto do de Roraima – e de municípios de diferentes portes (com municípios muito pequenos dispendo de uma capacidade financeira maior do que as grandes metrópoles) – refletem a maneira desordenada como os conflitos federativos foram sendo tratados nos últimos anos e as dificuldades que tal situação acarreta para coordenar a atuação do setor público em áreas que são fundamentais para o processo de desenvolvimento, como a educação, a saúde, a segurança pública, a infraestrutura urbana e o meio-ambiente.

De outra parte, o recurso às contribuições sociais para bancar o ajuste fiscal aboliu as fronteiras que definiam os espaços tributários entregues à competência exclusiva de cada ente federado. Com a expansão do Pis/Cofins e a criação da CPME, o governo federal passou a tributar a produção e circulação de mercadorias e serviços de forma ampla, invadindo os campos tributários de estados e municípios. Em decorrência, as mesmas bases tributárias passaram a ser exploradas de múltiplas formas, obedecendo a legislações distintas e na ausência de integração administrativa. O aumento da carga tributária e a diversidade do ônus fiscal suportado pelos contribuintes aumentaram a complexidade do sistema tributário e trouxeram um enorme retrocesso com respeito à qualidade da tributação nacional.

A fragmentação das normas tributárias e dos procedimentos aplicados não permite que o Brasil avance no sentido da harmonização da tributação aplicada a bens e serviços em todo o território brasileiro, o que reduz a competitividade dos produtos nacionais nos mercados mundiais, a sustentação dos produtores brasileiros no mercado doméstico, e o processo de integração econômica regional. Com a superposição de poderes tributários o governo federal e os estados competem na tributação de mercadorias em geral, nos combustíveis, nos transportes, nas comunicações e na energia elétrica, ao passo que União e municípios disputam a tributação dos serviços. Tal competição se dá em prejuízo dos contribuintes e é também fonte de conflitos na federação.

As distorções do sistema tributário brasileiro geram dois efeitos perversos. Elas retiram poder de competição ao mesmo tempo em que incentivam a escolha de soluções economicamente menos eficientes com respeito à competitividade global das cadeias produtivas. Quanto maior for a demora em corrigi-las, maior será a dificuldade para ajustar o padrão produtivo brasileiro às exigências da economia global.

### 3. AJUSTE FISCAL, CONFLITOS FEDERATIVOS E RESISTÊNCIA A MUDANÇAS

**A** rigidez dos orçamentos e os antagonismos na federação explicam a enorme resistência imposta nos últimos anos a mudanças. O receio de que reformas estruturais no sistema tributário afetem a arrecadação e comprometam as metas fiscais põe o governo federal na defensiva. De outra parte, os estados, engajados em uma ferrenha competição e pressionados a reformar o caótico regime que governa a cobrança do ICMS, só se unem para demandar maiores compensações do governo federal para cobrir buracos em seus orçamentos. Pouco envolvidos no debate das reformas, os municípios confiam na sua capacidade de bloquear no Congresso Nacional mudanças que firam os seus interesses. Sintomático da crença na capacidade de resistência dos municípios é a não inclusão da agenda das propostas de reforma apresentadas na última década da polêmica proposta de eliminar a anacrônica separação entre serviços e mercadorias instituída em 1967 e mantida desde então.

Não obstante, a consciência de que a natureza do ajuste fiscal praticado nos últimos anos, baseado num vertiginoso incremento da arrecadação de impostos, chegou ao limite faz com que uma mudança de atitude se torne



imperiosa. Premido pela forte reação da sociedade a novos aumentos de impostos, o governo se vê na necessidade de adotar medidas para conter o crescimento dos gastos e reduzir a rigidez do orçamento. Dado que as despesas com os benefícios previdenciários, impulsionadas por aumentos reais do salário mínimo e pela ampliação do número de benefícios (com destaque para o auxílio-doença), respondem pela maior pressão sobre os gastos públicos, ela é o alvo principal das propostas de reforma. Ainda que menos expressivo, o crescimento dos gastos em saúde, alicerçado em novas garantias constitucionais também preocupa. Juntos, previdência e saúde respondem pela maior parte do crescimento dos gastos de custeio no passado recente.

Cabe ressaltar que a melhoria da qualidade tributária e a recomposição do equilíbrio federativo passam, portanto, pela mesma questão que afeta o ajuste fiscal: a seguridade social. É possível contornar os impactos fiscais da seguridade social no campo macroeconômico com medidas pontuais de efeitos transitórios, mas essa estratégia, além de não ser isenta de riscos, adia por um prazo que pode ser demasiadamente longo as mudanças tributárias requeridas pela micro-economia e as alterações no federalismo fiscal demandadas pela federação.

Mudanças que impliquem separar da previdência o chamado “componente assistencial”, isto é, os benefícios que não têm uma relação direta com a contribuição, entram em choque, portanto, com um dos princípios mais festejados da Constituição de 1988, o da solidariedade no financiamento da seguridade social. Da mesma forma, a redução das garantias constitucionais ao financiamento da saúde e a eliminação do piso previdenciário contrariam a determinação de tornar efetivo o princípio de universalização do acesso à saúde e de preservação do valor dos benefícios. Assim, ainda que limitada, a reforma da previdência implica rever a proposta da seguridade social de universalização dos direitos de cidadania.

Além disso, a proposição de atender primeiro às preocupações com a macroeconomia significa postergar por um prazo que parece demasiadamente longo as necessidades da micro-economia e da federação. Dado que o impacto de mudanças pontuais sobre o gasto público – desvinculação dos benefícios previdenciários (principalmente os chamados assistenciais) do salário-mínimo, imposição de limites aos gastos de custeio (o que implica rever a EC da saúde) e promoção de uma nova rodada de reformas da previdência, para eliminar privilégios (vantagens para as mulheres, limites de idade...) e reduzir o déficit atuarial – é diluído no tempo, mesmo com a ampliação da DRU e a prorrogação da CPMF, os resultados esperados em termos de reto-

mada dos investimentos e queda da relação entre a dívida pública e o PIB só se fariam sentir na sua plenitude em um prazo não inferior a dez anos.<sup>4</sup>

Em decorrência, a reforma tributária e a eficiência da gestão pública continuariam aprisionadas em espaços estreitos. Com a necessidade de ampliar investimentos, a impossibilidade de reduzir a carga tributária de modo significativo levaria à continuidade dos ajustes pontuais nos impostos para ir removendo, gradualmente, as distorções mais relevantes. No tocante à gestão pública, os problemas causados pela distância entre o financiamento (recursos centralizados) e a gestão das políticas sociais (descentralizada) continuariam impondo dificuldades à eficiência e à eficácia do gasto.

O foco exclusivo nos gastos busca adiar o enfrentamento das reformas necessárias para recompor o equilíbrio federativo, ao passo que a sustentação artificial da proposta da seguridade social dificulta a promoção de um ajuste estrutural das contas públicas. Nesse contexto, a prorrogação de medidas provisórias torna-se uma rotina e a modernização tributária assim como a eficiência da gestão pública ficam comprometidas. A alternativa é enfrentar a reforma do federalismo fiscal.

#### 4. CONCLUSÃO: REFORMA TRIBUTÁRIA OU NOVO MODELO DE FEDERALISMO FISCAL?

**A** despeito dos inúmeros sinais de esgotamento da opção até agora adotada para conduzir o processo de reforma tributária e de ajuste das contas públicas, é impossível ignorar os desafios que a globalização da economia e das finanças, juntamente com a formação de blocos econômicos regionais, impõem às federações. Estas são duplamente afetadas pela imposição de crescentes limites à autonomia dos Estados nacionais. De um lado, a harmonização das políticas econômicas, principalmente a tributária, exige uma maior uniformização dos impostos cobrados em todo o país, abalando um dos pilares tradicionais da autonomia federativa. De outro, a necessidade de sustentação do equilíbrio fiscal conduz à imposição de crescentes limites ao gasto público e ao endividamento de estados e municípios, à medida que uma

---

4. De acordo com a simulação apresentada em texto de Antonio Delfim Neto e Fábio Giambiagi (2005), as alterações mencionadas fariam com que o gasto corrente do governo federal em 2016 caísse para 16,5% do PIB – um ponto percentual inferior aos níveis atuais –, o que mantida a carga tributária federal em 19,30% do PIB permitiria que os investimentos públicos subissem gradualmente até atingirem 2,12% do PIB em 2016.

rigorosa disciplina fiscal é fundamental para o sucesso da integração na economia mundial.

Em paralelo, a abertura e a globalização criam focos de tensão que tendem a acirrar os antagonismos. Esses focos se manifestam: a) na tentativa, por parte da União, em impor controles mais rigorosos sobre a gestão administrativa e financeira de estados e municípios e nas reações que ambos oferecem ao cerceamento de suas autonomias; b) na demanda de estados e municípios por compensações de perdas sofridas em decorrência de decisões adotadas pelo governo federal; c) no enfraquecimento dos laços de solidariedade nacional provocado pelas novas oportunidades de comércio com países vizinhos; e d) na eclosão e escalada da guerra fiscal.

Em federações marcadas por elevadas desigualdades regionais e sociais, como a brasileira, a cooperação intergovernamental no atendimento das responsabilidades do Estado requer um ajuste periódico nos mecanismos de transferência de recursos financeiros que conformam o modelo de federalismo fiscal, de forma a ajustá-los à dinâmica espacial do país. Essa não tem sido, todavia, a prática brasileira. A despeito das evidências, todas as propostas de reforma tributária que foram elaboradas nos últimos quinze anos evitaram abordar as mudanças necessárias no federalismo fiscal, sob a justificativa de que o tema é politicamente explosivo. Todavia, a experiência está demonstrando que essa estratégia, além de limitada, contribui para acumular distorções e dificultar as próprias mudanças.

A abordagem limitada que tem presidido os recentes debates sobre a reforma tributária ignora que a revisão do sistema de impostos, que envolve a questão da atribuição de competências para instituir e administrar tributos na federação, determina, juntamente com o sistema de partilhas e transferências, o perfil da repartição de receitas na federação. Assim, a alteração isolada de uma das faces desse perfil não é capaz de corrigir as distorções atuais, podendo, ao contrário torná-las ainda mais graves. Além disso, ela limita as possibilidades de promover uma reformulação mais abrangente do próprio sistema tributário, uma vez que fica mais difícil conciliar os interesses envolvidos e encontrar um novo ponto de equilíbrio entre competências e transferências. O Brasil não precisa apenas de uma reforma tributária. Precisa de uma profunda reforma do federalismo fiscal.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- GIAMBIAGI. A política fiscal do governo Lula em perspectiva histórica: qual é o limite para o aumento do gasto público? *Texto para Discussão* nº 1169, IPEA, 2006.
- NETO, Delfim, GIAMBIAGI, Fábio. O Brasil precisa de uma agenda de consenso. *Boletim de Conjuntura*, IPEA, dez. 2005.
- PRADO, QUADROS, CAVALCANTI. *Partilha de recursos na Federação Brasileira*. FUNDAP/IPEA, 2003.
- VELLOSO. Rigidez orçamentária, difíceis escolhas. *Fórum Nacional, Estudos e Pesquisas* n. 93, 2005.
- \_\_\_\_\_. Por um gatilho fiscal temporário. *Fórum Nacional, Estudos e Pesquisas*, n. 98, 2005.

---

GERVÁSIO CASTRO DE REZENDE  
PAULO TAFNER

## INTRODUÇÃO

O setor agrícola tem assumido papel estratégico na economia brasileira, em função de sua capacidade de garantir adequada oferta de alimentos e matérias-primas agrícolas e do bom desempenho em termos de exportações. Além disso, a produção agrícola tem-se caracterizado pela adoção de tecnologia intensiva em capital e em mão-de-obra qualificada, e escala de produção crescente na maioria dos setores.

Em face da magnitude do problema atual de pobreza e desigualdade no Brasil e considerando-se que o padrão tecnológico agrícola predominante tem levado à absorção de volume expressivo de mão-de-obra qualificada, que é escassa no Brasil, mas não de mão-de-obra não qualificada, que é abundante, seria o caso de se considerar a possibilidade de adoção de um padrão de crescimento agrícola mais condizente com a redução da pobreza e da desigualdade no Brasil. Isso requereria uma mudança tecnológica visando absorver mais intensamente mão-de-obra pouco qualificada, mas que poderia adquirir, com custo relativamente pequeno, a qualificação requerida para esse novo padrão de tecnologia agrícola. A mudança tecnológica proposta neste trabalho visaria aumentar a absorção de mão-de-obra não qualificada, com conseqüentes efeitos positivos na redução da pobreza e da desigualdade.

Essa nova contribuição da agricultura parece viável, dada a diversidade de padrões tecnológicos, o que permite flexibilidade na escolha de tecnologia no setor agrícola. A diversidade mundial de padrões tecnológicos na agricultura ensejou, aliás, a proposição do “modelo de inovação tecnológica induzida” de Hayami e Ruttan (1985), segundo o qual a tecnologia agrícola adotada nos diferentes países é muito variada porque são variados os preços relativos de seus fatores de produção.

Por outro lado, a qualificação requerida para essa agricultura mais trabalho-intensiva – que chamaremos aqui de *qualificação específica agrícola* – é mais simples, capaz de ser formada a um custo muito mais baixo do que a qualificação exigida atualmente no setor industrial e, também, no próprio setor agrícola moderno.<sup>1</sup> Além do mais, como um eventual crescimento do emprego agrícola iria favorecer o crescimento das zonas rurais e das cidades pequenas e médias, isso contribuiria para um desafogo dos problemas das atuais regiões metropolitanas, que são, hoje, o principal destino dos trabalhadores que migram do setor agrícola.

Note-se que essa mão-de-obra que se transfere do setor agrícola para os demais setores da economia acaba perdendo sua condição de mão-de-obra qualificada (no sentido restrito aqui adotado), tornando-se mão-de-obra não qualificada, sendo muito provável que isso contribua para o crescimento da pobreza no Brasil. Por outro lado, como essa mão-de-obra se transfere para o meio urbano, esse mecanismo de concentração na agricultura não dá lugar à pobreza rural propriamente dita, um fenômeno que, atualmente, só é encontrado em algumas regiões de recursos naturais precários (com destaque para o clima), como o Nordeste ou o Vale do Jequitinhonha.

Caberia, portanto, entender melhor as razões que têm levado o setor agrícola no Brasil a adotar o atual padrão tecnológico. Esse conhecimento é crucial para que se possa propor medidas que permitam o crescimento com maior capacidade de absorção de mão-de-obra, especialmente aquela abundante no Brasil, que é a mão-de-obra de baixa qualificação.

A este respeito, cabe notar que existe uma intensa controvérsia em torno dos fatores que respondem por esse padrão distributivo do crescimento agrícola. Uma corrente de pensamento atribui a responsabilidade à nossa for-

---

1. Por *qualificação específica agrícola* pretende-se designar capacitações como o conhecimento do calendário agrícola, a capacidade física e os conhecimentos necessários ao corte manual da cana, a “apanha” do café, o manejo da enxada e da foice, o manejo dos animais etc.

mação histórica, e em particular à concentração da propriedade da terra, cujo papel determinante teria sido reforçado pela política de crédito agrícola subsidiado, criada no final da década de 1960.

Uma segunda corrente vê esse padrão de desenvolvimento agrícola como decorrência de um imperativo tecnológico, já que a produção em pequena escala não seria viável na agricultura, e nem existiria tecnologia agrícola absorvedora de mão-de-obra. Assim, esse padrão tecnológico e o predomínio da produção em grande escala na agricultura seriam “naturais”, e qualquer tentativa de interferir nisso implicaria um custo de eficiência para a economia.

Pretende-se aqui propor uma explicação alternativa. E, como consequência dessa nova interpretação, sugerir mudanças nas atuais políticas públicas, de maneira a substituir o atual padrão concentrador do nosso desenvolvimento agrícola por um processo de modernização sem exclusão.

Vamos argumentar que a situação atual foi fruto de um processo de transformação que se iniciou na década de 1960, e que foi muito condicionado pelas políticas trabalhista, fundiária e de crédito agrícola, todas elas instituídas naquela década. A crítica ao determinismo tecnológico vai se basear na própria teoria econômica que, segundo nosso entendimento, serve equivocadamente de base para sua argumentação. Argumentaremos, com base no modelo de Hayami e Ruttan (1985), que o padrão tecnológico hoje prevalente na agricultura brasileira foi resultado de escolhas que tiveram por base preços relativos dos fatores distorcidos, pois ao invés de refletirem a dotação “natural” dos fatores, esses preços foram severamente afetados pelas políticas públicas mencionadas anteriormente.

Ao se aceitar que o padrão tecnológico atual resulta de uma escolha técnica condicionada pelos preços relativos dos fatores, infere-se, então, que uma eventual mudança desses preços relativos poderá dar lugar a um novo padrão de desenvolvimento agrícola, com o uso de tecnologia menos intensiva em capital e mais intensiva em mão-de-obra mais barata, dotada (ou passível de ser dotada) da qualificação específica agrícola. O setor agrícola adicionaria às suas qualidades uma outra, talvez mais importante ainda, que é a geração de empregos para os segmentos mais pobres da população.

Este artigo inclui, além desta introdução, quatro seções. A primeira mostra de que maneira a atual política trabalhista não apenas reduz as oportunidades de emprego da mão-de-obra assalariada pobre – com conseqüente queda do salário –, como também aumenta as barreiras ao crescimento da própria agricultura familiar.

A segunda seção resume os principais traços da atual política fundiária – incluindo o atual modelo de “assentamentos” de reforma agrária –, e mostra como essa política, ao invés de beneficiar, acaba dificultando o desenvolvimento da agricultura familiar no Brasil.

A Seção 3 propõe que a política de crédito agrícola, instituída em 1965, foi uma reação às políticas fundiária e trabalhista, instituídas em 1963 e 1964. Essa política, assim como seu reforço a partir da década de 1990,<sup>2</sup> barateou o custo do capital e permitiu que a agricultura reagisse, via mecanização, à elevação do custo decorrente das políticas trabalhista e fundiária, instituídas na década de 1960.

Finalmente, a Seção 4 apresenta um sumário e as principais conclusões do trabalho.

## I. SAZONALIDADE AGRÍCOLA, LEGISLAÇÃO TRABALHISTA E OS ATUAIS PROBLEMAS DO MERCADO DE TRABALHO NA AGRICULTURA

**É** fato reconhecido que a atividade agrícola apresenta forte sazonalidade. Isso, entre vários outros aspectos, ensejou princípio tributário que data do Império Romano: o da anualidade na cobrança de impostos. Todas as constituições brasileiras, por exemplo, abraçaram esse princípio, reconhecendo como origem do direito a sazonalidade da atividade econômica e, particularmente, a sazonalidade na agricultura. Curioso é, no entanto, que o mesmo não ocorre em nossa legislação trabalhista. De fato, a CLT não leva em consideração a sazonalidade agrícola e, por não considerá-la, produz efeito particularmente danoso sobre a pobreza no Brasil.

Com efeito, a sazonalidade agrícola faz com que a contratação de mão-de-obra por curtos períodos seja muito comum na agricultura, dando origem aos seguintes problemas: a) desestímulo à qualificação da mão-de-obra, já que não há incentivo nem para o empregador, nem para o empregado, em investir nessa qualificação, devido à alta rotatividade; e b) incerteza quanto à oferta de mão-de-obra – o que inclui a ignorância, por parte do empregador, da qualidade (inclusive moral), dessa mão-de-obra. Essa incerteza é agravada pelo fato de esses trabalhadores temporários terem passado a residir em regiões distantes em relação às áreas demandantes dessa mão-de-obra.

---

2. Esse reforço se deveu à extensão à agricultura dos financiamentos de investimento à conta do FAT e dos Fundos Regionais, todos criados pela Constituição de 1988.



Note-se que esse problema foi resolvido, no passado, através de sistemas de emprego da mão-de-obra como o “colonato” no café, no qual o colono recebia um “lote” de terra dentro da fazenda, onde desenvolvia uma produção própria e, em troca, tinha de trabalhar na atividade principal da fazenda (o café), recebendo uma remuneração em dinheiro. Com a extensão da CLT ao campo, em 1963, contudo, sistemas de emprego como esses foram inviabilizados, tornando-se obrigatório para o fazendeiro pagar salário ao empregado durante todo o ano e não apenas durante o período em que trabalhava na atividade principal da fazenda. Além disso, como será visto na próxima seção, com o Estatuto da Terra, instituído em 1964, o fazendeiro passou a correr o risco de perder o direito de propriedade sobre a terra cedida ao empregado. Esses dois institutos (a CLT e o Estatuto da Terra), segundo nosso entendimento, vêm impedindo, desde a década de 1960, que sejam adotados na agricultura brasileira sistemas de emprego da mão-de-obra capazes de minorar os efeitos da sazonalidade agrícola.

É interessante notar, também, que antes desses dois Estatutos o problema de incerteza quanto à oferta de mão-de-obra agrícola era muito menor, pois era muito mais comum, na época, a figura do “empreiteiro”, que, com sua própria “turma”, contratava com os agricultores a realização de vários tipos de tarefas (como roçar um pasto ou fazer a colheita de um produto). Um exemplo do papel positivo que esse empreiteiro desempenhava no passado pode ainda ser percebido na região de cana-de-açúcar do Estado de São Paulo, onde ainda existe esse intermediário, que normalmente é outro agricultor, e que não apenas dispõe de uma “turma” (usualmente utilizada para a colheita de sua própria plantação de cana), mas também de maquinário próprio que é alugado para a colheita e o transporte da cana até a usina.<sup>3</sup> A vantagem dessa terceirização completa é que, além de viabilizar o mercado de trabalho temporário, torna mais viável a propriedade pequena ou média na agricultura.

Note-se que o mercado de trabalho assalariado agrícola temporário, em todo o mundo, também apresenta problemas, embora não tão sérios como o Brasil. Por isso surgiu uma literatura internacional que explica a superioridade competitiva da agricultura familiar, nos países desenvolvidos, ao fato de que esta consegue ser menos dependente do mercado de trabalho agrícola, já que conta com mão-de-obra própria. Além disso, a limitada dotação de mão-de-obra própria não impede que essa forma de produção atinja a escala ótima

---

3. Terci *et alii* (2005) apresentam uma análise detalhada desse sistema de “empreitada” na região de cana de açúcar de São Paulo.

de produção, dado o acesso facilitado ao crédito, o que permite a mecanização agrícola, sobretudo para as atividades de plantio e colheita. A agricultura familiar é também, em geral, mais capaz de diversificar suas atividades – diminuindo os picos sazonais de necessidade de mão-de-obra –, sem falar no fato de ter menor custo de supervisão, um problema reconhecidamente mais importante na agricultura do que na indústria.

No Brasil, entretanto, a agricultura familiar acabou sendo adversamente afetada pelas peculiaridades do mercado de trabalho assalariado agrícola. Isso se deve, em parte ao elevado custo da mão-de-obra contratada no Brasil – consequência da legislação trabalhista – e, principalmente, ao fato de que a agricultura familiar no Brasil não tem acesso ao mercado de crédito e, assim, à mecanização.

Para entender por que o custo da mão-de-obra assalariada temporária é maior para a agricultura familiar, basta considerar que o cumprimento da legislação trabalhista impõe custos fixos relevantes ao empregador, como, por exemplo: a) manter-se informado sobre a legislação, ou então contratar um contador para isso; b) ter de ir ao banco para abrir contas individuais de Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e regularizar a situação de seus empregados junto ao Instituto Nacional de Seguro Social (INSS); c) manter atualizado o registro para cada empregado, mesmo que cada um tenha trabalhado somente uns poucos dias; d) levar o empregado à cidade para encontrar um médico credenciado para fazer o exame médico “admissional” e, depois, o “demissional”.

São esses custos administrativos, em grande parte invariantes com o tamanho da força de trabalho, que acabam por fazer com que o custo unitário da mão-de-obra seja muito alto e, no caso do trabalhador temporário, muito maior. Isso é particularmente grave para o grupo de pequenos empregadores.<sup>4</sup>

Embora arcando com um custo maior da mão-de-obra contratada fora, a agricultura familiar no Brasil, ao contrário do que aconteceu na maioria dos países capitalistas, não pode adotar a mecanização agrícola, devido à restrição de acesso ao crédito rural. Note-se que essa restrição é maior exatamente no

---

4. Em artigo intitulado “A CLT no Meio Rural”, publicado no jornal O Estado de São Paulo de 25/7/06, o professor José Pastore lembra, ainda, o “inferno astral” a que os produtores rurais estão sujeitos, para cumprirem as exigências de segurança no trabalho, que fazem parte das “Normas Regulamentadoras”. Essas exigências são também objeto de discussão em Teixeira *et alii* (1997).

caso do crédito de investimento, que é necessário para a aquisição de máquinas e equipamentos agrícolas. A consequência é que a agricultura familiar, no Brasil, perde competitividade *vis-à-vis* a agricultura capitalista. Primeiro, por ter de enfrentar um custo mais alto da mão-de-obra assalariada; e segundo, por não poder se mecanizar e, com isso, fazer face às restrições e à incerteza do trabalho agrícola temporário.

Por outro lado, a dificuldade de comunicação entre os dois lados desse mercado de trabalho temporário torna lucrativa a atuação de um intermediário, que no Brasil tem o nome de “turmeiro”, “gato” ou “empreiteiro”. Esse intermediário detém a informação sobre os dois lados e atua viabilizando o contato entre eles, inclusive através de uma terceirização muito mais ampla do que meramente intermediação de mão-de-obra. A Justiça do Trabalho, entretanto, vem impedindo que esse intermediário assine a carteira do trabalhador, o que dificulta o desenvolvimento desse mercado de trabalho e, mais geralmente, da terceirização agrícola.

Segundo o Enunciado nº 331, do Tribunal Superior do Trabalho, “A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador de serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei nº 6.019, de 02-01-74)”. Embora o trabalho sazonal agrícola seja também “temporário”, a exceção prevista nesse Enunciado não o atinge, aparentemente por duas razões: 1) a legislação restringe a contratação de “trabalho temporário” ao meio urbano; e 2) considera-se que a atividade da “empresa interposta” não pode incluir atividades-fins, como o corte de cana, por exemplo. Não bastassem esses motivos, o capital inicial exigido para a abertura de uma “empresa de trabalho temporário” é de no mínimo R\$ 100.000,00, o que é incompatível com a realidade agrícola.

A interpretação da Justiça do Trabalho reflete uma visão muito difundida no Brasil de que esse empreiteiro seria, na realidade, um mero “preposto” do fazendeiro, um artifício que este último teria inventado para fugir da contratação direta do trabalhador. Mesmo na hipótese de que essa transação se limitasse a uma mera intermediação de mão-de-obra – o que nunca acontece de fato, já que pelo menos o transporte do trabalhador é fornecido pelo intermediário –, ainda assim não se justifica o atual impedimento legal a que esse intermediário seja o contratante dessa mão-de-obra. A realidade é que esse mercado, devido a sua própria natureza, pressupõe um mecanismo qualquer de transmissão de informação entre os dois lados, ou seja, o do agricultor e o do trabalhador. Considerar que o “gato” é um mero artifício que o agricultor usa para descumprir a lei é admitir que o agricultor possa de fato dispensar

esse intermediário, contratando diretamente a mão-de-obra de que ele necessita. Isso é simplesmente uma inverdade.

Note-se que essa legislação que torna ilegal a contratação direta do trabalhador pelo empreiteiro deve afetar muito menos o grande empregador, já que só ele consegue arcar com os custos de: (1) divulgar suas necessidades de mão-de-obra; (2) identificar, selecionar e contratar os interessados; (3) providenciar o transporte de vinda desses trabalhadores de suas regiões de origem (incluindo, em alguns casos, adiantamento para o trabalhador e sua família) e depois de retorno; e (4) prover as condições de alojamento, de alimentação e de atendimento médico desses trabalhadores. A realidade mostra, contudo, que mesmo o grande produtor se vale do intermediário para a obtenção da mão-de-obra de que ele necessita.<sup>5</sup>

Uma decorrência dessa política trabalhista agrícola é a criação de uma grave distorção no mercado de trabalho na agricultura, com a mão-de-obra tornando-se muito cara e mesmo inadequada para o empregador, embora o salário recebido pelo trabalhador seja muito baixo e as condições de trabalho, alimentação e de moradia oferecidas ao trabalhador sejam muito precárias.

Essa *cunha* entre o custo da mão-de-obra para o empregador e o salário (direto e indireto) recebido pelo empregado tem vários componentes. Ademais dos encargos trabalhistas, existe o custo administrativo em que o empregador incorre para cumprir todas as exigências da CLT, como mencionado antes. Esse custo administrativo, por trabalhador, é tão maior quanto menor for o tamanho da força de trabalho requerida e, por isso, atinge mais o pequeno e o médio empregador, comparativamente ao grande empregador.

Por outro lado, a ilegalidade do empreiteiro torna muito arriscada a atividade de intermediação, o que aumenta a taxa de retorno requerida nessa atividade. Isso, por si só, deve explicar o fornecimento de condições muito precárias de alojamento, transporte e alimentação do trabalhador; o próprio trabalhador deve preferir essas condições, na medida em que uma eventual melhoria dessas condições teria como contrapartida uma redução do salário direto.

A própria ilegalidade desse intermediário, por sua vez, impede que contratos sejam assinados entre todas as partes envolvidas – ou seja, entre os inter-

---

5. Com efeito, conforme matéria publicada no jornal Cidade Notícias, de Piracicaba, do dia 6/7/06, a usina São José estava sendo acionada na Justiça para que acabe com a terceirização do trabalho no corte de cana. Segundo esse jornal, “a usina terá de contratar imediatamente os cerca de 600 cortadores que atuam nas lavouras por intermédio de 16 empreiteiros, os chamados gatos”.

mediários, os trabalhadores e os agricultores –, fazendo aumentar, assim, os “custos de transação” no mercado de trabalho agrícola.<sup>6</sup> Além do mais, uma vez que o agricultor é que acaba arcando com todos os custos decorrentes de uma eventual ação fiscalizatória,<sup>7</sup> os intermediários não têm por que se preocupar com o cumprimento das mais elementares normas legais. Na realidade, pode-se supor que ocorra uma espécie de “seleção adversa” desses intermediários, com a predominância de indivíduos propensos ao uso da violência, inclusive porque não há outro meio de reaverem os adiantamentos feitos aos trabalhadores para cobrir gastos com transporte até o local de trabalho e manutenção de suas famílias nas regiões de origem. Em face da precariedade resultante das condições de trabalho, pode-se também supor que devem predominar, nesse mercado, os trabalhadores provenientes das regiões mais pobres do Brasil e que, por isso mesmo, têm de aceitar qualquer trabalho, não importa a sua precariedade.

Todos esses custos que incidem sobre o setor produtivo – incluindo a atividade do intermediário –, mas que não são apropriáveis pela mão-de-obra, acabam operando como se fossem taxações sobre a mesma mão-de-obra, mas sem gerar receita para o governo.<sup>8</sup> O resultado desse *imposto sobre a mão-de-obra* é a redução do número de horas trabalhadas, diminuição do salário líquido do trabalhador e elevação do custo da mão-de-obra para o empregador. É isso que também explica a informalidade muito maior na agricultura se comparada às atividades econômicas urbanas.

- 
6. A importância dos “custos de transação” para a viabilização dos mercados agrícolas – de fatores e de produtos – tem sido amplamente reconhecida na literatura recente; sobre isso, ver Zylberstajn (2005) e Allen e Lueck (2002).
  7. Tem sido muito freqüente acusar os agricultores de prática de “trabalho escravo”, com ampla cobertura pela imprensa; sobre isso, ver Barretto (2004), que mostra que o uso da expressão “trabalho escravo” é completamente indevido, pois as situações não se devem à “escravidão por dívida”, mas tão-somente ao descumprimento de exigências comuns da legislação trabalhista. Além de sofrer multa, que algumas vezes é completamente arbitrária, o agricultor acusado da prática de “trabalho escravo” tem seu nome incluído numa “lista suja” pública (está no *site* do Ministério do Trabalho), e o governo vem conseguindo que os bancos, inclusive o Banco do Brasil, não liberem crédito para quem nela figura. Recentemente, até um “estudo” de um pecuarista inglês acusou a pecuária brasileira de trabalho escravo; sobre isso, ver a matéria “Denúncias de trabalho escravo provocam celeuma”, no jornal Valor Econômico, 6-07/01/2006, p. B10, e a matéria “Brasil vê interesse comercial em desqualificar país”, do jornal Folha de São Paulo, 06/01/2006, p. B8.
  8. E também sem gerar proteção social ao trabalhador, dado que é posto à margem da rede de proteção.

## 2. A POLÍTICA FUNDIÁRIA E SEUS EFEITOS ADVERSOS SOBRE A AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL

A legislação trabalhista não é, contudo, a única responsável pela inviabilização do mercado de trabalho temporário agrícola e pelo desestímulo à agricultura familiar no Brasil. Atua também, nesse sentido, a nossa política fundiária, inaugurada com o Estatuto da Terra (Lei 4.504, de 30/11/1964) e reforçada pela Constituição de 1988.

Essa política fundiária de baseia em dois princípios básicos: a) necessidade de estrita regulamentação do mercado de aluguel de terra, já que, devido a um suposto alto grau de concentração da terra, seria necessário proteger parceiros e arrendatários da “exploração” por parte dos proprietários de terra; e b) fomento da agricultura familiar através da redistribuição de terra, via desapropriação das propriedades improdutivas e sua distribuição na forma de pequenos lotes, agrupados em “assentamentos”.

A adoção desses princípios visou, na realidade, ao desestímulo dos mercados de aluguel de terra, como apontado por Romeiro e Reydon (1994:106). No mesmo diapasão, Silva (2005:199) aponta que o Estatuto da Terra prevê o “uso direto” da terra, “que evitaria a ausência de proprietários e as más formas de contrato agrícola, arrendamento e parceria”.

Outra crença dessa política fundiária é que o investimento em terra como aplicação financeira seria muito generalizado no Brasil, do que decorreria elevada ociosidade desse recurso, o que, por sua vez, justificaria sua desapropriação. Reydon (2000:176), por exemplo, afirma que “As características de alta ociosidade da terra associada ao elevado grau de concentração da propriedade da terra são, no caso brasileiro, fatos unânimes, que não precisam ser discutidos (...)”.

Esse foi o diagnóstico do Estatuto da Terra, em 1964, e levou à criação do Imposto Territorial Rural (ITR), que teria por objetivo desestimular a retenção “especulativa” e fazer cair o preço da terra, facilitando-se, assim, a realização da reforma agrária.

Entretanto, como Rezende (2003a:236-240) mostrou, tomando como base o ocorrido nas décadas de 1970, 1980 e 1990, não é verdade que o valor da terra sempre se tenha “valorizado” no Brasil; na realidade, o preço da terra, nesse amplo período, apresentou alta volatilidade, comportando-se sempre em contraponto com os demais retornos do mercado financeiro, o que revela que a terra é um ativo adequado do ponto de vista da diversificação da carteira de ativos, mas não como investimento em si, considerado isoladamente.

Por outro lado, como apontou Sayad (1982), a retenção de terra como ativo financeiro não necessariamente deveria implicar sua ociosidade. Com efeito, segundo Sayad, não faz sentido o especulador manter a terra ociosa, deixando de apropriar um retorno extra, dado pela renda da terra. Mesmo o investidor inapto para o exercício da atividade agrícola poderia auferir esse retorno extra, via aluguel da terra. Assim, se supusermos que, entre esses “especuladores”, predominem os indivíduos sem capacitação para o exercício da atividade agrícola – até porque são “especuladores” –, então pode-se concluir que a especulação com terras deveria levar a um aumento da oferta de terra nos mercados de aluguel no Brasil, beneficiando, em particular, os pequenos agricultores. Nesse sentido, a especulação não faria a terra deixar de cumprir sua função social, bem ao contrário.

A conclusão de Sayad seria correta, não fosse a política fundiária existente no Brasil que desestimula o aluguel de terras agrícolas envolvendo pequenos agricultores, de um lado, e grandes proprietários, de outro.

Rezende (2006) apontou que, além da legislação que desestimula a cessão da terra em arrendamento ou parceria para pequenos agricultores, o Judiciário também atua no sentido de desestimular os proprietários de terra a cederem sua terra em arrendamento ou parceria no Brasil, já que, a título de fazer “justiça social”, sempre decide em favor dos pequenos arrendatários e parceiros, mesmo que isso signifique a quebra de contratos.

Essa impossibilidade de acesso ao mercado de aluguel de terra por parte dos pequenos produtores tem que ver, também, com a dificuldade de acesso ao mercado de crédito por parte desses produtores (REZENDE, 2006), uma restrição que incide em menor grau sobre os agricultores médios e grandes.<sup>9</sup> Essa restrição de crédito atinge inclusive agricultores com pequena dotação de terra, os quais, caso pudessem usar sua pequena propriedade como colateral no mercado financeiro, seriam capazes de arrendar terra adicional e, assim, atingir uma escala de produção mais adequada.

---

9. Uma exceção parece ser a agricultura familiar do Sul do país. Lá, a agricultura familiar conseguiu adotar a mecanização – escapando, assim, dos problemas do nosso mercado de trabalho agrícola. É possível que esse acesso ao crédito se deva à melhor definição dos direitos de propriedade das terras nessas antigas “colônias” de imigrantes europeus; mas é possível, também, que isso se deva à presença de outras instituições nessas regiões de forte influência italiana e alemã, caracterizadas por padrão diferente de intervenção do Estado, incluindo, aqui, a própria ação do Judiciário. Esse é, sem dúvida, um tema interessante para pesquisa futura.

Essa ausência de acesso ao crédito por parte da agricultura familiar no Brasil deve-se não apenas aos reconhecidos problemas relacionados à propriedade da terra no Brasil, mas também à restrição que a própria Constituição impõe ao uso dos bens desses agricultores como garantias de empréstimos no mercado financeiro. Por outro lado, os problemas decorrentes da titulação precária de terra no Brasil atingem inclusive aqueles agricultores que, supostamente, já teriam resolvido esse problema, ou seja, os beneficiários da reforma agrária, os quais, como se sabe, permanecem, indefinidamente, de posse de um mero título de domínio ou concessão de uso, inegociável. De qualquer maneira, como mesmo um título de propriedade plena seria de pouca ajuda a esses agricultores – em face da limitação constitucional do uso dessa terra como garantia de empréstimos bancários –, esses beneficiários da reforma agrária acabam não se interessando realmente pela aquisição do título de propriedade, ainda mais quando se leva em conta a infundável disposição do governo de fornecer crédito e outras benesses a esses assentados da reforma agrária.

Podem-se apontar razões adicionais para atribuir à nossa política fundiária a responsabilidade pelo fraco acesso ao crédito por parte de pequenos arrendatários e parceiros. Com efeito, o Estatuto da Terra impõe várias restrições ao estabelecimento de relações comerciais entre os arrendatários ou parceiros, de um lado, e o proprietário de terra, de outro. Essas relações comerciais eram muito freqüentes no Brasil, antes desse Estatuto (em muitos casos, o proprietário cedia a terra e financiava o arrendatário, ou então avaliava o empréstimo concedido por um banco). Este dava como garantia o produto colhido, que ficava, assim, penhorado – o que, aliás, existe hoje, formalmente, na figura do “penhor mercantil”, pelo qual o agricultor endividado não pode vender seu produto sem a anuência do credor.

A inviabilização da parceria e do pequeno arrendamento de terra no Brasil em decorrência do Estatuto da Terra e da interpretação equivocada da Justiça tem tido uma conseqüência muito danosa do ponto de vista distributivo. Em primeiro lugar, porque, devido ao custo de supervisão do trabalho agrícola (de novo, uma peculiaridade da agricultura), a parceria poderia se tornar, em várias situações, mais atraente do que o assalariamento, tanto do ponto de vista do empregador quanto do empregado. Já no caso do pequeno arrendatário, o desestímulo à sua atividade é também muito danoso, pois, como apontaram De Janvry e Sadoulet (2002), o arrendamento da terra pelo agricultor pobre costuma servir de “escada” para a sua ascensão econômica e social.



### 3. POLÍTICA DE CRÉDITO AGRÍCOLA, MECANIZAÇÃO E PRODUÇÃO EM LARGA ESCALA NA AGRICULTURA BRASILEIRA

A política de crédito agrícola subsidiado foi instituída pela Lei nº 4.829, de 5.11.1965, e resultou de um longo processo de idas e vindas entre o Congresso e o Executivo, como mostrado em detalhe em Nóbrega (1985) e discutido em Rezende (2006). Não há dúvida de que essa política cumpriu um papel decisivo para que o setor agrícola pudesse se adaptar às novas condições institucionais surgidas em 1963 e 1964, com os Estatutos do Trabalhador Rural e da Terra, sem que ingressasse em uma profunda crise.

Com efeito, antes de tudo, essa nova política de crédito permitiu uma mudança não traumática no sentido de formação de um novo mercado de trabalho, agora plenamente monetizado. Em segundo lugar, essa nova política de crédito agrícola permitiu que vários setores latifundiários abandonassem a parceria e o arrendamento como formas de utilização da terra, passando a adotar a exploração direta, através da contratação de mão-de-obra assalariada. Isso permitiu que o setor agrícola se adaptasse à nova política fundiária, que, como se viu, discriminava contra a parceria e o arrendamento e ameaçava a propriedade da terra.

Finalmente, essa política permitiu a mecanização agrícola, que foi uma resposta à elevação do custo de mão-de-obra que resultou das políticas trabalhista e fundiária. Com efeito, a combinação das políticas trabalhista e fundiária de um lado e, de crédito agrícola subsidiado, de outro, acabou produzindo uma divergência não só entre os custos sociais e privados da mão-de-obra, mas também entre os custos sociais e privados do capital. Em outras palavras, embora o Brasil seja uma economia com abundância de mão-de-obra não qualificada e escassez de capital – o que significa que, em termos sociais, a mão-de-obra não qualificada é barata e o capital, caro –, em termos privados, devido à atuação dessas políticas públicas, os custos desses fatores tornaram-se “distorcidos” na agricultura, tornando-se o fator trabalho (mão-de-obra não qualificada do ponto de vista do conjunto da economia) caro e o capital, barato.<sup>10</sup>

---

10. Observe que essa “subversão” de custos é amplificada pelos riscos implícitos de cada fator. Em outras palavras, queremos dizer que o aparato institucional que atua sobre a atividade agrícola não apenas torna a mão-de-obra relativamente cara vis-à-vis o capital, como eleva sobremaneira os riscos associados a esse fator.

Como são os custos privados que governam a tomada de decisão privada, a consequência dessa distorção nos preços dos fatores acabou sendo uma rápida mudança na tecnologia agrícola no sentido da mecanização poupadora de mão-de-obra de qualificação específica agrícola, relativamente abundante, e do uso intensivo de capital, o fator escasso na economia.<sup>11</sup>

Por outro lado, pode-se supor que essa mudança de preços relativos dos fatores tenha também induzido a *geração* de novas tecnologias com as mesmas características, ou seja, poupadoras de mão-de-obra de qualificação específica agrícola e intensivas em capital. Esse teria sido o caso, principalmente, das colheitadeiras de cana-de-açúcar e café, por exemplo, que foram frutos da pesquisa e dos investimentos feitos no Brasil, já que essa tecnologia não existia no exterior.

Note-se que a política de crédito subsidiado também foi acompanhada por uma política industrial que subsidiou a implantação, no Brasil, da indústria de tratores e máquinas agrícolas, o que facilitou sua aquisição pelos agricultores.

Essas considerações permitem explicar por que passou a ser adotada, na agricultura brasileira, uma tecnologia baseada na mecanização, que é poupadora de mão-de-obra não qualificada e intensiva em capital e em mão-de-obra qualificada. Com efeito, a mecanização elimina ou reduz muito a demanda de mão-de-obra de qualificação específica agrícola, em favor da mão-de-obra qualificada, além de usar mais intensivamente o fator relativamente mais barato – o capital. A adoção dessa tecnologia foi facilitada, inicialmente, pela

- 
11. É interessante notar que o saudoso Ignácio Rangel adotou essa mesma perspectiva de análise – incluindo a mesma terminologia do *mainstream* – para analisar o padrão tecnológico de nossa agricultura. Segundo Rangel (2000:151), “... tudo se passou no Brasil como se a mão-de-obra fosse escassa e o capital abundante e barato. E isto, não pelo simples e superficial gosto pela imitação e sim porque, do ponto de vista do empresário, *assim era e é*. O caso é que nosso processo de industrialização se fez nos quadros de instituições que, de certo modo, *corrigem* os preços relativos dos fatores, engendrando condições propícias para funções de produção progressivas, isto é, voltadas para a tecnologia mais avançada que seja possível conseguir em cada momento e situação concretos, não por acidente, essas funções de produção como regra geral, tendem a ser capital *intensive* e *labour saving*”. Segundo ainda Rangel, “embora o poder aquisitivo e o nível de vida das massas trabalhadoras (...) permanecem baixos (...) isso não basta para fazer do trabalho um fator barato para o *empresário*, o qual tem de pagar ao trabalhador um salário *nominalmente elevado*, visto como lhe chega sobrecarga de *pseudocustos*, ao passo que o capital (...) lhe chega a custos descontados”. Note-se que Rangel também deu muita importância aos problemas que a sazonalidade agrícola cria para o mercado de trabalho, chegando a sugerir medidas destinadas a minorar esses problemas; sobre isso, ver Rezende (2006:17-18).

sua disponibilidade no plano internacional (colheitadeiras de grãos, por exemplo) e, posteriormente, pela criação de máquinas especificamente desenhadas para a agricultura brasileira, como as colheitadeiras de cana-de-açúcar, café e laranja, entre outras. Tratou-se, então, tanto da “adoção” de tecnologias já existentes, com base na microeconomia convencional, como da “indução” de novas técnicas, *à la* Hicks e como elaborado por Hayami e Ruttan (1985).

Note-se que a atratividade da mecanização, em certas situações, tornou-se mesmo imperativa, em função das greves dos trabalhadores, que passaram a eclodir especialmente na época da colheita.<sup>12</sup> Entretanto, no caso de outras culturas, como o algodão em São Paulo e no Paraná, muito dependente de mão-de-obra para a colheita e que não pode contar com inovação que permitisse a mecanização da atividade, a solução foi simplesmente o seu abandono.

É curioso que tem sido comum culpar a mecanização pelo aumento da importância relativa da produção em grande escala na agricultura brasileira. Essa associação simplista negligencia o fato de que mecanização e escala são dois fenômenos teoricamente distintos e dissociados. Com efeito, mecanização, em si mesma, significa simplesmente a adoção de técnicas mais intensivas em capital, ou seja, técnicas em que o coeficiente serviços de capital/serviços de trabalho aumenta. A presença ou não de economias de escala, por sua vez, refere-se à existência ou não de proporcionalidade entre as taxas de variação da produção e das quantidades utilizadas dos fatores (essas quantidades definidas, sempre, em termos de serviços dos fatores).

A ocorrência de simultaneidade empírica desses dois eventos – mecanização e aumento da escala de produção – observada no Brasil, não decorre de relação causal ou mesmo de requisito de existência. A hipótese que aqui submetemos a escrutínio é que isso se deve ao fato de a mecanização não vir se estendendo aos pequenos agricultores, pelos seguintes motivos: a) falta de acesso ao crédito e, portanto, impossibilidade de demandar máquinas adaptadas a esses produtores; e b) conseqüente inviabilização da oferta de máquinas adaptadas à agricultura em pequena escala.

Nesse contexto, a indústria brasileira passou a fabricar apenas máquinas apropriadas à produção em grande escala, de onde surgiu o fenômeno de “indivisibilidade” das máquinas, ou seja, ausência de máquinas adequadas ao pequeno produtor. Isso, juntamente com as dificuldades de operação do mercado de aluguel de tratores e máquinas agrícolas – o que forçou a aquisição

---

12. Sobre isso, ver Ricci *et alii* (1994).

dos tratores e máquinas agrícolas pelo próprio agricultor –, fez com que o custo unitário de produção se reduzisse com o aumento da escala de produção (devido à queda do custo fixo unitário), tornando, assim, em nossa agricultura, a produção em grande escala mais rentável. A predominância da produção em grande escala na agricultura brasileira não deve, portanto, ser tomada como evidência da presença de economias de escala na agricultura, como se costuma pensar.<sup>13</sup>

Na medida em que a pequena agricultura não pode adotar a mecanização, nem se valer, nos “picos” da demanda, da contratação de mão-de-obra assalariada, o resultado é que sua escala de produção acaba ficando limitada, nos períodos de “picos”, ao tamanho da família, com a geração de subemprego nos períodos de “vales” da atividade agrícola.

A dissociação teórica entre decisões concernentes à mecanização e aquelas concernentes à escala permitiria que uma região como a Centro-Oeste, onde a mecanização é uma técnica altamente recomendável, continuasse utilizando a máquina, mas reduzindo, drasticamente, a escala de produção. Para isso ocorrer, entretanto, seria preciso viabilizar o acesso da agricultura familiar ao mercado financeiro, pois com a existência de uma demanda regular e expressiva por parte deste tipo de agricultura poderia haver oferta das máquinas apropriadas. Esse maior acesso da agricultura familiar à mecanização poderia ser facilitado, também, pela criação de um mercado de aluguel de máquinas. A esse respeito, é interessante notar que Sanders e Bein (1976) registraram o uso regular de máquinas, via aluguel, por parte de agricultores familiares em Terenos (uma região de cerrado). Isso confirma nossa hipótese de que não é a mecanização em si mesma, mas o contexto institucional que, ao restringir o acesso ao crédito por parte da agricultura familiar e desestimular a criação de um mercado de aluguel de máquinas, tem levado ao predomínio da produção em grande escala na agricultura brasileira.

Destaque-se que o atual padrão tecnológico agrícola tem levado o setor a operar com excessiva dependência de capital de empréstimo. Além disso, o elevado custo fixo na composição do custo unitário total faz aumentar as dificuldades do setor agrícola em conjunturas adversas, decorrentes de comportamento desfavorável de preços internacionais, da taxa de câmbio ou do clima. Como a ocorrência de conjuntura adversa é evento muito freqüente no

---

13. Note-se que Rezende (2003b) desenvolveu esse argumento para explicar o predomínio da produção em grande escala no cerrado.

setor agrícola, cabe indagar, conforme fizeram Ferreira Filho, Alves e Gameiro (2004:27), se “esse modelo pode ser considerado ótimo”.

Brandão, Rezende e Marques (2006) sugeriram que a maior disponibilidade recente de crédito para a aquisição de máquinas e implementos agrícolas teria viabilizado o grande aumento de área cultivada que ocorreu entre os anos agrícolas 2000/2001 e 2003/2004, e que rompeu com o padrão de crescimento anterior, em que a área permanecia constante e se adotavam tecnologias que visavam o aumento da produtividade da terra. Segundo Ferreira Filho e Costa (1999), a restrição à mecanização, que vigorava nesse período devido à falta de crédito de investimento, pode até mesmo ter contribuído para a rápida adoção do plantio direto na agricultura brasileira, já que essa técnica reduz a necessidade tanto de uso de tratores como de mão-de-obra, contornando, assim, o problema da restrição de capital que vigorou nesse período. Na realidade, o que aconteceu é que a técnica do plantio direto não somente reduziu, na margem, a necessidade de novos tratores, como, ao se estender a áreas agrícolas pré-existentes, tornou o estoque existente de tratores compatível com a nova demanda, relaxando uma restrição que, com toda a certeza, limitaria a agricultura brasileira.

#### 4. SUMÁRIO E CONCLUSÕES

**E**ste trabalho procurou mostrar que as políticas trabalhista, fundiária e de crédito agrícola têm sido responsáveis pelo atual predomínio, no setor agrícola brasileiro, de um padrão concentrador, caracterizado pela produção em grande escala e pela mecanização.

Argumentou-se que seria de se esperar que a agricultura familiar tivesse se desenvolvido muito mais no Brasil, com base nas próprias forças do mercado livre. Isso se deveria às características peculiares do mercado de trabalho agrícola, que cria dificuldades para o desenvolvimento da agricultura capitalista. A inexistência de economias de escala na agricultura reforçaria essa tendência de predomínio da agricultura familiar. Entretanto, conforme visto aqui, esse potencial de crescimento da agricultura familiar não se concretizou, pelas seguintes razões:

- a) falta de acesso ao crédito *vis-à-vis* o agricultor médio ou grande, que costuma ser atribuída à precariedade de acesso à terra por parte desse pequeno agricultor, mas que, como se viu, é mais provável que se deva à própria ação do Estado em sua pretensão de proteger o pequeno agricultor,

- seja instituindo barreiras à penhora da terra desse agricultor – através inclusive de dispositivos constitucionais –, seja através da ação do Judiciário em seu afã de “justiça social”;
- b) custos muito altos do trabalho assalariado temporário, especialmente para os pequenos agricultores, o que acaba por limitar o potencial de produção da agricultura familiar à disponibilidade de mão-de-obra própria; e, finalmente;
  - c) supressão do mercado de aluguel de terras envolvendo pequenos agricultores, eliminando essa via de criação de oportunidades de ascensão social e econômica por parte dos trabalhadores assalariados e pequenos agricultores.

É interessante ressaltar essa hipótese de que o fraco acesso ao crédito privado por parte do agricultor familiar, no Brasil, decorre menos da precariedade de seu acesso à terra e mais da excessiva proteção que o Estado pretende conceder a esse agricultor, em sua relação com o sistema financeiro. Com efeito, se confirmada essa hipótese, então se segue que esse agricultor não deve *valorizar* a própria formalização do seu título de propriedade. A política correta seria, então, “desproteger” esse pequeno agricultor, eliminando o dispositivo constitucional e a suposta proteção do Judiciário. Note-se que, aqui, é total a analogia com a política de suposta proteção do pequeno produtor contra a “exploração” nos mercados de arrendamento e parceria.

Quanto à mão-de-obra assalariada, concluiu-se que a qualificada acabou se beneficiando das políticas públicas adotadas, já que a demanda por ela aumentou, em função da adoção da técnica mecanizada e da produção em grande escala. O impacto da CLT sobre essa mão-de-obra, em termos de elevação de custo, é muito menor quando comparado ao impacto sobre a mão-de-obra agrícola temporária. Se não fosse a ação da política trabalhista, teria havido menor absorção da mão-de-obra qualificada, mas, em compensação, teria havido muito maior uso de mão-de-obra temporária, especialmente do tipo migrante sazonal, o que iria beneficiar, além dessa própria mão-de-obra, as regiões de origem dessa força de trabalho.

A conclusão principal deste trabalho é de que a mudança do padrão atual de desenvolvimento agrícola requer a desregulamentação dos mercados de trabalho e de aluguel de terra no Brasil, assim como maior viabilização do acesso ao crédito por parte dos pequenos agricultores e redução do subsídio ao crédito rural. Com maior acesso ao crédito privado por parte dos peque-

nos agricultores, esses deixariam de ficar à mercê do crédito oficial, como ocorre atualmente.

É interessante notar que o problema de acesso ao crédito por parte do pequeno agricultor tornou-se grave, em parte, pelo maior imperativo da adoção de tecnologia poupadora de mão-de-obra, devido à política trabalhista. Não fora essa política trabalhista agrícola, o acesso ao crédito não se tornaria tão fundamental na agricultura, já que esse setor não seria forçado a adotar tecnologia intensiva em capital e poupadora de mão-de-obra de qualificação específica agrícola. Assim, teria havido maior desenvolvimento da agricultura familiar, paralelamente à maior absorção de mão-de-obra assalariada, tanto a temporária quanto a fixa.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALLEN, D. W., LUECK, D. *The nature of the farm: contracts, risk, and organization of agriculture*. Boston, Mass.: MIT Press, 2002.
- BARRETTO, N. R. *Trabalho Escravo – Nova arma contra a propriedade privada*. São Paulo: Artpress Indústria Gráfica e Editora Ltda., 2004.
- BRANDÃO, A. S. P., REZENDE, G. C., MARQUES, R. W. C. M. Crescimento agrícola no período 1999-2004: a explosão da soja e da pecuária bovina e seu impacto sobre o meio ambiente. *Economia Aplicada*, v. 10, n. 2, p. 249-266, abr./jun. 2006.
- DE JANVRY, A., SADOULET, E. Access to land for the rural poor: how to keep it open and effective for poverty reduction? *Econômica*, v. 4, n. 2, p. 253-277, dec. 2002.
- FERREIRA FILHO, J. B. S., COSTA, A. C. F. A. O crescimento da agricultura e o consumo de máquinas agrícolas no Brasil. In: CONGRESSO DA SOBER, Foz de Iguaçu, 1º a 5 agosto de 1999.
- FERREIRA FILHO, J. B. S., ALVES, L. R. A., GAMEIRO, A. H. Algodão: alta competitividade no Brasil central. *Agroanalysis*, vol. 24, n. 3, p. 24-27, mar. 2004.
- HAYAMI, Y., RUTTAN, V. W. *Agricultural development: an international perspective*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1985.
- NÓBREGA, M. F. *Desafios da política agrícola*. São Paulo: Gazeta Mercantil S.A., em co-edição com o CNPq, 1985.
- RANGEL, I. *Questão agrária, industrialização e crise urbana no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2000.
- REZENDE, G. C. *Estado, macroeconomia e agricultura no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS / Rio de Janeiro: IPEA, 2003a.
- \_\_\_\_\_. Ocupação agrícola, estrutura agrária e mercado de trabalho rural no cerrado: o papel do preço da terra, dos recursos naturais e das políticas públicas. In: HELFAND, S., REZENDE, G. C. *Região e espaço no desenvolvimento agrícola brasileiro*. Rio de Janeiro: IPEA, 2003b. p. 173-212.

- \_\_\_\_\_. *Políticas Trabalhista, Fundiária e de Crédito Agrícola e seus efeitos adversos sobre a pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, Texto para Discussão nº 1180, abr. 2006.
- REYDON, B. P. Intervenções nos mercados de terras: uma proposta para a redução do uso especulativo da terra. In: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. *Reforma Agrária e desenvolvimento sustentável*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2000. p. 175-186.
- RICCI, R., ALVES, F. J. da C., NOVAES, J. R. P. *Mercado de trabalho do setor sucroalcooleiro no Brasil*. Brasília: IPEA, Estudos de Política Agrícola, 1994 (Documentos de Trabalho, 15).
- ROMEIRO, A., REYDON, B. P. (Coords.). *O mercado de terras*. Brasília: IPEA, Estudos de Política Agrícola, 1994 (Documentos de Trabalho, 13).
- SANDERS, J.H. e BEIN, F. L. Agricultural Development on the Brazilian Frontier: Southern Mato Grosso. *Economic Development and Cultural Change*, vol. 24, n. 3, p. 593-610, 1976. Uma versão em português desse artigo foi publicada em *Estudos Econômicos*, v. 6, n. 2, p. 85-112, maio/ago. 1976.
- SAYAD, J. Especulação com terras rurais, efeitos sobre a produção agrícola e o novo ITR. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 12, n. 1, p. 87-108, abr. 1982.
- SILVA, C. F. Estatuto da terra. In: MOTTA, M. (Org.). *Dicionário da terra*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2005. p. 198-200.
- TEIXEIRA, E. C., BARLETTA, J. R., LEMES, V. A. *Sugestões de reforma das Normas Regulamentadoras Rurais e Normas Regulamentadoras Urbanas n. 07 e 09 aplicadas ao meio rural*. Relatório do Seminário sobre Agricultura de Montanha e Legislação Trabalhista Rural. Viçosa: UFV, mar. 1997.
- TERCI, E. T., PERES, A. M. P., PERES, M. T. M., GUEDES, S. N. R. O trabalho agrícola temporário assalariado na agroindústria canieira: o caso do corte de cana na região de Piracicaba. Trabalho apresentado em painel sobre Mercado de Trabalho Agrícola. In: XLIII CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, Ribeirão Preto (SP), 24 a 27 de julho de 2005.
- ZYLBERSTAJN, D. Papel dos contratos na coordenação agro-industrial: um olhar além dos mercados. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 43, n. 1, p. 386-420, jul./set. 2005.

GERVÁSIO CASTRO DE REZENDE é pesquisador associado do IPEA e professor visitante da UERJ. O autor tem recebido apoio de pesquisa do CNPq e do projeto BASIS/CRSP/Universidade de Wisconsin/Universidade de Califórnia-Riverside. Este último projeto é apoiado pela USAID e coordenado por Steven Helfand.

PAULO TAFNER é pesquisador do IPEA e professor da Universidade Cândido Mendes.



# “A Polícia que queremos”: desafios para a reforma da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro.

105

HAYDÉE CARUSO  
LUCIANE PATRÍCIO  
ELIZABETE R. ALBERNAZ

## APRESENTAÇÃO

**A** derrocada dos regimes autoritários na América Latina, instaurados em um contexto de polarização continental suscitado pela Guerra Fria, deu início a uma longa e complicada jornada de transição democrática. As organizações policiais, enquanto instrumentos historicamente privilegiados de enraizamento do princípio da autoridade e de consolidação dos chamados estados modernos (MUNIZ, 2002), receberam especial atenção nos diversos processos de institucionalização desta nova ordem política.

Voltadas para a proteção dos interesses do Estado, operando lógicas altamente militaristas, de ênfase repressiva e autoritária, estas agências policiais vêm-se então progressivamente expostas a demandas e problemas oriundos de uma nova e complexa configuração social. Devido ao seu papel central na ação política, as polícias são organismos públicos altamente sensíveis a estes tipos de dinâmicas de mudanças histórico-sociais e rearranjos estatais (MUNIZ, 2002). O contato diário destas agências com os anseios e expectativas da população tende a acentuar o processo, evidenciando os contrastes entre o aparato de controle social totalitário e a busca pela universalização dos direitos individuais e coletivos (MUNIZ, 2001).

Longe de estarem consolidados, porém em diferentes estágios de maturação, os diversos processos de transição democrática das polícias latino-americanas são fortemente marcados por algumas características comuns. Partindo de um nível seguro de generalização, as demandas em torno da profissionalização dos agentes, da redução dos níveis de violência na ação policial, de uma maior participação da comunidade, do incremento da eficiência em lidar com as dinâmicas criminais e a busca de modelos flexíveis e descentralizados de gestão podem ser identificadas como as grandes linhas de transformação regional (FRUHLING, 2003).

No Brasil, a abertura política e a promulgação da Constituição de 1988 inauguram uma mudança de paradigmas no que se refere ao provimento público de segurança. Historicamente vinculadas aos segmentos militares, atuando como forças auxiliares ao exército, as polícias brasileiras tiveram um papel central no suporte a atividades de inteligência, na repressão a distúrbios civis e na segurança de pontos estratégicos, sob a perspectiva da chamada “doutrina de segurança nacional”. Visando a manutenção da soberania do Estado brasileiro frente à “ameaça comunista” e a “subversão”, as agências policiais encontravam-se, em muitos sentidos, afastadas da população, cuja relação era fortemente marcada pela violência e desconfiança sistêmica (MUNIZ, 2001).

A carta constitucional de 1988, como marco do processo de transição democrática brasileira, transportou o eixo de atuação das polícias da manutenção da chamada *segurança interna*, pautada em um modelo de ordem pública harmônico, cujo foco era a supressão dos conflitos e a formação de consensos, para o provimento de *segurança pública*. Pressupondo um novo arranjo social, onde os conflitos e jogos de interesses constituem a dinâmica por excelência de uma ordem social democrática, o foco na segurança pública implica o incremento de meios comedidos de força para a negociação da socialidade nos espaços públicos, o reforço de canais de participação comunitária enquanto instrumentos de planejamento, controle social e legitimidade das ações policiais (Kant de Lima, 1995)

Frente às pressões, internas e externas, para a reestruturação de seus modelos de atuação, diversas agências policiais por todo o país iniciaram processos de reformulação estrutural nas últimas décadas. Partindo de diferentes focos como a qualificação dos agentes, estratégias de planejamento e avaliação do policiamento, valorização profissional e criação de canais de interlocução comunitária, as polícias brasileiras vêm progressivamente buscando se ajustar às demandas democráticas por ampliação da

cidadania<sup>1</sup>. O ritmo da mudança é marcado por avanços e retrocessos. Os jogos e disputas de poder entre segmentos internos às agências policiais, bem como os reveses da política nacional, ora constituem grandes obstáculos, ora forças catalisadoras deste processo.

Guardadas as devidas especificidades históricas de cada país, esta condição compartilhada de transição política, institucional e cultural caracteriza o contexto em que germinaram diversas iniciativas e modalidades de reformas conduzidas na América Latina. As disputas em torno da multiplicidade de significados envolvidos na experiência democrática, onde, dentre elas, figura os sentidos de atuação das agências policiais, impulsionaram e continuam a impulsionar o acúmulo de reflexões teóricas sobre esta temática.

Com o objetivo de somar em termos de elementos empíricos para as discussões sobre a reestruturação organizacional das polícias no Brasil e na América Latina, o relato que segue se propõe iluminar preliminarmente os obstáculos e lições vivenciadas na co-produção de um processo de reforma. A Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ) e o Viva Rio, ONG carioca dedicada à pesquisa e intervenção na área de segurança pública, tornaram-se parceiros nesta iniciativa, cujos desdobramentos ainda estão sendo explorados.

Baseado na perspectiva de participação do Viva Rio no projeto “*Desenvolvimento Institucional da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro*”<sup>2</sup>, o presente artigo propõe algumas linhas de atuação para os processos de reforma de instituições policiais, partindo de três princípios estruturantes: 1) a condução do processo precisa ser incorporada, enquanto responsabilidade e valor, pelos gestores e demais membros da corporação policial, representando os anseios e expectativas dos segmentos internos; 2) qualquer plano de reforma precisa encontrar pontos focais sobre os quais articulem-se diversas problemáticas diagnosticadas, desencadeando desdobramentos indiretos sobre todo

1. Vide exemplos: Projeto “Integração e Gestão da Segurança Pública” (IGESP), desenvolvido pelo Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública (CRISP-UFGM); Formação Integrada de Policiais Militares e Policiais Cíveis da Polícia Militar do Estado de Pernambuco (PMPE), da Polícia Militar do Estado do Paraná (PMPR) e da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ), através do Curso de Políticas Públicas em Justiça Criminal e Segurança Pública da Universidade Federal Fluminense (UFF); iniciativas de interlocução comunitária como os Grupamentos de Policiamento em Áreas Especiais (GPAE-PMERJ), os Grupo Especializado de Atuação em Áreas de Risco (GPAR-PMMG); iniciativas de valorização policial como o “Premio Policia Cidadã”, realizado pelo Instituto Sou da Paz.
2. Projeto financiado pela Fundação Konrad Adenauer no período de 2005/2006.

o sistema policial; 3) a ampla participação da sociedade civil é crucial para dar legitimidade ao processo, influenciando em sua condução e participando ativamente na definição das propostas.

Para uma melhor leitura desta experiência, com o intuito de apresentar as principais lições e obstáculos vivenciados, a primeira parte deste artigo pretende situar o público em relação ao histórico e a metodologia empregada para a realização do diagnóstico institucional da PMERJ. Em seguida, partindo dos desdobramentos do “Seminário A Polícia que Queremos”, serão apresentadas as principais propostas de reforma para a corporação, onde se busca estabelecer alguns paralelos entre estes resultados e as grandes linhas da política nacional, previstas no Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP).

#### RELATOS DE UMA EXPERIÊNCIA: CONSTRUINDO O DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL DA PMERJ

**E**m meados de 2004, o Conselho Diretor do Viva Rio<sup>3</sup> propôs que a equipe de pesquisadores da instituição elaborasse um estudo sobre a situação da segurança pública no Estado do Rio de Janeiro, onde deveriam constar propostas que pudessem servir de subsídios para o debate eleitoral ao Governo do Estado em 2006.

O principal desafio estava em escolher por onde começar, tendo em vista a impossibilidade de estudar, em tão curto espaço de tempo, todas as instituições que compõem o sistema de segurança pública e justiça criminal.

A Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ) apareceu como a melhor opção para dar o primeiro passo; principalmente pelo fato de ser a instituição pública de maior capilaridade no Estado, visualmente identificada, porém pouco estudada e compreendida<sup>4</sup>. Outro fator relevante foi a própria experiência pregressa de cooperação entre o Viva Rio e a PM, através dos diversos trabalhos desenvolvidos em parceria ao longo dos últimos anos, facilitando o diálogo necessário para realização deste tipo de empreendimento.

Inicialmente, foram organizadas reuniões de trabalho onde técnicos do Viva Rio, representantes de seu Conselho Diretor e policiais militares debatiam os problemas enfrentados pela PMERJ, sempre partindo de uma agen-

---

3. O Conselho Diretor é constituído por integrantes de diversos segmentos representativos da sociedade fluminense, tais como: empresários, acadêmicos, jornalistas, lideranças comunitárias, esportistas, artistas entre outros.

4. A PMERJ possui 37502 policiais na ativa e 23 mil inativos. Fonte: PMERJ/PM1-2006

da de temas definida pelos próprios policiais e equipe Viva Rio<sup>5</sup>. Em paralelo, o Comando da Corporação também estava organizando um grupo de trabalho, que tinha por objetivo apresentar insumos para a constituição de um novo Plano Diretor, estruturado em propostas de curto, médio e longo prazo.

O desafio estava em unir esforços em prol de um grupo misto de trabalho, visando assim, otimizar tempo e recursos. Esta proposta foi levada ao comando da corporação e prontamente aceita<sup>6</sup>, fazendo com que as reuniões fossem unificadas e transferidas para o Quartel General da PMERJ.

Assim, o primeiro grande obstáculo ao processo havia sido superado. Era preciso discutir a realidade da PMERJ com os seus próprios integrantes, no interior de sua instituição. Romper com os pré-conceitos de ambos os lados e construir um ambiente que propiciasse uma escuta ativa, capaz de permitir aos PMs falar abertamente de seus dilemas, resistências e desafios e, em contrapartida, admitir que a equipe do Viva Rio fizesse ponderações sem medo de sofrer constrangimentos, mostrou-se crucial.

Como documentos referenciais para o início do processo, optou-se por recuperar o que a PM já havia produzido em prol de uma agenda de mudanças institucionais. A surpresa foi constatar que, ao longo de sua história, o único Plano Diretor encontrado datava de 1984. Foi produzido sob a orientação e comando do Coronel Carlos Magno Nazaré Cerqueira, cujo conteúdo, entretanto, nunca foi implementado.

Impressionou a todos os envolvidos no processo, policiais ou civis, a qualidade do documento e a atualidade de suas propostas. Entretanto, ficava também patente um grande desconhecimento da própria corporação em relação ao Plano Diretor de 84. Somente um pequeno grupo de oficiais conhecia-o em profundidade, tendo em vista ter, de alguma maneira, participado de sua construção.

Aqueles que, sob Comando do Coronel Cerqueira, eram tenentes e capitães hoje estão nos postos mais altos da carreira policial militar e, como se quisessem retomar o tempo perdido, propuseram ao Viva Rio a atualização do Plano Diretor da PMERJ. Todavia, passados tantos anos da primeira edição, verificou-se a concreta necessidade de primeiro elaborar um profundo diagnóstico, que permitisse sustentar qualquer proposta de mudança.

- 
5. As reuniões ocorreram na Assessoria de Planejamento, Organização e Modernização – APOM sob a coordenação logística do chefe deste setor e coordenação operacional do CEL PM Ubiratan Ângelo, atual Diretor de Ensino e Instrução da corporação.
  6. Foi publicada a criação do Grupo de Trabalho em Boletim Interno da PMERJ, principal instrumento de comunicação da Instituição.

É importante lembrar quem foi Carlos Magno Nazaré Cerqueira: o primeiro comandante de carreira policial militar a comandar a instituição, rompendo com 175 anos de história onde Generais e Coronéis do Exército exerciam o alto comando da Corporação. Cerqueira foi também o primeiro policial negro a assumir tal posto. Sua trajetória profissional chama atenção por seu amplo interesse em dialogar com o mundo acadêmico e com a sociedade civil organizada, rompendo barreiras e propondo um diálogo entre universos tradicionalmente distantes e antagônicos.

Em sua gestão, a Polícia Militar publicou seus principais documentos de referência, utilizados até os dias atuais, mesmo datados de antes da promulgação da Constituição de 1988. Como exemplo, destaca-se o Manual Básico do Policial Militar, publicado em 1987 e até a presente data sem atualização. Sua preocupação em elaborar estudos que gerassem publicações extrapolou o ambiente *intramuros* dos quartéis e ganhou o mundo acadêmico com a Coleção Polícia Amanhã, elaborada pelo Instituto Carioca de Criminologia com apoio da Fundação Ford<sup>7</sup>.

Diante do objetivo preliminar de elaborar um amplo diagnóstico institucional da PMERJ foi definida a metodologia de trabalho, que previu encontros semanais com os responsáveis pelas políticas setoriais da corporação. Em cada encontro o roteiro proposto focava: a) apresentação do cenário atual, b) problemas enfrentados e c) propostas de melhoria para o seu setor.

Ao longo do processo de consulta mostrou-se necessário ampliar o foco da pesquisa, partindo para a realização de entrevistas em profundidade com atores-chave dentro e fora da corporação e grupos focais, a fim de contemplar também a perspectiva das praças<sup>8</sup> e dos profissionais de saúde<sup>9</sup>.

Os dados produzidos pelo diagnóstico foram analisados pela equipe técnica do Viva Rio à luz de um amplo levantamento bibliográfico sobre o que hoje existe em termos de estudos, nacionais e internacionais, de reformas institucionais de polícia. Foram consultados também os documentos oficiais da PMERJ e demais Polícias Militares do país.

- 
7. Destaca-se nesta coleção o último volume, publicado após a morte do Cel Cerqueira, e intitulado: *“O futuro de uma ilusão: o sonho de uma nova polícia”*. Esta obra encerra prematuramente a carreira de um dos mais respeitáveis oficiais de Polícia Militar no Brasil.
  8. As praças da PMERJ (soldados, cabos e sargentos) correspondem a 93% do efetivo da corporação. Fonte: PM1/PMERJ-2005.
  9. Foram consultados policiais médicos e também profissionais civis que atuam na área de saúde.

Todo este material foi consolidado no documento “Diagnóstico Institucional da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro”, estruturado em três grandes eixos temáticos: 1) A PMERJ e o Estado 2) A PMERJ e a Corporação; 3) A PMERJ e a Sociedade. Este documento foi entregue ao Comando Geral da corporação em dezembro de 2005.

A partir da consolidação destas informações, o grande desafio estava em construir propostas que dialogassem com a realidade institucional delineada pelo diagnóstico. Na perspectiva de quem atuou na sistematização das informações, este seria o principal desafio que a PMERJ iria enfrentar. Isto porque, ao longo de todo o processo de consulta, os atores acionados apresentavam com clareza os problemas enfrentados, todavia, no momento da proposição de alternativas para solucionar tais problemas, havia enorme dificuldade em construir concretamente uma ação. Tal fato foi constatado tanto no círculo de oficiais quanto no círculo das praças.

Outras resistências foram constatadas e devem aqui ser pontuadas. Em muitos momentos a alta rotatividade dos cargos de chefia atrapalhou a condução das atividades. A principal razão, dada a grande movimentação de policiais entre as diretorias e setores da corporação, era a lacuna de conhecimento mais aprofundado sobre a área investigada, prejudicando o mapeamento setorial.

A realização de um diagnóstico desta magnitude, numa instituição de larga escala como a PMERJ, pressupõe a adesão de seus atores, fato que, por algumas vezes, não ocorreu, exigindo esforços redobrados de convencimento sobre a relevância do processo.

Outro aspecto que por vezes dificultou o trabalho refere-se à falta de informações sistematizadas e centralizadas. Cada setor produz diversos tipos de dados não sistematizados e, portanto, incapazes de gerar informações úteis para tomada de decisão. Esta dificuldade foi sentida com maior força quando o Viva Rio propôs um estudo complementar ao diagnóstico institucional que focasse a saúde do policial militar, em especial, as causas geradoras de altos índices de policiais militares mortos e feridos em folga ou em serviço. Neste caso, parte das informações necessárias estava armazenada no setor de pessoal, outra parte no setor de saúde e ambos não dialogavam em prol da sistematização de tais informações.

A atuação de uma organização não governamental como facilitadora do processo de coleta de informações também não foi algo trivial. Muitas resistências e desconfianças surgiram, traduzindo-se em dificuldades em conversar com determinados setores, ou melhor, com determinados atores que

relutavam em “expor a corporação” para uma entidade que, aos olhos de alguns, defendia exclusivamente os “direitos humanos dos bandidos” ou que na arena pública “só se colocava contra a PMERJ, fazendo críticas e cobranças”.

Obviamente, a construção da legitimidade do Viva Rio na facilitação deste processo ocorreu de modo gradual, mas não consensual. Todavia, importantes passos foram dados, resultando no diálogo com setores até então distantes. A opção institucional do Viva Rio foi contribuir com a sistematização e redação do documento, a partir do que os integrantes da corporação identificavam como relevante. Tal escolha visava construir consenso sobre o que seria escrito e garantir que todos os consultados se sentissem co-produtores deste investimento. Logo, a definição deste *lugar* para o Viva Rio em muito facilitou a aceitação deste trabalho, fazendo com que todos assumissem o diagnóstico como produto da PMERJ e não de uma organização de fora da corporação.

O diagnóstico institucional foi entregue oficialmente em dezembro de 2005 e, passados alguns meses sem maiores desdobramentos desta ação, eis que a PMERJ traz à tona a discussão em torno das mudanças institucionais, propondo que fosse criada uma comissão interna intitulada “A Polícia que queremos”. Esta comissão seria responsável por conduzir consultas junto ao público interno e externo para coletar propostas de mudança com base no diagnóstico previamente realizado. Posteriormente, como desdobramento das atividades desta comissão, foi realizado um seminário, onde as propostas apresentadas foram discutidas e sistematizadas.

Eis o passo desafiador dado pela PMERJ, fato sem precedente na história das polícias brasileiras e que será objeto de nosso próximo assunto.

## O SEMINÁRIO “A POLÍCIA QUE QUEREMOS” E POSSÍVEIS CAMINHOS NA ÁREA DE SEGURANÇA PÚBLICA.

### O evento

Como foi visto anteriormente, ainda que a proposta inicial do Projeto *Desenvolvimento Institucional da PMERJ* enfocasse a elaboração de um Plano Diretor para a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, documento este que serviria como base para pensar e projetar a instituição num espaço de aproximadamente 10 anos, o que será possível perceber é que esta experiência trouxe outros desdobramentos.



Assim, diante dos resultados dos grupos de trabalho que foram constituídos no seminário “A Polícia que Queremos”, é possível perceber analogias e traçar paralelos entre o que os policiais militares e a população carioca estão vislumbrando para a modernização de sua polícia e o que tem sido discutido em âmbito federal nesta matéria. Além de pensar cada setor estratégico da polícia militar, a partir do debate em torno dos 10 eixos apresentados<sup>10</sup>, a metodologia proposta no evento pôde evidenciar que, para desencadear um processo de modernização é preciso levar em consideração, não apenas aspectos estritamente comuns ao universo policial, mas sua relação com as demais áreas e órgãos diretamente interessados na promoção da segurança pública.

O Seminário “A Polícia que Queremos! Compartilhando a Visão e Construindo o Futuro!” foi realizado pela Polícia Militar nos dias 18, 19 e 20 de julho de 2006. A metodologia foi dividida em três momentos: o primeiro contou com a participação de todos os círculos hierárquicos da PMERJ, através da coleta de dados (sugestões) em todas as unidades da Polícia Militar. O segundo, realizado paralelamente, contou com a participação da sociedade civil, tanto através da realização de reuniões com grupos representativos, como da coleta de sugestões através de um formulário eletrônico<sup>11</sup>, onde qualquer pessoa pôde enviar sugestões dentre os 10 eixos apresentados. E, finalmente, o terceiro momento, construído no seminário, onde os grupos temáticos (formados tanto por integrantes da PMERJ como por representantes da sociedade civil) tinham como objetivo discutir os temas em torno das propostas previamente levantadas no público interno e externo.

O documento organizado como produto do seminário reúne cerca de 300 propostas. Ao final do evento, a Polícia Militar fez a entrega de seu Relatório Final aos candidatos ao executivo estadual do Rio de Janeiro, de modo que pudessem ter conhecimento dos anseios da instituição e da sociedade civil e planejassem suas propostas de governo à luz dos resultados do seminário.

- 
10. Eixo 01: Pessoal; Eixo 02: Ensino e Instrução; Eixo 03: Inteligência; Eixo 04: Operacional; Eixo 05: Comunicação Social; Eixo 06: Apoio Logístico; Eixo 07: Orçamento e Finanças; Eixo 08: Saúde; Eixo 09: Controle Interno; Eixo 10: Modernização Administrativa e Tecnológica e Eixo 11: Visão do Cliente. Vale destacar que sobre o eixo 11, a proposta era levantar junto a sociedade civil sugestões acerca de todos os eixos previamente elencados.
  11. O endereço eletrônico para acessar o formulário é [www.apoliciaquequeremos.com.br](http://www.apoliciaquequeremos.com.br). A divulgação do mesmo foi realizada através da confecção de *spots* de serviço com duração de 30 segundos, veiculado pela TV Globo e algumas emissoras de TV. Foram recolhidas cerca de 5.000 propostas pela internet.

## *Construindo uma agenda de segurança pública para o Rio de Janeiro*

O Plano Nacional de Segurança Pública do Governo Federal (PNSP), documento lançado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) do Ministério da Justiça, dedica, dentre os pontos apresentados em seu conteúdo, boa parte ao universo policial e especialmente à Polícia Militar.

Segundo o PNSP, um dos requisitos fundamentais para a implantação de um processo de cultura de paz, é a modernização das instituições policiais, cuja transformação necessariamente passa pela revisão de seus valores, de sua identidade institucional, de sua cultura profissional e de seus padrões de comportamento.

Dentre os pontos levantados pelo Plano, direcionados especialmente a Polícia Militar, é possível destacar:

1. Qualificação do Policiamento Ostensivo;
2. Reformulação dos regulamentos disciplinares;
3. Diminuição dos graus hierárquicos;
4. Controle rigoroso do uso da força letal (arma de fogo);
5. Redução do efetivo nas funções administrativas.

Traçando um paralelo entre o PNSP, ou seja, a política proposta nacionalmente no que tange a segurança pública e as propostas apresentadas no seminário, é possível perceber, em primeiro lugar, que muitas das reivindicações e necessidades apontadas no interior da PMERJ, de alguma forma já tinham sido indicadas no documento da SENASP. No conjunto das propostas que dialogam diretamente com os pontos acima apresentados, pode-se destacar:

- a) Criação de equivalência dos Cursos de Formação de Praças (Soldados, Cabos e Sargentos) e dos Cursos de Formação de Oficiais a Cursos Técnicos (no caso de praças) e a Curso Superior, no caso dos oficiais;
- b) Imposição de rígido cumprimento de cargas horárias de cursos de formação, de modo a acabar com uso operacional de pessoal em formação, salvo em situações excepcionais ou em funções de estágio;
- c) Criação de Núcleo de Instrução em Defesa Pessoal e Uso Comedido da Força;
- d) Criação de Corpo (fixo) de Instrutores Civis e Militares, remunerados através de encargos especiais;

- e) Valorização da filosofia e expansão do programa de policiamento comunitário;
- f) Priorização da revisão e reformulação da legislação referente aos processos administrativos disciplinares e ao Regulamento Disciplinar da PMERJ, promovendo a compatibilização com a ordem constitucional (garantias individuais) e com os anseios sociais (pronta resposta institucional);
- g) Inclusão formal das entidades de classe para a discussão, na assembléia legislativa, do Regulamento Disciplinar da Polícia Militar;
- h) Criação de instrumentos institucionais de controle efetivo da letalidade policial em ocorrências que resultem em confrontos armados, sejam aqueles envolvendo a letalidade de civis ou de policiais. Para tanto, seria fundamental a criação de um banco de dados com informações precisas sobre este tipo de ocorrências;
- i) Necessidade de acompanhamento psicológico *ex officio* do PM envolvido em ocorrências de confronto armado com mortos e/ou feridos;
- j) Criação de mecanismos de administração e controle no uso de munições, armamento e viaturas.

É interessante destacar também que muitas foram as propostas que tinham como objetivo criar instrumentos institucionais internos que qualificassem o serviço policial. Neste aspecto, destacam-se os seguintes:

- a) Criação de uma Escola de Inteligência, que assumiria toda parte educacional do Sistema de Inteligência da PMERJ, vinculada a Diretoria de Ensino e Instrução;
- b) Descentralização das Áreas Integradas de Segurança Pública (AISPs), tornando-as menores, mais homogêneas, em maior número. A cada AISP deve corresponder a área de ação de uma Companhia da PM e a circunscrição de uma Delegacia de Polícia;
- c) Utilização do *geoprocessamento* nas áreas integradas de segurança pública;
- d) Utilização de indicadores de avaliação quantitativos e qualitativos, que não se restrinjam a apreensão de armas, drogas e prisões efetuadas, buscando incorporar outros indicadores que contemplem outras dimensões da ação policial;
- e) Integração no mesmo ambiente físico dos mecanismos de atendimento da Polícia Militar, Civil, Rodoviária Federal, Corpo de Bombeiros Militar, entre outros;

- f) Criação, na PMERJ, dos Serviços de Saúde Ocupacional, Promoção da Saúde e de Epidemiologia e Estatística;
- g) Criar Programa de Vigilância de Riscos, para prevenir e reduzir vitimização de policiais (por causas externas – ferimentos e mortes, em serviço ou folga, intencional ou acidental e por causas internas – problemas de saúde, física ou psicológica);
- h) Criação de um sistema de dados com as informações de todos os policiais de forma acessível para todas as Unidades, visando integrar as informações de diversos órgãos, hoje descentralizadas;
- i) Valorização e disseminação de modalidades alternativas de resolução de conflitos, que não estejam pautadas no enfrentamento pontual e repressivo;
- j) Lavratura de Termos Circunstanciados pela Polícia Militar, conforme determina a Lei nº 9099/95.

Por outro lado, é importante ressaltar que muitos foram os pontos apresentados que evidenciam a necessidade da aproximação entre a polícia e a sociedade, seja com a população no dia a dia, seja através de convênios e parcerias com centros de produção de conhecimento, como universidades e institutos de pesquisa. Neste sentido, observa-se a:

- a) Criação de uma linha de estudo na área de Inteligência, de modo a fomentar uma discussão sobre Inteligência, fórum no qual participarão o público interno e externo;
- b) Dinamização do telefone 190 e realização de campanhas educativas para o cidadão quanto ao bom uso do sistema;
- c) Estabelecimento de parceria com a imprensa, de modo pró ativo;
- d) Reunião sistemática de especialistas e pesquisadores policiais e não policiais para elaborar indicadores de avaliação do trabalho policial;
- e) Realização de pesquisas de vitimização a fim de identificar a sensação de segurança das pessoas e sua relação com a imagem da polícia;
- f) Inclusão nos critérios de ascensão profissional, pontuações que valorizem ações policiais voltadas para a promoção da cidadania e a garantia dos direitos constitucionais;
- g) Criação de uma política de segurança cidadã que deve reconhecer e respeitar o cidadão como sujeito de direitos;
- h) Fortalecer os canais de cooperação entre a polícia e a sociedade, tais como Conselhos Comunitários de Segurança;

- i) Inserção na prática policial a mediação de conflitos e o diálogo com a comunidade, viabilizando a sua co-participação nas políticas de segurança;
- j) Criação de estratégias regulares de prestação de contas à sociedade;
- k) Envolvimento das Universidades e Centros de Pesquisa no processo de melhoria da polícia.

E finalmente, em que pese o esforço de construir um conjunto sugestões para a modernização policial militar, muitas foram as propostas relacionadas a questões mais amplas na agenda de segurança pública, cujo foco principal não seria a PM, mas o sistema de uma maneira geral, evidenciando que o processo de modernização de uma instituição policial necessariamente apontará para questões mais estruturais nesta área. São elas:

- a) Criação de uma regulamentação que proíba o secretário de segurança de se candidatar a cargos políticos imediatamente após a sua saída do governo;
- b) Realização efetiva de um trabalho integrado entre estados e municípios, de modo a investir nos problemas de ordenamento público;
- c) Integração entre a Polícia Militar e a Polícia Civil.

Vale lembrar que um passo fundamental para iniciar qualquer processo de mudança é a elaboração de um diagnóstico que subsidie a construção de uma política pública. Um diagnóstico que contemple informações qualificadas e consistentes, que reúna dados quantitativos e qualitativos. Um bom diagnóstico, com dados confiáveis e elaborado com rigor científico é o primeiro passo para a concepção de uma política e, com esta, o planejamento das ações e a definição de metas claras e de indicadores de avaliação.

Seguindo o mesmo raciocínio e reconhecendo a importância da qualificação e elaboração de uma pesquisa que indique pontos nevrálgicos na instituição policial militar carioca, dentre o conjunto de propostas incluídas no documento final do seminário, foi definida uma *Ação Preliminar*, a ser executada de forma anterior a todas as demais ações, qual seja, a elaboração de um censo da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. Esta iniciativa servirá como fonte de informação não apenas para a construção de uma nova política de pessoal, como também para inaugurar uma cultura de valorização e qualificação de dados, reunidos num banco de dados que reflita o universo da Polícia Militar, facilitando assim, o planejamento de suas ações.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- FRÜHLING, Hugo. 2003. *“Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina. ¿Cuál es el impacto?”*. Serie Documentos del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.
- KANT DE LIMA, Roberto. 1995. *A polícia na cidade do Rio de Janeiro*. Ed.Forense.
- MUNIZ, Jacqueline. 2001. *“A Crise de Identidade das Polícias Militares Brasileiras: dilemas e paradoxos da formação educacional”*. Security and Defense Studies Review. Vol. 1. Washington, DC.
- MUNIZ, Jacqueline. 2002. *“Recomendações para a Reforma Policial na América Latina”*.  
Centro de Estudos de Segurança Cidadã – CESC, Santiago, Chile.
- Diagnóstico Institucional da PMERJ. Viva Rio, 2005. (no prelo)
- Plano Nacional de Segurança Pública. Secretaria Nacional de Segurança Pública/Ministério da Justiça, 2003.
- Seminário “A Polícia que queremos! Compartilhando a visão e construindo o futuro”. Relatório final consolidado. PMERJ, 2006

HAYDÉE CARUSO – Doutoranda – Programa de Pós Graduação em Antropologia (PPGA/UFF). Coordenadora de Projetos em Segurança Pública do Viva Rio.

LUCIANE PATRÍCIO – Doutoranda – Programa de Pós Graduação em Antropologia (PPGA/UFF). Coordenadora de Projetos em Segurança Pública do Viva Rio.

ELIZABETE R. ALBERNAZ – Mestranda – Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social (PPGAS-UFRJ). Pesquisadora da Área de Segurança Pública do Viva Rio.

JOSÉ VICENTE DA SILVA FILHO

**N**a manhã do dia 12 de agosto de 2006 um repórter e um auxiliar técnico da Rede Globo de Televisão foram seqüestrados. Após a soltura de um dos seqüestrados a emissora veiculou um vídeo gravado por criminosos como condição para libertação do outro repórter seqüestrado. A imagem com um discurso de pouco mais de três minutos, lido por um mascarado, foi veiculada após consultas da rede de televisão com organismos internacionais de comunicação e empresas de gerenciamento de risco e a despeito de orientações contrárias da polícia paulista que insistia na adoção de procedimentos preliminares de negociação, como a prova de vida.

Mas essa foi apenas a mais recente de outras importantes manifestações da mais conhecida organização criminosa paulista, o Primeiro Comando da Capital, popularmente denominado PCC. Em maio, após remoção de 765 presos selecionados entre os principais suspeitos de envolvimento em grupos criminosos, para o presídio de segurança máxima existente na cidade de Presidente Bernardes, distante 620 quilômetros da Capital, as lideranças do PCC decidiram fazer uma demonstração de força para as autoridades tão logo chegaram à nova unidade, fazendo uma grande mobilização para provocar rebeliões no maior número possível de presídios e acionar criminosos fora das prisões para atacar policiais.

A reação inesperada dos criminosos presos surpreendeu as autoridades e os policiais, pela envergadura, pela violência e pela capacidade de mobilização das ações de rua a partir das prisões. Apenas dois dias depois da transferência, no sábado, teve início um conjunto de ações criminosas sem precedentes: policiais de serviço e outros agentes públicos vinculados à segurança pública – agentes penitenciários e guardas municipais – passaram a ser atacados a tiros por criminosos, inclusive alguns em horário de folga. Dezenas de casas de policiais também foram alvos dos ataques. Em um dia foram realizados 63 atentados em 23 cidades paulistas. Na mesma ocasião as unidades prisionais foram se rebelando uma após outra, chegando a 74 os presídios submetidos pelos presos da rede estadual de 144 unidades. Em três dias foram assassinados 23 policiais militares e 8 policiais civis, superando os 28 que morreram em todo o ano de 2005. Foram mortos também 6 agentes penitenciários e 3 guardas municipais. Alguns criminosos foram acompanhados por vândalos ligados a transportes alternativos, conforme a polícia apurou, incendiando dezenas de ônibus na Capital e em algumas grandes cidades do interior, embora sem vítimas.

A intensa cobertura da imprensa, especialmente as imagens da televisão, muitas explorando um sensacionalismo inconseqüente, estimulou intensa boataria que gerou pânico coletivo na região metropolitana de quase 20 milhões de habitantes. Shoppings centers, lojas, empresas, fóruns, repartições públicas, universidades e escolas começaram a fechar no final da tarde da segunda-feira, terceiro dia dos conflitos, gerando congestionamentos inusitados entre as 17 e 19 horas. Às 17h30 o congestionamento em São Paulo chegou a quase 200 quilômetros, quatro vezes maior que o normal para esse horário. Às 21 horas a emblemática e movimentadíssima esquina das avenidas Ipiranga e São João, no centro de São Paulo, foi fotografada com uma imagem insólita: estava vazia.

A reação da polícia, após os primeiros momentos de surpresa, foi dura. Em menos de uma semana mais de 150 suspeitos foram presos e 122 foram mortos pela polícia, 91 dos quais teriam ligações com os atentados dos criminosos aos policiais, segundo contabilidade da Secretaria da Segurança Pública. Nas rebeliões 23 presos foram mortos pelos próprios colegas, embora nenhum preso tenha fugido e nenhum refém sofrido lesões de gravidade. Em menos de uma semana os ataques cessaram e os presídios voltaram à relativa normalidade, apesar dos grandes prejuízos causados em muitas instalações.

No início de julho nova onda de ataques voltou a surpreender os policiais paulistas com registro de 68 ônibus incendiados, 16 agências bancárias



atacadas além de seis agentes de segurança e um civil mortos pelos bandidos. No dia sete de agosto outra onda de ataques, desta vez longe de alvos policiais, atingiu quase duas centenas de outros alvos, entre ônibus, bancos, lojas, veículos e a sede do Ministério Público paulista, seguindo-se a prisão de 28 suspeitos de ligação com os ataques, além de cinco mortes em confronto.

O governo do Estado foi criticado por políticos e por amplos setores da mídia por não ter aceitado a oferta do Governo Federal de recursos de inteligência da Polícia Federal, da Força Nacional de Segurança ou do próprio Exército. As insistentes ofertas do Governo Federal insinuavam claramente que a situação de São Paulo estaria fora de controle. Mas havia motivos para não aceitar: a forte reação do aparato policial estadual prendeu mais de 500 suspeitos de participação nos ataques, matou quase cem em confrontos e em todas as três ondas de ataque tinha retomado o controle da situação no máximo em três dias. O Governo Federal se deu conta de que quatro mil efetivos da Força Nacional, a serem arrebanhados dos estados, demorariam pelo menos 10 dias para serem organizados e apresentados em São Paulo (seriam necessários pelos menos 30 vôos, 40 hotéis e 80 ônibus para viabilizar essa apresentação) e acabou aceitando as ponderações do Exército de que a participação dos militares federais só teria cabimento se houvesse um grau maior de comprometimento da ordem pública, como, por exemplo, a impossibilidade de normalizar o transporte público e a disseminação, em larga escala, de ataques a alvos civis e a instituições públicas (escolas, fóruns etc).

Não se sabem as possíveis evoluções dessas manifestações criminosas. As coincidências das características das ações com táticas terroristas – ações sem a habitual finalidade lucrativa de bandidos comuns, a constatação de que alguns setores funcionam como células estanques, os sucessivos ataques de surpresa gerando alto impacto na opinião pública, a tentativa de desmoralização das autoridades e agora o manifesto argumentando a justiça da motivação de suas ações – suscitam as mais variadas interpretações, inclusive a de que São Paulo perdeu o controle das ruas e sobre o crime organizado. É mais provável que as facções criminosas de São Paulo não sejam tão poderosas como muitos imaginam e que devam muito de sua força à deficiência dos sistemas de inteligência e de investigação que não conseguiram achar os pontos críticos para neutralizá-las. É provável também que estejam testando as possibilidades de incomodar as autoridades seguindo roteiro básico das cartilhas terrorismo e guerrilha urbana, utilizando a farta mão-de-obra de delinquentes à solta que têm débitos a serem saldados com esses grupos criminosos. Não se descarta também um irracional e vaidoso uso de poder por parte de lide-

ranças criminosas, sujeitando seus comparsas a riscos e mesmo comprometendo a continuidade de seus negócios criminosos. O fato é que essas ações inéditas do banditismo urbano causaram forte impacto na opinião pública e trouxeram à tona a gravidade da situação da segurança pública em todo o país, impondo mudanças nos discursos políticos da campanha eleitoral.

Na verdade os seguidos e assustadores eventos de São Paulo colocaram à tona um pouco de todo o conjunto combinado de problemas da segurança pública do país, decorrente de mazelas, incompetências e omissões ao longo do tempo. A magnitude dos problemas de São Paulo e do Rio de Janeiro deve ser compreendida por serem áreas de grande concentração populacional, por constituírem os principais mercados para as várias modalidades de crime organizado, pela alta concentração de presos e pela quantidade e variedade de crimes sofridos pela população. A crise de segurança pública, ressalvada a particularidade dos ataques em São Paulo e a proporção dos fatos, é a mesma nos demais estados, como se podem constatar nos problemas freqüentes em localidades tão diferentes como Mato Grosso do Sul, Espírito Santo, Pernambuco e até no Acre, com população pouco superior a meio milhão de habitantes.

## I. O PARADOXO PAULISTA

Quando se analisa superficialmente a crise de segurança ocorrida em São Paulo pode se ter uma impressão equivocada de que o aparato policial perdeu o controle sobre os criminosos e a população ficou entregue às mãos dos bandidos numa espiral generalizada e crescente de violência.

Nada mais equivocado.

O Estado de São Paulo está se tornando referência internacional de sucesso na redução da violência pela significativa redução dos homicídios em quase todas as cidades. Isso não é natural num país violento como o Brasil e nem seria de se esperar numa cidade gigantesca como São Paulo ou sua região metropolitana, uma das mais complexas do planeta. Neste momento, por exemplo, os analistas do FBI, a polícia federal americana, estão tentando compreender os motivos para o aumento da violência nos Estados Unidos em 2005, com preocupante crescimento dos homicídios em cidades importantes como Cleveland (aumento de 38%) e Milwaukee (aumento de 40%). A cidade de São Paulo hoje tem menos homicídios do que há vinte anos atrás apesar de ter crescido em quase dois milhões de habitantes: em 1986 foram registrados 2.864 homicídios dolosos, o total registrado em 2005 foi de 2.576 e a queda continuou no primeiro semestre de 2006, apesar dos ataques ocorridos.

Desde o ano 2000 vem ocorrendo no Estado de São Paulo um período de reversão da mortalidade com taxas declinantes e contínuas, inclusive na gigantesca e problemática cidade de São Paulo, onde o índice de 31,5 mortos por cem mil habitantes de 1986 para caiu para 23,9 em 2005.

No ano de 2005 constatou-se a impressionante redução de 2.842 mortos em comparação com os registros de 1999 em todo o Estado de São Paulo, verificando-se queda de 48% apurada sobre os índices por 100 mil habitantes. Os registros de homicídios no primeiro trimestre de 2006 ainda mostram forte recuo em relação a igual período do ano passado: de 27,08% em todo o Estado e de 27,92% na complexa cidade de São Paulo.

Para ilustrar a dimensão desses números fazemos a comparação com o Estado do Rio de Janeiro, pela magnitude populacional de ambos estados e suas capitais e pela similaridade de seus problemas de segurança.

Tabela 1. *Evolução de homicídios dolosos em São Paulo e Rio de Janeiro*

	Localidade	2004	2005	Diferença
<b>Rio de Janeiro</b>	Estado	6.438	6.620	+ 2,82 %
<b>São Paulo</b>	Estado	8.934	7.276	- 18,55 %
<b>Rio de Janeiro</b>	Capital	2.653	2.406	- 9,31 %
<b>São Paulo</b>	Capital	3.404	2.576	- 24,32 %

Fontes: Secretarias de Segurança Pública dos Estados de SP e RJ

Tabela 2. *Índices de mortos por 100 mil habitantes em São Paulo e Rio de Janeiro em 2005*

	Estado	Capital
<b>São Paulo</b>	18,21	24,32
<b>Rio de Janeiro</b>	43,12	38,98
<b>Diferença</b>	136,79 %	60,27 %

Fontes: Secretarias de Segurança Pública dos Estados de SP e RJ

A comparação entre os dois maiores centros urbanos do Brasil mostra a grande diferença entre os resultados alcançados em São Paulo e a persistência dos altos níveis da violência no Rio de Janeiro. Observe-se que o coeficiente

por grupo de 100 mil pessoas ao ano é 136,79% maior no Estado do Rio de Janeiro e que a cidade do Rio de Janeiro teve apenas 170 mortos menos que a cidade de São Paulo, apesar de a capital paulista ter cinco milhões de habitantes a mais. Nos três primeiros meses de 2006 o Estado do Rio de Janeiro (população de 16 milhões) registrou 1.608 homicídios superando os 1.551 do Estado de São Paulo (população de 40 milhões).

Como foi possível a extraordinária queda dos homicídios e, ao mesmo tempo, algumas das maiores manifestações de violência em São Paulo?

Examinemos esse paradoxo que é da maior relevância.

### *1.1 Os três segmentos do crime*

De maneira simplificada pode se considerar a existência de três grandes segmentos de atividade criminosa que demandam estruturas e estratégias diferenciadas por parte das polícias, ainda que haja permeabilidade entre esses segmentos.

O primeiro segmento é o das agressões interpessoais, geralmente decorrentes de carências e conflitos nas áreas mais pobres das grandes cidades. As agressões e os homicídios são crimes típicos deste segmento. Geralmente são delitos praticados sem nenhuma finalidade de obtenção de ganhos, além de vingança pessoal. Seus autores costumam praticar esses delitos sob influência de frustrações contínuas e de ambientes onde a provocação costuma ser comum, como nos bares de periferia. A desordem reinante nessas áreas abandonadas pelo poder público induz a uma estimulante sensação de impunidade reforçada pela costumeira ineficiência da investigação policial em esclarecer os crimes e prender os autores. A bem sucedida receita paulista para esse problema mostrou que a eficácia da ação policial depende de algumas providências críticas como reestruturar os efetivos do policiamento ostensivo nas áreas de maior incidência e dar alta capacidade de resposta nas unidades de investigação da Polícia Civil. Por este aspecto a estratégia do Departamento de Homicídios é um modelo de sucesso recomendado para outros estados, com sua coordenação para todas as cidades, com o trabalho descentralizado operando junto das delegacias de áreas críticas e com a utilização de um sistema básico de inteligência com informações e fotos de suspeitos e homicidas. O aumento em oito vezes na taxa de esclarecimento e prisões, no prazo de cinco anos, reverteu a situação de impunidade reinante, passando a tornar-se uma preocupação entre os brigões da periferia. Este é o segmento que mais se beneficia do complemento de medidas sociais de prevenção, como a restau-

ração urbana de áreas degradadas (inclusive iluminação), controle sobre bares irregulares ou restrições sobre vendas de bebidas alcoólicas, programas de complementação escolar e de lazer e principalmente programas qualificados para atendimento de jovens.

Nesse segmento os investimentos, programas e ações da segurança pública paulista foram extraordinariamente bem sucedidos. As evidências mostram que não foram ações pontuais de fechamento de bares em uma dúzia e meia de municípios, nem programas de inclusão social e mobilizações comunitárias presentes em muitas localidades brasileiras que estão longe de reverter seus índices de violência. Nem poderia se atribuir esse resultado à edição do Estatuto do Desarmamento em dezembro de 2003 e à grande adesão da população na campanha de entrega de armas, o que também beneficiaria o Rio de Janeiro e os demais estados. O cruzamento de cálculos feito pela Coordenadoria de Análise e Planejamento da Secretaria da Segurança estima que o impacto do desarmamento não supere os 5 % no coeficiente de redução.

A redução generalizada da violência no Estado de São Paulo, principalmente no crime mais grave de perda da vida, na verdade aponta para uma direção comum, o crescimento no investimento do aparato de segurança pública e o direcionamento eficiente dos recursos. Em estudo da Unesco sobre a queda da violência em São Paulo observa-se a evolução significativa dos recursos orçamentários das Secretarias da Segurança Pública e da Administração Penitenciária:

Tabela 3. *Orçamento com a segurança pública em São Paulo: 1998-2004 (Reais)*

Ano	Sec. Seg. Pública	Sec. Adm. Penitenciária	Total
1998	2.209.301.451,00	456.318.681,46	2.665.620.132,46
2001	4.148.987.391,00	731.578.828,43	4.880.566.219,43
2004	5.556.169.590,00	816.220.391,88	6.372.389.982,88

Fonte: Relatório da Unesco (2005) na publicação Mapa da Violência de São Paulo

O investimento não se limitou ao aumento orçamentário que no ano de 2006 chegou próximo dos oito bilhões de reais. Com os recursos financeiros o Estado de São Paulo direcionou medidas racionais para dar mais capacidade de resposta tanto ao seu aparato policial como abrigar o crescente número de presos. Dentre essas medidas destacamos as mais críticas:

1. Nos últimos cinco anos a atividade operacional das polícias resultou em 467.106 prisões e na apreensão de 184.220 armas com esses presos. O crescimento de presos no sistema penitenciário foi de 139% entre 1995 e 2004. Além disso, a polícia restringiu fortemente o registro de novas armas, caindo de 31 mil em 1995 para seis mil em 2003, uma redução de 80%.
2. Aumento dos efetivos policiais: a PM chegou em 2005 a 90.751 policiais militares e a Polícia Civil a 32.869 policiais. Os efetivos policiais foram ainda beneficiados com a criação de uma guarda penitenciária que liberou mais de quatro mil policiais militares que faziam o serviço de segurança nas unidades prisionais, além da liberação de policiais em serviços burocráticos com a criação de soldados temporários para serviços internos.<sup>1</sup>
3. Aumento do período de formação policial: um soldado da PM passa por um período de 12 meses de academia, um dos mais longos do mundo.
4. Ao longo dos últimos quatro anos os efetivos policiais foram reajustados para adequação às áreas mais problemáticas, consertando-se irracionalidades da distribuição anterior.
5. O sistema penitenciário implantou, entre 1995 e 2005, quase quatro vezes mais vagas que as criadas nos últimos 50 anos (68.860), além de prisões de segurança máxima para presos perigosos e líderes de grupos criminosos. Apesar de abrigar mais de 130.000 presos – quase a metade da população carcerária do país – a eficiente gestão do sistema é considerada de melhor qualidade que as dos estados com menor número de presos e só no último ano passou a ter problemas de motins com o progressivo aumento de presos e das atividades das lideranças criminosas dentro do sistema.
6. O disque-denúncia, órgão de parceria de empresários e governo, teve desenvolvimento maior que o esperado e chega a atender quase duas mil ligações por dia, dentre as quais são registradas cerca de 400 denúncias. Em decorrência dessas denúncias foram registradas entre os anos de 2000 e 2004 a prisão de 2.236 criminosos procurados pela Justiça e a realização de 9.420 prisões em flagrante.

---

1. Não se afirma aqui que a quantidade de policiais possa ser fundamental. As polícias do Distrito Federal são proporcionalmente três vezes maiores que as de São Paulo e no entanto os resultados criminais são tão desfavoráveis que o governo tornou secreta a estatística de crimes.

7. A partir de 2001 o Departamento de Homicídios foi reestruturado com mais de 700 policiais, desenvolveu uma estrutura descentralizada para atender áreas críticas em cooperação com as delegacias locais e criou um sistema próprio de inteligência com mais de 20 mil fotos de homicidas e suspeitos de homicídio para facilitar a identificação e prisão de homicidas, principalmente dos matadores de periferia que foram sendo presos com prioridade. As chacinas tão comuns nas periferias há cinco anos (foram 53 casos no ano 2000) caíram drasticamente (22 casos em 2004) pela eficiência da investigação que chegou a taxas de 82% de esclarecimento desses casos. O resultado foi o aumento de 770% no número de homicidas presos entre 2000 e 2001, resultando em 13.000 pessoas cumprindo pena por homicídio. As estratégias bem sucedidas do Departamento de Homicídios foram disseminadas para toda a região metropolitana e para as principais cidades do interior, ajudando significativamente a redução da sensação de impunidade, com sensíveis efeitos preventivos.

Esse conjunto de ações teve forte impacto preventivo e mostrou efeito mais acentuado nos municípios que adotaram programas sociais de prevenção e colaboraram mais estreitamente com a segurança local. O exemplo paulista mostrou a possibilidade de redução significativa dos homicídios com a combinação de presença acentuada do policiamento ostensivo nas áreas críticas de incidência desse crime com estrutura competente de repressão aos homicidas pela investigação da Polícia Civil e, num plano secundário, a colaboração das autoridades municipais e organizações comunitárias.

O segundo segmento abrange a criminalidade esparsa que se distribui pelas ruas das grandes cidades. Constitui a grande preocupação da sociedade com a questão da violência, pela alta incidência e pela proximidade que tem com as pessoas. Enquanto numa grande cidade como São Paulo ocorrem em média 6 homicídios por dia, a quantidade de roubos é estimada em 800 a 1.000 casos diários (aproximadamente duas a três vezes a quantidade de registros, uma vez que apenas parte dos casos costuma ser registrada na polícia). Esses roubos somados aos casos de furtos são os principais fatores na formação da sensação de insegurança da população, ao lado da exploração sensacionalista de fatos isolados de grande violência. São praticados geralmente por indivíduos ou pequenos grupos que costumam entrar precocemente para a atividade criminosa e se aproveitam das oportunidades existentes nas grandes cidades para atacar os alvos – pessoas ou objetos – disponíveis. Essa categoria

de criminosos oportunistas é porta de entrada do crime para a maioria dos infratores da lei – inclusive crianças e adolescentes – onde exercitam a ousadia e aprendem técnicas essenciais da prática criminosa, podendo daí ser selecionados para estruturas de crime organizado. Esse é o segmento dos criminosos repetitivos quanto às maneiras e locais de ação, o que os torna relativamente previsíveis através de mapas de incidência criminal e de procedimentos elementares de inteligência.

A prevenção e programas de redução desses crimes dependem sobremaneira da chamada polícia territorial sediada em delegacias e destacamentos da polícia militar. Os instrumentos básicos desse controle criminal são a utilização cotidiana de bancos de dados para identificar os perfis dos principais tipos de crime, quanto ao local, dias e horário de incidência, e o planejamento constante e direcionado das ações da polícia para os focos de problemas. É o segmento que mais resente o obsolescência do modelo brasileiro de organização policial, por depender de refinada sintonia entre o policiamento ostensivo e as unidades de investigação, o que é praticamente impossível quando essas atividades pertencem a organizações policiais tão distintas. As dificuldades do aparato policial paulista são similares às dos demais estados, apesar de significativos avanços na organização territorial compartilhada e na tecnologia de informação aplicada ao dia-a-dia das operações policiais. Em nenhum estado, nem mesmo no Distrito Federal com uma das maiores polícias do mundo (um policial para cada 100 habitantes, para uma média nacional de um para 320), o controle da criminalidade das ruas chega a ser satisfatório devido a esse problema estrutural que pouco depende de decisão ou gestão das unidades federativas. Claro que não estamos falando da maioria das pequenas cidades, onde o controle das infrações sociais e criminais é mais exercido por fatores sociais, o que favorece a ação das polícias. É praticamente impossível ganhos significativos do controle dos crimes desse segmento com a estrutura de duas polícias, sendo necessária a mudança do modelo atual para uma polícia única, o que depende de alteração constitucional.

No caso de São Paulo foram adotadas três importantes iniciativas para melhorar a gestão da polícia territorial:

1. As regiões do Estado e as grandes cidades, começando pela Capital, foram divididas em áreas compartilhadas por unidades correspondentes da PM e da Polícia Civil, com a definição de responsabilidades conjuntas para cada divisão territorial.



2. Cada área com seus dois chefes, um da PM e um da Polícia Civil, passou a constituir um foco de cobrança de resultados que resultou em significativa melhoria de desempenho.
3. Foi implantado um sistema inteligente e compartilhado de banco de dados policiais atualizado a cada registro nas delegacias, denominado Infocrim, que permite aos policiais o ajuste instantâneo de estratégias de prevenção graças à facilidade de identificação das áreas críticas de incidência de comportamentos criminosos específicos.

Os resultados nesse segmento de atividade criminal foram positivos na polícia paulista, mas longe do desempenho na redução dos homicídios. Os furtos e roubos de veículos caíram 23% de 1999 a 2005 e os roubos em geral foram reduzidos em modestos 5%.

Esta é a área cujos resultados dependem sobremaneira da integração das polícias civil e militar, um delírio dos planejadores que prometem sempre uma integração que nunca ocorre. No modelo brasileiro será sempre um desafio por requerer de duas corporações extremamente diferenciadas – até em salários, na maioria dos estados – uma afinação cotidiana no diagnóstico, implantação e comando das ações, além de correções de estratégias, sempre feitas com bases nas críticas de planejamento e procedimentos..

Pode-se continuar tentando, mas serão sempre frustrados os esforços e os custos para uma competente integração das polícias civil e militar na fundamental gestão de controle territorial da segurança pública.

O terceiro segmento abrange as variadas modalidades do crime organizado que sofrem impacto ocasional do policiamento preventivo ou reativo. Se no segmento anterior a redução das oportunidades pelo direcionamento inteligente e oportuno das ações policiais pode afetar significativamente os índices criminais, nas ações criminosas de grupos organizados as oportunidades são construídas pelos delinquentes e o controle depende prioritariamente das atividades de investigação – para esclarecer os crimes ocorridos – e inteligência – para identificar pessoas relevantes, bem como as estruturas, logística e planos das organizações criminosas. Infelizmente os sistemas de inteligência criminal são incipientes no Brasil e costumam ter sua eficácia comprometida pela falta ou deficiência em vários fatores: na mentalidade de inteligência e de modelos de organização, nos investimentos em estruturas e sistemas (inclusive em softwares específicos e sistemas modernos de escuta telefônica), na cooperação entre as várias agências que lidam com o problema (por exemplo, entre as várias delegacias especializadas, en-

tre os órgãos de inteligência da PM e da Polícia Civil, falta de cooperação com os órgãos especializados da Polícia Federal e do Ministério Público), na integração dos diversos bancos de dados, nos instrumentos avançados de perícia e, principalmente, no pessoal com treinamento avançado para análise de inteligência. Outro problema crítico que afeta a ação sobre o crime organizado é a corrupção policial, uma vez que o crime organizado lida com valores elevados de ganho criminoso e tem na cooptação de agentes públicos importante instrumento para a proteção e continuidade de suas atividades. Outra questão que ficou evidente com a crise paulista foi a subestimação da Polícia Civil em relação à importância das lideranças de grupos criminosos, mesmo presos, em função de facilidades de comunicação com seus comparsas dentro e fora dos presídios. As delegacias especializadas das polícias estaduais e mesmo da Polícia Federal não estão conseguindo ganhos significativos na redução e no controle das principais manifestações do crime organizado (tráfico de entorpecentes, contrabando, pirataria, roubos de cargas, roubos e furtos de veículos, roubos de carros-fortes etc) porque sua capacitação em investigação é precária e não desenvolveram instrumentos e capacidade para lidar com sistemas criminosos mais complexos, limitando suas atividades de inteligência a manifestações pontuais de quadrilhas criminosas.

O crime organizado, como prática planejada e coordenada de um grupo de pessoas associadas para a realização de crime – sejam fraudes na administração pública ou tráfico de entorpecentes – tem recebido pouco mais que ações pontuais das agências policiais. A Polícia Federal tem priorizado a repressão de crimes contra a administração pública e pouco esforço é direcionado às modalidades que envolvem crimes com prática de violência. As exuberantes ações das facções criminosas do Rio de Janeiro, com intermináveis e violentos confrontos entre facções adversárias ou entre elas e a polícia, evidencia uma das tantas e clamorosas deficiências dos sistemas de inteligência das forças de segurança. Ali ainda falta o direcionamento de ações da Polícia Federal para golpear a logística do tráfico de entorpecentes e do contrabando de armas de guerra que municiam fortemente os criminosos e possibilitam que dominem vastos territórios, onde o Estado só entra atirando ou pedindo permissão. Embora tenha uma sub-secretaria de inteligência, o trabalho é fortemente burocratizado e não consegue – como não conseguem todas as demais polícias – articular os vários bancos de dados criminais das polícias civil e militar e complementar informações através de eficientes buscas de campo.

No caso de São Paulo ocorreram diferenças significativas na estruturação das ações criminosas. É notória a existência de diferentes grupos de criminosos organizados para a prática relativamente especializada de alguns crimes como tráfico de entorpecentes, roubos e furtos de veículos, roubos de cargas, contrabando, produtos falsificados ou produzidos sem licença (pirataria), jogos ilegais, prostituição etc. Muitos desses grupos disputam o mesmo segmento e ocorrem conflitos. Entretanto, no âmbito paulista ocorreu um fenômeno inusitado: participantes dos mais diferentes grupos foram se associando, desde 1993, numa organização comum, à maneira de um sindicato do crime, aonde são carreadas contribuições mensais para um fundo que custeava proteção nos presídios, pagamento de advogados, eventuais socorros financeiros a familiares e investimentos (dinheiro, armas, “mão-de-obra”) em ações criminosas, principalmente no tráfico de entorpecentes que chega a render cerca de dois milhões de reais por mês, segundo uma das principais lideranças dessa cooperativa. Parte dos primeiros líderes que impunha a organização pela força foi sendo eliminada ou afastada e a racionalidade organizacional mais discreta foi ganhando adeptos, chegando a estimados seis mil os membros ativos da “entidade” criminosa, embora algumas autoridades da polícia paulista admitam o absurdo de que essa organização criminosa teria controle sobre mais de 100 mil presos (ressalte-se que durante a mega rebelião 70 unidades prisionais não aderiram ao motim). É cada vez mais evidente que a extensão dos motins nos presídios e que os mais de 300 ataques desferidos tiveram muita adesão espontânea de criminosos, fora de um suposto poder de coordenação.

O crescimento e fortalecimento dessa organização criminosa foram favorecidos por um conjunto de fatores:

- a polícia subestimou o agrupamento de criminosos e chegou a anunciar publicamente que esse grupo, já conhecido como PCC, estava falido e neutralizado. Ou seja, descartou a necessidade de monitorar sua atuação, dando espaço livre para seu fortalecimento.
- a polícia paulista, principalmente o setor de inteligência do Departamento Estadual de Investigações sobre o Crime Organizado, deixou de incluir em suas atividades de coleta e análise de dados criminais os criminosos já presos, como se, na condição de presos, não demandassem mais preocupações da polícia. Sabe-se que a maioria das lideranças nos presídios brasileiros tem muita facilidade de comunicação com o mundo exterior, seja por telefones celulares, seja por visitantes e advogados e, por isso, devem continuar a receber atenção da polícia.

- embora a Secretaria de Administração Penitenciária tenha estruturado um setor de inteligência prisional, faltou a seu pessoal a necessária capacitação e, principalmente, poder de polícia para exercer efetivamente essa atividade; a deficiente sintonia entre as Secretarias da Segurança Pública e da Administração Penitenciária prejudicou o necessário monitoramento das lideranças presas pela polícia.
- a multiplicidade de órgãos de inteligência não cooperavam e não se integravam para produzir um quadro coerente da situação do crime organizado: os vários bancos de dados de diversos setores da Polícia Civil, o setor de inteligência da PM, o precário sistema de inteligência prisional da administração penitenciária e o setor de acompanhamento do crime organizado do Ministério Público, além do setor correspondente da superintendência estadual da Polícia Federal. Se uma das principais finalidades de um serviço de inteligência é a competência em antecipar fatos adversos, a própria surpresa e a violência dos ataques aos próprios policiais acabou demonstrando a falta de colaboração e a incompetência do sistema até então existente.
- não existe no Brasil um sistema de inteligência prisional que integre os vários bancos de dados sobre os presos e que seja atualizado permanentemente com observações sobre os presos e suas visitas, as escalas de serviço dos funcionários do sistema, as mudanças dos companheiros de cela, as saídas para audiências e consultas médicas, os colegas nos momentos de banho de sol e lazer etc. Além disso seriam necessários softwares específicos e analistas treinados para produzir conhecimento sobre a combinação de informações e gerar instruções úteis para a administração dos presídios e da polícia.
- a precariedade do sistema de inteligência da segurança de São Paulo não difere muito do que ocorre nos demais estados e na própria Polícia Federal. Apesar de São Paulo ser pioneiro na implantação de um sistema capaz de rastrear informações em qualquer banco de dados de diferentes plataformas, ainda está longe de se integrar às agências estaduais, de empregar softwares apropriados e, principalmente, selecionar e capacitar analistas para extrair conhecimentos capazes de identificar os pontos críticos das organizações criminosas, antecipar suas ações e promover ações devastadoras em suas estruturas. Um problema, evidentemente, é que um bom sistema de inteligência fatalmente vai detectar incompetências gritantes, negócios escusos com empresas e agentes públicos envolvidos nas variadas manifestações do crime organizado, o que constitui o gran-

de fator de resistência em muitos órgãos policiais para ceder acesso a seus bancos de dados.

Ressalve-se que as ações do crime organizado não perturbam corriqueiramente a população mais que a massa de crimes de rua do cotidiano das grandes cidades. O problema é que essa modalidade de crime mostrou que constitui verdadeira ameaça institucional pela corrupção sistemática de agentes públicos e pelo potencial de desafiar autoridades, comprometer serviços públicos essenciais e a continuidade das atividades cotidianas da população. A crise de São Paulo expôs as agudas deficiências dos sistemas de inteligência que deveriam ter antecipado as ações dos criminosos, neutralizado sua estrutura e acionado as medidas de prevenção ou minimização de seus efeitos. Reorganizar esses sistemas, tanto no âmbito dos estados, como no âmbito federal, é uma das grandes urgências da segurança pública no país.

### *1.2 O falido sistema prisional*

Outra particularidade da crise paulista a ser enfatizada foi a incrível influência de lideranças criminosas de dentro dos presídios para acionar seus comparsas, tanto na prática habitual de crimes, como nas ações de verdadeiro terrorismo. São Paulo é vítima do desequilíbrio do sistema, pois a dinâmica policial acrescentou 294,6% de presos ao longo de 11 anos, demandando a entrega de mais de um presídio por mês nos últimos cinco anos, gerando uma massa carcerária de cerca de 130 mil presos, quase a metade do conjunto prisional brasileiro. Com um déficit nacional de cerca de 100 mil vagas quase todos os presídios brasileiros estão em crise, com superlotação acima de 50% na maioria dos estados, como foi constatado por levantamento da Comissão de Direitos Humanos da Câmara Federal, realizado no primeiro semestre de 2006.<sup>2</sup> Esta situação agravada por dificuldades de toda ordem na gestão dos estabelecimentos prisionais, tornou a população prisional mais suscetível da manipulação e opressão de lideranças dentro do sistema.

De maneira geral a questão prisional tem sido tratada com verdadeira irresponsabilidade na precariedade dos investimentos – entre 2003 e 2005 o

---

2. A situação está menos pior em São Paulo, onde o déficit é da ordem de 20% e no Rio de Janeiro onde há sobra de vagas. No Rio de Janeiro há algo a ser explicado: deveria existir pelo menos o dobro dos presos existentes em função de sua população e seus níveis de criminalidade.

Governo Federal aplicou apenas 61% das já insuficientes verbas do Fundo Penitenciário Nacional – deixando os governos de investir tanto na criação de vagas penitenciárias como na implantação de programas de aplicação de penas alternativas que aliviarão a pressão da população prisional submetida a cárceres medievais.

No quadro abaixo pode se observar a gravidade da situação dos estados, proporcionalmente mais grave do que a situação de São Paulo, onde o déficit de vagas está na ordem de 20% da massa prisional, principalmente a Bahia onde a quantidade de presos é três superior às vagas existentes:

Tabela 4. *Situação de vagas prisionais em alguns estados*

Estado	Vagas existentes	Nº de presos
Acre	1.349	2.363
Bahia	6.024	19.202
Ceará	6.785	10.890
Minas Gerais	8.300	18.800
Mato Grosso	4.661	7.150
Mato Grosso do Sul	4.187	8.340
Paraná	10.000	17.000
Rio Grande do Norte	1.962	3.571
Rio Grande do Sul	16.037	23.667
Rio de Janeiro	23.458	22.155

Mas o problema é que as autoridades do Ministério da Justiça, particularmente do Departamento Penitenciário Nacional, não se dedicaram à execução de programas que poderiam ter melhorado as condições do sistema prisional brasileiro. A leitura dos relatórios de gestão publicados na página do Ministério da Justiça na internet dá conta de surpreendente incompetência na gestão da área, como se pode observar a partir de alguns dados alarmantes:

- Criação de vagas prisionais – nos anos 2003 a 2005 foram criadas apenas 9.907 vagas para um déficit estimado em torno de 100 mil vagas; das

10.739 vagas planejadas foram realizadas apenas 3.478. (só no último ano do governo anterior foram criadas 9.157 vagas).

- O programa de “assistência ao preso, vítimas e egressos” que, entre outras medidas, visa a assistência jurídica a presos para revisão de seus processos, planejava atender 60.000 pessoas em 2005, mas só conseguiu atender 708 (ínfimos 1,18%), cifra que chegou a 111.404 atendimentos em 2001.
- A capacitação profissional de presidiários programada para atender 10.800 presos em 2005, atendeu apenas 340 (3,14%).
- O serviço de atendimento a condenados a penas alternativas, um item enfático nos discursos do próprio Ministro da Justiça como fator de redução do déficit prisional, teve programado 3,1 milhões de reais em 2005, mas só conseguiu aplicar 1,4 milhão.
- O programa de reforma de instalações, necessário na melhoria das vagas e condições carcerárias, previu atender 20 unidades penitenciárias em 2005, mas só atendeu duas.

A par da dramática crise de vagas observa-se uma política orientada para beneficiar o preso com omissões e medidas que subtraem instrumentos de controle do ambiente prisional, principalmente sobre presos perigosos e vinculados a facções do crime organizado, tais como:

- A redução para 360 dias do período máximo de contenção do preso em regime de segurança máxima. Nos Estados Unidos um preso que se envolva em motins, mate um policial ou pratique crimes especialmente graves pode cumprir toda sua pena nesse regime; não é por acaso que são raros os motins nas prisões americanas onde existem mais de dois milhões de presidiários.
- A remoção de preso indisciplinado ou perigoso para regime de segurança máxima não é mais encargo da administração penitenciária, dependendo de decisão judiciária para essa remoção, conforme a lei federal 10.792 de 2003 que prevê necessidade de ouvir a defesa e o Ministério Público; o principal líder do PCC, estrutura do crime organizado paulista, teve sua remoção solicitada à Justiça em janeiro de 2006 e até a eclosão da crise em maio ainda não tinha sido decidido o pedido.
- A mesma lei 10.792/2003 aboliu a obrigatoriedade de exame criminológico para a progressão de pena e outras decisões judiciais em relação à concessão de benefícios a presos, como as saídas provisórias de presidiá-

rios. Dessa forma vale apenas o critério matemático de cumprimento de um sexto da pena, estando o preso no “bom comportamento” o que é comum acontecer pela desordem geral no sistema prisional. A pena máxima no Brasil, portanto, na prática é de 5 anos para quem cometer um conjunto bizarro de crimes violentos. Na segunda semana de agosto de 2006, por ocasião da polêmica saída de 13.085 presos para o Dia dos Pais, seis dos liberados já tinham sido presos por prática de crimes e um foi morto a tiros.

- Na prática, por falta de proibições claras, nada acontece ao preso que participar de motins, possuir celular ou fugir do estabelecimento; nos Estados Unidos a participação em motim pode obrigar o preso a passar o resto de sua sentença em regime de segurança máxima e no estado do Texas a posse de um celular pode aumentar em até dez anos a pena do sentenciado.
- Há evidências gritantes de que advogados funcionam como “pombos correio” em levar mensagens entre os presos, sem que nenhuma medida esteja sendo tomada a respeito.
- Desde setembro de 2001 está para ser votado o projeto de lei número 5075/2001 elaborado por um grupo de criminalistas que introduz um conjunto harmônico de 155 artigos na atual Lei de Execução Penal. Por esse projeto a condição para progressão da pena passaria do mínimo atual de um sexto de cumprimento para um terço; o direito à progressão seria suspenso em caso de cometimento de faltas graves estabelecidas no artigo 55, tais como participar de motins, ser surpreendido na posse de arma, com telefone celular ou com outro instrumento de comunicação.

A crise paulista, portanto, poderia ocorrer em qualquer estado e, provavelmente, com maior gravidade, pois nas demais unidades federativas a polícia não tem demonstrado o mesmo desempenho operacional na redução da violência. É perceptível que os diferentes segmentos do comportamento criminoso não são afetados por uma única solução – como o habitual aumento de efetivos, viaturas e armamentos –, exigindo estruturas e estratégias de controle diferenciadas. A questão paulista deixa evidenciado também que o sistema prisional não pode ser apartado das estratégias de segurança, devendo receber investimentos para garantir acomodação adequada dos presos e instrumentos de gestão e disciplina capazes de garantir o isolamento efetivo dos presos e a ordem interna nas unidades do sistema.



E um alerta: sem investimentos adequados os sistemas de segurança pública dos estados tenderão ao agravamento, com os perigosos antecedentes inaugurados em São Paulo, um dos poucos estados que ainda tem condições de reverter esse tipo de crise.

JOSÉ VICENTE DA SILVA FILHO é coronel da reserva da PM paulista, ex-secretário nacional de Segurança Pública (2002), foi consultor do Banco Mundial.



MARIA TEREZA AINA SADEK

O ito de dezembro de 2004 tornou-se uma data emblemática para todos os que acompanham os debates sobre a crise da justiça no Brasil. Naquele dia, o Congresso Nacional promulgou a Reforma Constitucional do Poder Judiciário, após sucessivos ziguezagues, que pareciam intermináveis. Certamente, a aprovação de uma emenda não significa a resolução imediata de uma situação problemática. Mas, não haveria como negar seu simbolismo e sua potencialidade de provocar efeitos tanto a curto, como a médio e a longo prazos.

O principal argumento deste artigo é que o sistema de justiça brasileiro, a despeito de suas inegáveis e gravíssimas deficiências, tem passado por mudanças de grande magnitude, muitas vezes despercebidas devido à grandiosidade do problema. Muitas destas alterações tiveram início, inclusive, antes mesmo da reforma constitucional.

Para a exposição desta tese, serão acentuadas as principais inovações decorrentes da Emenda Constitucional n.45/2004 e em seguida serão destacadas importantes conquistas relacionadas à democratização no acesso à Justiça: os Juizados Especiais.

## I. A REFORMA CONSTITUCIONAL DO PODER JUDICIÁRIO

**A** pós uma longa tramitação, marcada por idas e vindas, muitos debates, desentendimentos, interesses contrariados, relatórios conflitantes, a

Emenda Constitucional n.45, aprovada no final de 2004, possui um inequívoco valor simbólico. De um lado, alça o sistema de justiça para uma posição de área prioritária; por outro, enfrenta problemas em instituições normalmente vistas como refratárias a qualquer alteração.

O conjunto de modificações aprovado desenha um novo quadro institucional, não só para o Poder Judiciário, mas para as demais instituições que compõem o sistema de justiça. É possível classificar essas modificações em dois grandes grupos. Em primeiro lugar, as voltadas para as instituições propriamente ditas. O segundo grupo é composto por alterações na prestação jurisdicional.

Incluem-se no rol de medidas voltadas para as instituições do sistema de justiça, a criação do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público. Estes órgãos, popularizados como de controle externo, possuem três ordens de atribuições: a) organização e planejamento de políticas institucionais; b) fiscalização dos atos administrativos; c) acompanhamento do cumprimento das regras disciplinares.

O texto constitucional deixa absolutamente claro que o Conselho Nacional de Justiça, embora integre o Poder Judiciário, não tem competência para interferir nas atividades típicas deste poder, ou seja, em suas funções judicantes, de resolução formal e pública de conflitos. Trata-se de um órgão com o papel de coordenar e fiscalizar as atribuições administrativas, de desenvolver políticas nacionais de integração e planejamento.<sup>1</sup>

Além destes organismos de controle, também foram instituídas medidas que prevêm que as decisões administrativas dos tribunais serão públicas, consentindo o acompanhamento das deliberações por parte de qualquer cidadão.

Agregue-se ainda a disposição relativa à democratização interna dos tribunais, a partir de alteração no procedimento de escolha dos membros dos órgãos especiais: metade pelos desembargadores mais antigos e metade por desembargadores eleitos por seus pares. Estes órgãos eram anteriormente compostos exclusivamente pelos desembargadores mais antigos do tribunal.

Visando o fortalecimento das carreiras da magistratura e do Ministério Público, foram implantadas inovações relativas à exigência de que os candidatos a estes postos tivessem um mínimo de três anos de atividades jurídicas

---

1. Para ilustrar o significado desta inovação caberia lembrar que não se dispõe nem mesmo de um sistema de coleta de dados nacional. Tal limitação impede a elaboração de diagnósticos precisos que permitam apontar os principais entraves para um melhor desempenho do Poder Judiciário.

prévias. Por outro lado, impôs-se a quarentena para os integrantes dessas instituições após o seu afastamento das funções, seja por aposentadoria ou por outro tipo de desligamento. Assim, aquele que deixa a instituição não poderá advogar no tribunal em que atuou pelo período de três anos.

A Emenda Constitucional 45 também dispôs sobre o sistema de promoções dos magistrados, adotando critérios objetivos para substituir os de natureza subjetiva, e veda a promoção de juiz que, injustificadamente, retiver autos em seu poder além do prazo legal.

Na relação de alterações classificadas no primeiro grupo, caberia ainda incluir: a extinção dos Tribunais de Alçada, a ampliação das competências da Justiça do Trabalho e a exigência de distribuição imediata dos processos.

No que diz respeito ao segundo conjunto de alterações, isto é, aquelas enquadradas no objetivo de aperfeiçoar a prestação jurisdicional, devem ser destacadas as seguintes medidas:

- a) A inclusão, como direito fundamental dos cidadãos, da celeridade processual, dispondo o art. 5º, LXXVIII, que a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.  
Este princípio encontra-se operacionalizado na instituição da súmula vinculante e da repercussão geral do recurso extraordinário. A súmula vinculante refere-se à possibilidade de o Supremo Tribunal Federal, mediante decisão de dois terços de seus membros, depois de reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula que terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública. Houve, por conseguinte, a expansão dos efeitos vinculantes das decisões do STF que, antes, vigoravam apenas para as sentenças em ações diretas de inconstitucionalidade ou declaratórias de constitucionalidade. Quanto à repercussão geral do recurso extraordinário, foram impostas barreiras à utilização exagerada do recurso extraordinário perante o STF.
- b) Previsão de autonomia das Defensorias Públicas. Foi conferida a esta instituição a capacidade para elaborar sua própria proposta orçamentária, a possibilidade de estabelecer diretrizes de atuação mais condizentes com o atendimento da demanda social, sem a interferência dos demais órgãos da Administração Pública.
- c) Federalização dos crimes contra os direitos humanos. Tal inovação retira da justiça dos estados esta competência, calcada no suposto de que, no

âmbito internacional, a União responde pelas violações contra dos direitos humanos.

## II. DEMOCRATIZAÇÃO NO ACESSO À JUSTIÇA

Como salientado, muitas das mudanças vividas pelo sistema de justiça tiveram início antes mesmo da aprovação da Emenda Constitucional n. 45, sendo anteriores, inclusive, à Constituição de 1988.

Com efeito, os anos 1980 foram palcos de uma extraordinária transformação na prestação jurisdicional. No transcorrer da década foram plantadas sementes capazes de provocar mudanças de grande magnitude tanto no perfil das instituições como de seus operadores e também no domínio dos procedimentos. A germinação destas sementes, porém, não encontrou sempre um solo favorável. Independentemente das condições, contudo, o potencial transformador foi cravado. De certo modo, é possível sustentar, que foi desencadeado um processo inexorável de mudanças. Neste sentido, trata-se de discutir a sua velocidade ou, caso se prefira, a força dos incentivos ou dos entraves para a concretização destas potencialidades.

Dentre estas inovações, destacam-se, no âmbito das instituições os Juizados de Pequenas Causas, posteriormente denominados Juizados Especiais, como uma nova arena para a mediação de conflitos. No que se refere ao sistema processual, despontam a série de alterações relacionadas à tutela de direitos coletivos e difusos, a criação da ação popular e da ação civil pública.

A busca de respostas às inquietudes provocadas por um sistema de justiça fechado e de difícil acesso orientou o conjunto de inovações que viriam a provocar transformações no sistema jurídico e nas instituições encarregadas de garantirem direitos e solucionar conflitos. Esta preocupação, que teve sua origem no universo europeu e norte-americano, ecoou no Brasil, trazendo para o seio do debate nacional a consideração de características típicas da *common law*, como as *class actions*, que se impuseram nos Estados Unidos da América, desde os anos 1970, representando um importante instrumento de defesa dos interesses difusos. O sistema de juizados, por sua vez, teve seu ponto de partida assentado em experiência desenvolvida na cidade de Nova York para atender e solucionar conflitos de menor valor econômico, que não encontravam recepção no Judiciário.

O surgimento dos Juizados poderia ser enquadrado no movimento internacional de acesso à justiça, ou o mergulho nas “ondas” a que se refere Mauro

Cappelletti (1988). Certamente, o caso brasileiro não obedeceu à mesma seqüência da observada no mundo europeu (VIANNA, 1999). Ademais, entre nós, esta iniciativa foi liderada pelo Poder Executivo, ou mais especificamente pelo Ministério da Desburocratização.

Apesar da inspiração calcada no modelo nova-iorquino, no Brasil, os argumentos, particularmente por parte do governo, realçavam a necessidade de redução de formalismos, da urgência de se quebrar o excesso de exigências burocráticas, simplificando as relações do cidadão com a máquina administrativa. Esta política governamental encontrou receptividade no meio jurídico e em um grupo de magistrados, acentuando-se a importância da democratização do acesso à justiça.

A Lei de 1984 (lei n. 7.244/84) criou os Juizados de Pequenas Causas, expressando sua finalidade primordial: facilitar o ingresso na justiça do cidadão comum, especialmente aquele da camada mais humilde da população. As principais características desses Juizados deveriam ser: a oralidade, a simplicidade, a informalidade, a celeridade e a busca insistente da solução conciliada e amigável dos conflitos.

Sublinhe-se que os objetivos básicos nada tinham a ver com a crise do juízo comum. Ou seja, estes juizados não foram criados para solucionar ou amenizar os problemas que marcam a justiça tradicional. Sua razão de ser é a instituição de uma forma especial e nova de garantia de direitos e de solução de conflitos, que possibilitasse a democratização no acesso à justiça. Tratava-se, mais propriamente, da criação de um micro-sistema judicial, estruturado e constituído a partir de princípios e lógicas distintos daqueles que regem a justiça tradicional. Neste micro-sistema, as regras e os requisitos não são aqueles característicos do sistema de *civil law*, que orientam o ordenamento jurídico brasileiro desde a sua implantação no país. Sua matriz para a solução de conflitos é a conciliação e não a sentença; é a composição e não a estrutura adversarial; é um jogo de soma variável e não um jogo de soma zero, no qual uma parte ganha e a outra perde.

Trata-se, com efeito, de um micro-sistema judicial completo, possuindo, inclusive, instância recursal própria. Os recursos são examinados por uma turma recursal composta por juízes de primeiro grau. Além disso, não se admite, por exemplo, ação rescisória, embargos infringentes e recurso especial para o Superior Tribunal de Justiça.

Quanto à sua competência, no início, quando de sua criação, limitava-se apenas ao processo de conhecimento e às causas cíveis de valor até 20 salários mínimos. O acesso era restrito às pessoas físicas, não se permitindo sua utili-

zação nem mesmo por pessoas físicas que fossem cessionárias de crédito de pessoas jurídicas.<sup>2</sup> A presença de advogados era facultativa.

A Constituição de 1988 tornou a criação desses juizados obrigatória em todas as unidades da federação e alterou a sua denominação para Juizados Especiais Cíveis. Posteriormente, a Lei n. 9.099, editada em 1995, aumentou a competência para apreciar causas de valor até 40 salários mínimos, atribuiu competência para executar suas próprias sentenças e também para promover execução de títulos extrajudiciais, para processar e julgar ações de despejo para uso próprio e, em data recente, foi possibilitado o acesso de microempresas. Por outro lado, tornou obrigatória a presença de advogado em causas cujo valor ultrapassasse 20 salários mínimos.

O princípio da oralidade foi concebido para orientar as duas audiências: a de conciliação e a de instrução e julgamento. Ressalte-se que na primeira audiência, a presença do juiz não é obrigatória, uma vez que ela pode ser conduzida por um conciliador.

Em face deste conjunto de características, tornaram-se imprescindíveis mudanças tanto do cenário como dos personagens. O palco não obedece à disposição que traduz a superioridade do árbitro e a contraposição entre as partes, imprimindo o caráter de uma disputa, cujo resultado final é a vitória de uma e a derrota da outra.

E, no que se refere aos atores, a mudança é igualmente radical. O juiz torna-se uma figura mais atuante, dotada de mais poder, na medida em que preside acordos, atuando principalmente como um apaziguador, estimulando o contato entre e com as partes. Sua margem de liberdade é ampliada, uma vez que sua decisão não precisa ficar restrita aos parâmetros legais. O artigo 6º é explícito na direção de um estímulo a uma atuação mais livre, prescrevendo que o magistrado pode adotar “*em cada caso a decisão que julgar mais justa e equânime, atendendo aos fins sociais da lei e às exigências do bem comum*”.

O advogado também foi concebido como um ator em busca do acordo, da conciliação e não da litigância, da disputa ferrenha. Observe-se que a sua presença, representando a parte, não é obrigatória em causas de valor até 20 salários mínimos, a não ser que a parte contrária esteja representada, ou ainda para recorrer da decisão do juiz.

A figura do conciliador foi trazida para o centro, dotando-o de uma função de primeira grandeza. Cabe a ele aproximar as partes, buscar acordos,

---

2. Buscava-se, assim, evitar que os Juizados se transformassem em órgãos de cobrança de empresas comerciais contra cidadãos.



pacificar. A rigor, como a missão do Juizado é a conciliação, o conciliador é personagem de destaque.

O principal personagem neste cenário, contudo, é o cidadão. Para ele foi montado o palco e em seu favor agem os demais personagens. Seus direitos devem ser reconhecidos, suas demandas atendidas, em um espaço de tempo razoável (a legislação previa que os casos deveriam ser resolvidos em um prazo máximo de trinta dias), em uma situação marcada pela oralidade, pela redução dos formalismos, pela simplicidade.

Podem ingressar nos JECs, como autores, pessoas físicas. As microempresas, como acentuamos, obtiveram permissão depois de modificação na lei. Por outro lado, não é permitido figurar como réu, o incapaz, o preso, as pessoas jurídicas de direito público, as empresas públicas da União, a massa falida e o insolvente civil.

Tendo como parâmetros estas inovações, cabe a análise da experiência concreta. O exame da realidade reflete a enorme variação e os acentuados contrastes que marcam o país. Como não poderia deixar de ser, essa heterogeneidade transparece claramente no perfil e no desempenho dos Juizados Especiais. A implantação dos Juizados Especiais Cíveis foi lenta e, até hoje, são inexistentes na maioria dos municípios do país. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2004, os municípios brasileiros que contam com Juizados Especiais Cíveis são ainda em número muito reduzido. A pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros revela que dos 5.560 municípios existentes em 2004, apenas 1.732 possuíam Juizados Especiais Cíveis (31,1%) e somente 1.475 contavam com Juizados Especiais Criminais (26,5%).

Observando-se a distribuição de JECs de acordo com as regiões geográficas, é possível constatar a diversidade nacional: a melhor região é a centro-oeste, com 42,5% de seus municípios contando com JECs; em seguida, vem a região sudeste, com 38,3%; posteriormente a região sul, com 35,9%; depois a norte, com 25,8%; e, em última posição, a região nordeste, com apenas 18,5%. No que se refere à sua distribuição pelas unidades da federação, o Rio de Janeiro é o Estado com o maior número de municípios com JECs: 82,6% — uma proporção bastante superior à média nacional. No extremo oposto, aparece o Piauí, como o Estado com o menor percentual — apenas 6,8% de seus municípios abrigam JECs.

Estas informações podem ser mais bem apreciadas e contextualizadas a partir de uma comparação com o juízo comum, como faz a Tabela 1, com dados referentes a 2003. Nela, encontra-se o número de juízes, o volume de

processos entrados por 100.000 habitantes, a relação de entrados por magistrado e o índice de congestionamento nas duas justiças.

Nota-se, imediatamente, que o número de juízes alocados nos Juizados Especiais é extremamente baixo. Há apenas 751 magistrados desempenhando suas atribuições exclusivamente nos Juizados Especiais, enquanto o Juízo Comum conta com 7.609. Para que houvesse a mesma proporção de magistrados por processo entrado nas duas justiças, deveria haver 3.244 magistrados nos Juizados Especiais.

Ainda que se relativize os dados, uma vez que as informações estão incompletas, o total de entrados por 100 mil habitantes no juízo comum (4.676,72) é 2,34 vezes maior que o de entrados nos JEC (1.993,86), enquanto o número de magistrados alocados nos JECs é 10 vezes menor. Assim, a despeito da visível deficiência nos dados, uma conclusão se impõe: o número de juízes exclusivos nos JECs é muito insuficiente e não guarda proporcionalidade com o de juízes responsáveis pelo juízo comum.

Ademais, deve-se notar que há estados em que o volume de entrados nos JECs já é maior do que o do juízo comum: Acre e Amapá. Como decorrência do baixo número de magistrados, em todas as unidades da federação a relação entrados por magistrado é sempre mais alta nos JECs.

Acrescente-se a estes traços, que o índice de congestionamento é significativo, apesar de apresentar uma grande variação entre as unidades da federação. A média nacional é de 48,84%, mas ultrapassa a casa dos 80%, no Ceará e no Pará, enquanto é de apenas 2,3% no Mato Grosso do Sul e de 14%, em Pernambuco. Por outro lado, o grau de congestionamento não possui relação com o número de entrados.

Tabela 1. Juízo comum 1º grau e juizados especiais

Estado	Magistrados J.Comum	Magistrados JEC	Entr/hab J.Comum	Entr/hab JEC	Entr/hab J.Comum	Entr/hab JEC	Congestionamento JC (%)	Congestionamento JEC (%)
AC	35	7	3.045,65	4.533,67	522,63	3.889,86	68,47	58,84
AL	121	0	2.373,20	667,25	572,25	0,0	S/Inf	S/Inf
AP	24	32	2.798,43	5.226,85	623,63	873,59	46,02	27,76
AM	102	20	1.881,88	532,42	559,23	806,90	96,25	59,01
BA	528	48	2.487,89	635,58	633,07	1.779,04	85,55	54,34

*continua*

continuação

Estado	Magis- trados J.Comum	Magis- trados JEC	Entr/hab J.Comum	Entr/hab JEC	Entr/hab J.Comum	Entr/hab JEC	Congestio- namento JC (%)	Congestio- namento JEC (%)
CE	292	40	2.452,70	734,88	651,68	1.425,38	98,52	92,84
DF	168	43	11.039,05	3.998,83	1.438,88	2.036,42	67,27	26,42
ES	238	35	2.618,81	1327,85	357,63	1.233,09	68,16	48,50
GO	217	43	4.794,12	1997,26	1.172,34	2.464,74	83,40	51,55
MA	190	21	1.377,39	714,33	425,81	1.997,95	80,89	55,47
MT	166	13	8.109,50	2.288,96	1.295,24	4.668,31	60,10	44,98
MS	136	13	7.214,03	2.595,81	1.150,90	4.332,38	68,35	2,33
MG	550	115	4.541,12	2.770,41	1.531,87	4.469,58	58,74	36,90
PA	249	0	1.839,29	518,48	485,67	0,0	92,02	81,66
PB	201	21	3.573,70	1.301,34	625,59	2.180,43	63,89	30,44
PR	470	165	4.081,02	1.989,97	860,21	1.194,81	77,66	S/Inf.
PE	411	0	2.844,71	1.244,90	564,92	0,0	90,12	14,27
PI	126	18	2.148,29	786,94	498,49	1.278,22	76,85	63,47
RJ	586	60	3.121,23	3.061,83	792,51	7.592,88	91,15	62,56
RN	161	0	S/Inf.	S/Inf.	S/Inf.	S/Inf.	S/Inf.	S/Inf.
RS	561	16	9.107,81	4.177,81	1.706,45	27.445,56	71,99	38,35
RO	83	5	5.105,27	2.229,61	895,52	6.492,20	70,36	35,85
RR	27	3	3.417,00	1.846,62	452,19	2.199,33	78,49	63,05
SC	298	0	11.900,34	790,03	2.139,19	0,0	78,74	60,79
SP	1.515	S/Inf.	10.614,29	3.122,84	2.712,03	S/Inf.	98,08	65,05
SE	92	13	6.088,88	1.483,72	1.240,68	2.139,54	56,50	40,87
TO	62	20	3.019,23	1.262,17	599,06	776,35	58,54	56,81
Brasil	7.609	751	4.676,72	1.993,86	946,45	2.242,96	75,45	48,84

Fonte: STF, 2003

Esses dados apontam na direção de que os JECs, apesar de representarem uma ampliação no acesso à justiça, não desfrutaram de uma situação minimamente adequada para o desenvolvimento de suas potencialidades.

Esta descrição genérica, sem dúvida insuficiente para a elaboração de um diagnóstico mais consistente, pode ser completada com dados provenientes de pesquisa recente, de âmbito nacional, realizada pelo Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais (CEBEPEJ).<sup>4</sup> Alguns dos principais achados destas investigações serão sumariados a seguir.

O usuário, por excelência, dos Juizados Especiais é pessoa física. Em seguida, mas em proporção bastante reduzida, aparece a pessoa jurídica, sendo insignificante a presença de uma combinação de pessoa física e de pessoa jurídica. As pessoas físicas correspondem a 93,7% dos reclamantes e as pessoas jurídicas a apenas 6,2%.

Do ponto de vista da qualificação do reclamante, a pesquisa detectou que não há distinções significativas entre os JECs das diferentes capitais incluídas na amostra. Apenas no Amapá os reclamantes pessoas jurídicas atingem um percentual expressivo: 22,2%. Neste estado, foi instituído um procedimento especial para microempresa, resultante de um acordo com o Sebrae. Nos demais estados, a proporção de pessoas jurídicas é muito mais reduzida. Assim se distribui esta proporção nos JECs pesquisados, em ordem decrescente de grandeza: 8,9% em Belo Horizonte; 6,% em Porto Alegre; 5,7% em Goiânia; 5,1% em Salvador; 2,2% em Fortaleza; 1,9% no Rio de Janeiro; 1,5% em São Paulo; e 1,3% em Belém.

Na quase totalidade dos casos (97,6%), os processos têm como autor apenas uma pessoa. Quanto a este aspecto não se singularizam os nove grupos de JECs pesquisados.

---

4. A pesquisa foi feita para a Secretaria de Reforma do Judiciário entre dezembro de 2004 e fevereiro de 2006, buscando examinar quem eram os usuários, quem eram os reclamados, a natureza da reclamação, a presença de advogados, o percentual de acordos e o tempo para a conclusão da demanda. Reconhecendo a heterogeneidade das realidades regionais, tanto do ponto de vista econômico, social e cultural como de acesso à justiça foram construídas amostras representando essa diversidade. Nove unidades da federação com diferentes características socioeconômicas foram selecionadas e, nestas unidades, fixou-se nas capitais e nas capitais foram escolhidos alguns juizados, de acordo com as particularidades locais. As informações foram recolhidas nos processos, por meio de fichas. As capitais incluídas na amostra foram: Belém, Belo Horizonte, Fortaleza, Goiânia, Macapá, Porto Alegre, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo.

Os condomínios aparecem como reclamante em Salvador, em Fortaleza, em Goiânia, em Belém e em Porto Alegre. No total da amostra somam apenas 138 casos, isto é, 2,3%. Sua presença mais acentuada foi constatada em Salvador e em Fortaleza. No Rio de Janeiro, contudo, há jurisprudência para que não se aceite microempresa no polo ativo dos JECs.

No que se refere ao reclamado, há quase que uma divisão ao meio entre reclamados pessoa física e reclamados pessoa jurídica. No total da amostra as pessoas físicas representam 49,5% e as pessoas jurídicas, 48,9%. A presença de ambas é insignificante: 1,6%.

Na maioria dos casos em que o reclamado é pessoa física, há apenas uma pessoa: 88,8%. Aparecem duas pessoas em 9,4% dos processos e três ou mais pessoas físicas em apenas 1,8%. Nota-se, entretanto, diferenças entre os grupos de JECs. Assim, discrepam destas médias os JECs das seguintes capitais: Salvador, com uma pessoa em 77,2% dos processos, com duas pessoas físicas em 21,3%; Goiânia com uma pessoa em 82,4% e com duas em 15,2%; e Macapá com uma pessoa física em 97,6% dos casos.

Já quando o reclamado é pessoa jurídica, tem-se apenas uma pessoa em 92,3% dos processos. Só em Porto Alegre registrou-se uma diferença significativa: ali uma pessoa jurídica participa em 88% dos processos e duas pessoas jurídicas atingem 12%.

A principal reclamação levada aos juizados refere-se à relação de consumo. Enquadram-se neste tipo de matéria 37,2% dos processos analisados. Em seguida, mas com quase a metade dessas reclamações aparece acidente de trânsito – 17,5%. A execução de título extrajudicial responde por 9,8%. Saliente-se a existência de alto percentual relacionado à execução de sentença judicial e à cobrança. Esta proporção é muito expressiva em quase todas as capitais, sendo especialmente alta nos JECs de Porto Alegre, atingindo 45,6% das reclamações.

Matérias afeitas à relação de consumo não têm igual peso em todos os grupos de juizados. Vale a pena observar estas proporções em cada uma das capitais, como mostra a Tabela 2 a seguir:

Tabela 2. *Relação de Consumo, especificações, em %*

Macapá	10,2
Salvador	33,4
Fortaleza	7,7

*continua*

*continuação*

Goiânia	31,3
Belo Horizonte	55,3
Belém	33,8
Rio de Janeiro	79,0
Porto Alegre	32,1
São Paulo	50,8
TOTAL	37,2

**Fonte:** CEBEPEJ, 2006

As maiores diferenças estão em Fortaleza e Macapá de um lado e no Rio de Janeiro de outro. Como se observa, nas duas primeiras capitais estes percentuais estão muito abaixo da média, enquanto no Rio de Janeiro fica muito acima. No caso de Fortaleza, a explicação está no extraordinário movimento do Juizado encarregado de resolver questões de trânsito. Processos relacionados a acidentes de trânsito representam ali mais da metade (60,4%) de todos os processos. Já em Macapá, respondem por um alto percentual – 38,4% – matérias de cobrança, não compatíveis com nenhuma das categorias escolhidas como classificatórias da natureza da reclamação.

A principal reclamação enquadrada na categoria consumo diz respeito a serviços de telecomunicações. Em todas as capitais pesquisadas esta demanda sempre ultrapassa 10% dos processos, atingindo mais do que 40% em Macapá e em Fortaleza.

Logo após as reclamações relativas aos serviços de telecomunicações aparecem as reclamações envolvendo transações comerciais, com 19,3%. Uma vez mais, há expressivas variações entre as capitais. Este tipo de demanda varia de um mínimo de 9,3% nos JECs de Goiânia até um máximo de 25,1% nos de São Paulo. Os serviços bancários, por sua vez, representam 11,8% das reclamações incluídas como de relação de consumo. Esta proporção só é muito baixa nos juizados de Fortaleza. Nas demais capitais a proporção está bastante próxima da média geral.

Constatou-se pedido de indenização por dano moral em 20% dos processos analisados. No Rio de Janeiro esta proporção chega a 50,4%, mais do

que o dobro da média geral. Em contraste, em Macapá e em Fortaleza, esses percentuais são significativamente inferiores aos das demais capitais.

A expressiva maioria (60,2%) dos reclamantes comparece sem a assistência de um advogado (ver Tabela 3). Em todas as capitais este percentual é significativo. O Rio de Janeiro se constitui na única exceção. Ali, a maioria dos reclamantes – 51,9% – compareceu com advogado. No extremo oposto, aparece Fortaleza, com apenas 15,3% dos reclamantes acompanhados de advogados. Neste caso, a explicação está no alto volume de reclamações relativas a acidentes de trânsito.

Tabela 3. *Presença de advogado, junto ao reclamante, em %*

	Sim	Não	Ausência da parte	Sem Inform.
Macapá	22,1	59,7	18,1	0,2
Salvador	25,6	63,1	11,3	
Fortaleza	15,3	80,9	3,9	
Goiânia	31,6	55,4	13,0	
Belo Horizonte	22,9	69,0	7,9	0,2
Belém	26,8	53,9	17,7	1,6
Rio de Janeiro	51,9	40,9	7,2	
Porto Alegre	35,9	53,6	10,1	0,4
São Paulo	26,0	62,2	11,8	
TOTAL	28,6	60,2	11,0	0,3

Fonte: CEBEPEJ, 2006

No que diz respeito à presença de advogado junto ao reclamado, as proporções são diferentes das observadas junto aos reclamantes, ainda que, também neste caso, a maioria tenha comparecido aos JECs sem advogado. Advogados acompanharam o reclamado em 34,7% dos casos. Apresentam proporções significativamente inferiores à média geral os reclamados em Fortaleza e em Macapá; e proporções significativamente superiores os reclamados em São Paulo e no Rio de Janeiro.

Tabela 4. *Presença de advogado, junto ao reclamado, em %*

	Sim	Não	Ausência da parte	Sem Inform.
Macapá	20,4	44,2	34,9	0,6
Salvador	33,6	50,3	16,0	
Fortaleza	12,4	74,7	12,9	
Goiânia	37,1	38,8	24,0	
Belo Horizonte	38,3	43,2	18,4	0,2
Belém	33,5	40,9	23,5	2,2
Rio de Janeiro	60,8	32,8	6,2	0,2
Porto Alegre	33,5	44,8	18,9	2,7
São Paulo	41,3	38,3	20,4	
TOTAL	34,7	45,8	18,9	0,6

Fonte: CEBEPEJ, 2006

Comparando-se a presença de advogados junto a reclamantes e a reclamados observa-se que os nove conjuntos de JECs não apresentam um padrão único. Em Macapá, em Fortaleza e em Porto Alegre, é maior a proporção de reclamantes do que de reclamados acompanhados de advogados. Nas demais capitais verifica-se o inverso: é maior o percentual de reclamados assistidos por advogados do que de reclamantes. Nesta última situação, chama especialmente a atenção o caso de São Paulo, onde 41,3% dos reclamados compareceram com advogados *versus* apenas 26% dos reclamantes.

Acordos constituem a essência da filosofia que inspirou a criação dos JECs. Deste ponto de vista, é possível dizer que quanto maior o índice de acordos, mais bem sucedido é um determinado juizado ou mais próximo ele se encontra de seu paradigma.

O percentual de acordo na audiência de conciliação é de apenas 34,5% no total da amostra. Em Fortaleza encontra-se a proporção mais alta, devido às peculiaridades do juizado voltado para questões relativas a acidentes de trânsito (69%). Nos JECs de Porto Alegre, São Paulo, Belém e do Rio de Janeiro somente um em cada 4 reclamantes chega a acordo nesta fase, encerrando, conseqüentemente, a disputa.



Os dados indicam que a presença do juiz não tem se caracterizado como um fator decisivo para a celebração de acordos. Na audiência de instrução e julgamento, o índice de acordos é de 20,9% – muito abaixo do que faria supor a filosofia que rege os Juizados Especiais. Constate-se, contudo, as variações entre os JECs das diferentes capitais. A proporção de acordos é comparativamente mais alta em Macapá (27,8%), em Belo Horizonte (27,4%) e em Belém (25,7%) do que nas demais capitais. Por outro lado, devem ser notados os baixos índices em Goiânia (14,7%), em São Paulo (16,9%) e em Salvador (16,5%).

Verificou-se que houve sentença em 29,5% dos casos. A maior proporção diz respeito à homologação de acordo, com 39,3%, sendo significativo o percentual de extinção por desinteresse do autor – 24,4%.

A ocorrência de recurso foi notada em 31,2% dos processos analisados. As variações entre os nove grupos são expressivas, indo de um mínimo de 9,2% de recursos em Macapá até um máximo de 42,1% no Rio de Janeiro.

Destaque-se que o julgamento dos recursos manteve a sentença na maioria dos casos – 65,8%. A sentença foi reformada em 12,4%; reformada parcialmente em 16%. Uma vez mais, é heterogênea a situação dos diferentes grupos. O índice de manutenção variou de um máximo de 86,5% em Belo Horizonte até um mínimo de 50% em Porto Alegre.

A análise dos tempos mostrou que os processos de conhecimento, que percorreram todas as etapas, isto é, distribuição, audiência de instrução, proferimento de sentença de mérito e interposição e julgamento de recurso, duraram, em média, 346 dias. Quando houve execução de sentença (15,3% dos casos), a média de duração desta fase foi de 300 dias. Somando-se as duas fases, conhecimento e execução, a duração média do processo sobe para 649 dias. Sem dúvida alguma, um tempo muito superior do que prevê a lei e do que seria razoável em termos de garantia de direitos e pacificação social.

Acrescente-se a estas informações que, quanto à instalação física, na maior parte do país, os JECs são meras extensões de Varas ou se localizam no mesmo prédio no qual funciona o juízo comum.

Esse conjunto de dados permite concluir que, na prática, os Juizados Especiais não têm conseguido desenvolver plenamente suas potencialidades. Deparam-se com entraves, que vão da precariedade das instalações físicas, à falta de treinamento de conciliadores, ao número reduzido de juízes exclusivos até a lentidão para a solução dos conflitos.

Apesar, contudo, das inúmeras deficiências, que chegam, inclusive, a comprometer suas características mais importantes, como a celeridade, a

informalidade, a simplicidade e a busca permanente da solução conciliada dos conflitos, os Juizados Especiais Cíveis representam o canal mais importante para o acesso à Justiça pelos cidadãos comuns.

### III. POTENCIALIDADES

São reiteradas as críticas ao Judiciário. Sua lentidão tem sido proclamada aos quatro ventos. A indiscutível crise na prestação jurisdicional dificilmente será superada apenas com mais reformas constitucionais ou alterações na legislação. Há um amplo espaço para mudanças que dependem de iniciativas no trato com os litígios, na gestão e na administração de varas e tribunais. Essas iniciativas têm condições de provocar mudanças positivas tanto na imagem do Judiciário como em seu desempenho, a curto, a médio e a longo prazos.

No que diz respeito às questões constitucionais, as mudanças até agora realizadas trazem consigo um alto potencial transformador na direção de uma maior transparência, de acréscimos nos graus de democratização interna e de ampliação do acesso da população. Por outro lado, já vêm estimulando a produção de dados e informações, indispensáveis não apenas para o conhecimento das instituições que compõem o sistema de justiça, mas, especialmente, para a construção de diagnósticos e proposição de soluções.

Quanto às preocupações com a ampliação no acesso à justiça e à efetivação na realização de direitos, atenção prioritária deveria ser dada aos Juizados Especiais. Estas instituições representam uma inovação no sistema jurídico brasileiro, com alta capacidade de liderar e acelerar mudanças. Estas mudanças se expressam tanto na sua filosofia, como na mentalidade de seus operadores, com reflexos na percepção sobre a justiça por parte de seus destinatários, a população.

Os problemas do Judiciário são de tal magnitude que acabam por sustentar a impressão geral de que os tempos mudam, mas que na justiça nada se altera ou que tudo só piora. A extensão das deficiências certamente dificulta o reconhecimento de iniciativas com enorme potencial transformador.

Não há como desqualificar a crítica que aponta a morosidade da prestação jurisdicional. Justiça que tarda é justiça que falha, é uma justiça atuando a favor dos que não querem justiça, dos que tiram vantagens de sua lentidão. Apesar das deficiências ou devido a elas, o número de processos que dão ingresso no Judiciário apresenta um crescimento extraordinário (muitas vezes acima do aumento populacional), havendo, inclusive, quem receie que a estrutura física dos prédios rapidamente não agüente o peso dos volumes.

No meio deste caos, entretanto, insistimos, há iniciativas, há mudanças em andamento. Uma série de temas saiu do interdito, como por exemplo, o combate ao nepotismo, a fixação de teto salarial, férias judiciais, democratização de tribunais, quarentena, modernização administrativa, dentre outros. Várias iniciativas de natureza administrativa têm racionalizado o trabalho de varas e tribunais, diminuindo o tempo entre a entrada e a decisão de uma demanda judicial. Diagnósticos têm amparado propostas de modificações legislativas, tanto na área civil, como na criminal e na processual. Há espaço para que Juizados Especiais possam atuar de forma a reformular o sistema de justiça, tornando-o mais acessível à população.

Os entraves ao desenvolvimento pleno das potencialidades das mudanças são consideráveis, indo da mentalidade dos operadores do Direito aos constrangimentos externos. Isto não significa, porém, que não venham ocorrendo transformações e menos ainda que o desafio de construir uma justiça orientada pelos valores da igualdade deva ser abandonado. Significa, isto sim, que o reconhecimento dos passos já dados poderá levar a outros na direção de um Judiciário de fato garantidor de direitos e pacificador.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CAPPELLETTI, Mauro. *Acesso à justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.
- VIANNA, Luiz Werneck et al. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

MARIA TEREZA AINA SADEK é professora do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo e pesquisadora sênior do Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais.



## Desafio da inserção internacional do Brasil – próximos passos

157

EMBAIXADOR JOSÉ BOTAFOGO GONÇALVES

Os defensores do isolamento comercial e econômico do país são cada vez menos numerosos e vêm perdendo representatividade e importância política de modo constante e gradativo.

O melhor exemplo desta afirmação encontra-se na publicação, em 2002, por parte do então candidato à Presidência da República, Luis Inácio Lula da Silva, da “Carta ao Povo Brasileiro”, onde inúmeras teses radicais defendidas pelo Partido dos Trabalhadores, sobretudo no campo das relações econômicas e políticas externas, foram abandonadas, em nome da prioridade a ser dada a um processo estável e continuado de transição democrática e consolidação do desenvolvimento da cidadania.

A despeito dos inegáveis sucessos alcançados pelos dois últimos governantes no combate à inflação e na tessitura de redes de proteção à populações mais pobres do país, com evidentes e positivos reflexos nos índices de bem estar social, publicados regularmente pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), o Brasil vem sofrendo, há mais de duas décadas, um processo de baixo crescimento de seu Produto Interno Bruto (PIB), pouco acima de seu crescimento populacional. Os investimentos públicos caíram drasticamente, a poupança interna ficou abaixo dos índices históricos e as despesas públicas cresceram vertiginosamente – em boa parte, financiados pela crescente carga fiscal que pesa sobre o país, hoje da ordem de 37,5% do PIB.

A despeito de um vigoroso processo de privatização em setores-chave da economia, como energia, siderurgia e telecomunicações, o setor privado de capital nacional ficou comprimido entres duas alternativas excludentes, a saber: aceitar a falência da empresa ou desnacionalizá-la e passar o controle ao capital estrangeiro.

Mesmo assim, o setor privado brasileiro é hoje mais eficiente e competitivo e tem sabido aproveitar as condições favoráveis do crescimento do comércio mundial para aumentar significativamente exportações e elevar o grau de abertura da economia brasileira.

Nessas circunstâncias, todo brasileiro hoje faz a si mesmo a seguinte pergunta: “O que fazer para que o Brasil volte a crescer a taxas anuais superiores a 5% ao ano?”.

No presente texto, vou formular uma segunda pergunta, derivada da primeira: “Qual o efeito do comércio internacional do Brasil na busca de taxas anuais de crescimento do PIB superiores à atual?”.

Lamentavelmente, a sociedade brasileira ainda não encontrou resposta adequada a nenhuma das duas perguntas. Vão procurar entender por que.

Dos anos 60 aos anos 80, o Brasil praticou uma política muito bem sucedida de substituição de importações e de controle estatal do comércio exterior, que transformou a economia do país de base rural para base industrial, em paralelo a um vertiginoso processo de urbanização da população brasileira em escala não comparável a qualquer país do mundo ocidental.

Essa política, também chamada “nacional-desenvolvimentista”, vem sendo gradualmente desmantelada, não tanto em virtude de decisões estratégicas adotadas pela sociedade brasileira, mas sobretudo por força das sucessivas crises do balanço de pagamentos que atingiram o Brasil e outros países em desenvolvimento ao longo dos anos 80 e 90.

O resultado desse processo crítico foi que as políticas brasileiras, tanto no nível macro como no nível micro, têm sido mais reativas do que propositivas, do que resulta uma perda significativa de consistência das políticas comerciais, financeiras e regulatórias no campo das relações internacionais.

Algumas ambigüidades e ambivalências persistem no imaginário popular, no Congresso Nacional, nos partidos políticos e no seio dos órgãos representativos do empresariado privado nacional, a respeito do papel que o Brasil deve exercer no cenário internacional.

Enumerarei algumas dessas ambigüidades:

- a) A abertura econômica e comercial é intrinsecamente ruim, na melhor das hipóteses é um mal necessário;
- b) Quando ela for inevitável, o Brasil, como país em desenvolvimento, deve solicitar tratamento diferenciado, ou seja, não recíproco;
- c) A proteção tarifária é um bem a ser preservado pelo Brasil e um mal quando é praticado por nossos países concorrentes no mercado internacional;
- d) Os diversos códigos de conduta consagrados pela Rodada Uruguai são instrumentos de valor desigual, beneficiando mais as economias ricas do que as economias médias e pobres e devem ter sua aplicação flexibilizada no que tange ao Brasil;
- e) Os principais obstáculos às exportações brasileiras encontram-se nas barreiras tarifárias. Daí resulta que a ênfase nas negociações comerciais recaiu nos temas de acesso a mercado e não nas disciplinas regulatórias;
- f) O *trade-off* das negociações deve ser o de acesso contra acesso e mesmo assim não recíproco;
- g) A negociação de disciplinas internacionais que reduzam a liberdade de manobra das autoridades públicas brasileiras na formulação de políticas industriais, científicas e tecnológicas de âmbito nacional tende a ser negativa e, conforme o caso, pode vir a atentar contra a soberania nacional.

Como o leitor pode observar, intitulei a lista acima de ambigüidades e ambivalências. A razão é simples. Todos os itens enumerados contêm um grau de verdade e um grau de inverdade. Tudo dependerá da visão ideológica do formulador da questão. Quanto mais próximo ele estiver da velha política nacional-desenvolvimentista, mais restritivo ele será em relação ao processo de abertura da economia. Em caso contrário, ele será mais aberturista.

O muro de Berlim foi fisicamente desmantelado em menos de 24 horas, obrigando as autoridades da Alemanha Ocidental a reagirem com urgência à nova situação criada e a optarem por uma radical incorporação da Alemanha Oriental, particularmente no campo da moeda, aceitando que o gigantesco custo dessa incorporação seria pago de imediato por razões políticas e ao longo prazo por razões econômicas.

O caso do Brasil é muito diferente. O muro da proteção tarifária e não tarifária, levantado pela política nacional-desenvolvimentista, vem-se desmantelando pouco a pouco. Em alguns lugares, as brechas são grandes. Em outros, o muro está quase intacto.

O que cabe ao Brasil fazer agora é dar consistência e maior velocidade ao dismantelamento do muro ainda em pé. Para tanto é necessária a adoção de uma nova estratégia desenvolvimentista, com características que a seguir indicarei.

A partir dos anos 90, a economia brasileira tem sido alvo de sucessivos choques ou ondas reformadoras de caráter exógeno ou endógeno que, trabalhando inicialmente como variáveis independentes, vêm, pouco a pouco, convergindo para um objetivo comum de modernização do aparelho produtivo nacional, embora não necessariamente de forma articulada e harmônica.

Entre os fatores de caráter endógeno, merece atenção o fim do regime militar e a restauração da normalidade democrática através do respeito aos instrumentos básicos da democracia representativa, quais sejam eleições livres, fim da censura à imprensa, votação de nova Constituição, restauração do poder legiferante do Congresso Nacional e pleno respeito às decisões do Supremo Tribunal Federal e das outras instâncias jurídicas. No plano econômico, a grande vitória da sociedade brasileira se deu no maciço apoio dos eleitores ao Plano Real, que com grande criatividade e competência técnica pôs fim ao regime de altas taxas de inflação. A descoberta dos valores intrínsecos da estabilidade monetária reverteu a tendência secular de concentração de renda e de agravamento da pobreza pelo simples efeito de preservação no tempo do valor do salário pago à massa trabalhadora. A despeito do ceticismo inicial, hoje se pode dizer que todos os partidos políticos, da esquerda, do centro ou da direita, com pequenas exceções, reconhecem a importância eleitoral da estabilidade monetária. Qualquer governo que, no futuro, corra o risco de ceder à tentação inflacionária terá, em curto prazo, sua governabilidade ameaçada.

Como conseqüência, vem a sociedade brasileira se acostumando com o princípio de que as despesas públicas têm que ser financiadas com recursos reais capturados da atividade produtiva e não mais através de truques “extra-orçamentários”, como eram os créditos ilimitados concedidos pela rede de bancos estaduais e mesmo federais ou pelo sistema mais primitivo de impressão de papel moeda.

Diante da pressão crescente que a sociedade brasileira exerce sobre o Estado para aumentar os gastos de custeio e os gastos sociais, os governos de Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva optaram por financiá-los através do aumento da carga tributária e/ou do endividamento público, para o que foi necessário oferecer papéis públicos com juros muito elevados – a fim de torná-los atrativos a seus compradores. No campo da administração pública,



a lei de responsabilidade fiscal, aprovada no governo de FHC, estabeleceu, pela primeira vez no Brasil, sanções penais aos gestores que desrespeitassem os limites de gastos autorizados pela lei. Progressos importantes, embora insuficientes, foram alcançados nos planos da educação e da saúde.

Por outro lado, a sociedade brasileira não aceita mais prosseguir na fórmula de aumento da carga fiscal para atender aos gastos crescentes. A nova agenda de reformas, que deverá ser implementada pelo novo governo, a partir de 2007, qualquer que seja o candidato eleito, deverá contemplar uma nova equação que de um lado congele ou idealmente reduza a carga tributária e de outro lado aumente os investimentos públicos em infra-estrutura (energia, logística, comunicações, saneamento etc.) e a eficiência dos programas sociais de redução da pobreza.

As ondas reformadoras de caráter exógeno foram as resultantes da velocidade crescente do processo de globalização da economia mundial e do longo período de crescimento do comércio mundial decorrente desse processo.

O setor agrícola brasileiro foi o que melhor soube aproveitar da favorável conjuntura internacional utilizando as vantagens comparativas de território, água, clima e de uma crescente eficiência tecnológica na expansão da agricultura tropical, particularmente na exportação de proteínas vegetais e animais.

O mesmo não pode ser dito a respeito do setor industrial. Não há dúvida de que a indústria brasileira é muito mais competitiva do que era há 15 anos atrás, embora para tanto tenha tido de pagar um preço elevadíssimo que ainda se faz sentir em setores de bens de consumo não duráveis, como tecidos e calçados; e duráveis, como autopeças e eletrodomésticos.

Será realístico supor que tais fatores exógenos ainda vão atuar a favor do Brasil a partir de 2007? Ainda que não haja uma resposta clara a esta pergunta, não é prudente projetar o crescimento do Brasil com base exclusivamente do crescimento das economias americana, européia, chinesa ou indiana. O novo governo não poderá se furtar a prosseguir e acelerar os processos de reformas internas, tanto no campo político como no econômico, para consolidar em bases mais sólidas o processo de crescimento do Produto Interno Bruto com mais justiça social.

O novo governo e a nova legislatura, a partir de 2007, terão diante deles a agenda da reforma político-partidária, da reforma tributária, da redução do déficit fiscal e da reforma trabalhista.

No campo do comércio internacional, a agenda reformadora passará pelas seguintes novas definições.

- a) reconhecer que uma atitude prioritariamente defensiva e protecionista não é instrumento bastante para aumentar a competitividade da indústria brasileira;
- b) reconhecer que o mercado interno, mesmo com razoável expansão decorrentes das melhorias sociais e do controle da inflação, não será suficiente para manter a economia brasileira em um ritmo de crescimento sustentável superior a 5 % ao ano;
- c) analisar pragmaticamente os níveis atuais de proteção tarifária e decidir um programa de redução gradual, dividindo a tarifa externa do Mercosul em três categorias, a saber:
  - 1) itens que devem sofrer redução ou eliminação imediata dos gravames aduaneiros, a fim de estimular os investimentos produtivos, sobretudo em áreas de mais valor agregado. Tais reduções e/ou eliminações seriam unilaterais e negociadas apenas entre os sócios do mercosul;
  - 2) itens que devem ser negociados dentro dos acordos multilaterais, regionais ou bilaterais em curso;
  - 3) itens que, por sua alta sensibilidade política, ficam fora do programa de redução tarifária.
- d) aceitar incluir nas pautas negociadoras aquelas disciplinas internacionais que facilitem e assegurem um clima favorável aos investimentos produtivos, tanto estrangeiros como nacionais;
- e) reconhecer que tão cedo nem o Estados nem os privados nacionais disporão de recursos suficientes de poupança para elevar significativamente as taxas de investimento na economia brasileira. A insegurança jurídica, o baixo grau de implementação da legislação vigente (*law enforcement*) e as constantes mudanças nas regras do jogo, tanto no nível macro como no micro, são fatores desestimulantes na captação de recursos para investimentos. Diferentemente do passado recente, quando o mercado potencial era fator determinante do destino dos investimentos, hoje, com a globalização e o encurtamento econômico das distâncias geográficas, os investimentos produtivos vão para onde são melhor recebidos;
- f) em conseqüência, abandonar a idéia de que a redução da liberdade de manobra das autoridades na formulação de políticas setoriais seja, necessariamente, ruim. O Estado não pode abrir mão de ser o formulador de políticas setoriais que devem ser definidas à luz dos interesses estratégicos do país. Porém, uma vez adotadas, não devem ficar sujeitas às variações conjunturais ou aos humores mercuriais do governo de plantão;

- g) desviar a ênfase nas negociações comerciais das questões tarifárias para as questões não tarifárias. Estas últimas são o *hardcore* de acesso a mercado e de aumento da competitividade da economia nacional. As tarifas aduaneiras tendem hoje a ser mais simplesmente um mero custo adicional de transações;

Para levar adiante esse conjunto de medidas reformadoras é preciso desenvolver estudos, fazer pesquisas, realizar seminários entre os privados, e desses com o setor público, no sentido de atualizar o conhecimento da sociedade brasileira sobre as importantes transformações por que já passa a nossa economia, dentro e fora do Brasil.

Hoje, o Brasil deixou de ser um clássico país em desenvolvimento produtor de *commodities* de baixo valor agregado. Nossas exportações industriais superam, em valor, as agrícolas. Estas, por sua vez, estão cada vez mais incorporando tecnologia e valor agregado. Exemplos típicos são o metanol e o biodiesel. As empresas brasileiras, públicas e privadas, estão se internacionalizando. Petrobrás, Vale do Rio Doce, Gerdau, Oderbrecht, Camargo Correa, Andrade Gutierrez, Marco Pólo, Rondon, Ambev, só para citar algumas, faturam crescentemente no exterior, inclusive através de unidades produtivas locais.

O Brasil legitimamente busca promover a integração da América do Sul. Isto implica negociar e investir em treze países vizinhos, dos quais onze fazem fronteira com o Brasil. A planificação dos investimentos, a rede viária, a produção e comercialização da energia deixam de ser de caráter nacional para ter caráter regional. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), progressivamente, se envolve em operações de crédito além-fronteira. Os bancos brasileiros abrem agência em um número crescente de países. O Brasil, paulatinamente, está se tornando um exportador de capitais e tecnologia. Não obstante, o nosso ordenamento jurídico, as práticas administrativas, a elaboração anual do orçamento pelo Congresso, as posições defendidas pelos órgãos representativos do setor privado, os funcionários dos Ministérios, com a honrosa exceção do Itamaraty, não levam na devida conta a crescente interdependência entre os interesses permanentes do Brasil e os interesses de seus parceiros comerciais, próximos como distantes.

Em outras palavras, o Brasil arma-se mais para defender do que para atacar na presunção, cada vez menos verdadeira, que essa é a melhor política para um país fraco e subdesenvolvido.

Reiteremos a nossa pergunta inicial:

O que fazer para crescer mais rápido? Qual o papel do comércio internacional nesse processo?

Olhando a experiência recente de países que, com sucesso, estão rompendo ou já romperam a barreira do subdesenvolvimento, verificamos que alguns deles, especialmente os asiáticos, tomaram decisões estratégicas a partir de uma elite política dominante (China) ou agiram sobre uma população crescentemente educada (Coreia) ou se beneficiaram de abundantes recursos financeiros da União Européia (Irlanda, Espanha, Portugal).

No Brasil, feliz ou infelizmente, as condições objetivas em que vive a nossa sociedade não favorecem a tomada de decisões radicais de cima pra baixo, mesmo admitindo sua bondade. O país é complexo, as decisões por consenso não se alcançam e o grau de instrução da população é muito inferior ao desejável. Como romper o impasse?

É preciso ativar um processo catalítico que acelere as reações químicas necessárias à transformação do quadro produtivo brasileiro. Este elemento catalisador são as negociações comerciais internacionais. Em vez de aguardar melhores momentos para acelerá-las, o governo brasileiro deve retomá-las de imediato – digamos janeiro de 2007 – na presunção de que elas serão indutoras das reformas legais e administrativas que hoje se encontram mais ou menos paralisadas no Congresso Nacional.

Tendo em vista que as nuvens negras que se acumulavam sobre a Rodada Doha ainda não se desfizeram, a saída pragmática é retomar rapidamente a negociação Mercosul-União Européia, acelerar o processo de acordos de livre comércio “pra valer” na América do Sul, onde o Brasil, na média, é mais eficiente do que os seus vizinhos, e retomar o diálogo negociador com os três países do NAFTA e não apenas com os EUA.

Não importa que o NAFTA, ao contrário do Mercosul, não negocie em conjunto. Importa sim, que as posições negociadoras brasileiras sejam definidas à luz das realidades comerciais, mercadológicas, tecnológicas e financeiras dos três países do hemisfério norte, México, Canadá e EUA.

Em resumo, o momento justifica a opção pelos esquemas negociadores modelados pelo regionalismo aberto tendo o Mercosul como eixo pivotante.

ALBERTO OLIVA E MARIO GUERREIRO

*O grande desfecho civilizatório,  
num futuro não mais distante,  
será o triunfo da moral e da ética  
sobre o poder e a política.  
(Fernand Braudel)*

**A**o se refletir sobre um conceito é sempre importante não perder de vista a que se contrapõe. É seu oposto que lhe dá sua razão de ser. Quando se qualifica de ‘pública’ a ética, inevitavelmente se subentende a existência de uma ética ‘privada’ ou ‘pessoal’. E imediatamente desponta a indagação: caso se suponha cabível fazer a distinção – entre ética pública e privada – como se poderá justificá-la? Certamente, não se trata de dicotomia do mesmo tipo da que é expressa em pares de conceitos como, por exemplo, empresa pública/empresa privada, direito público/direito privado. Sendo assim, cumpre procurar saber que sentido especial podem os dois adjetivos adquirir quando acrescentados ao substantivo ‘ética’.

Temos razões para pensar que aqui estão em jogo as duas esferas do público e do privado. Supondo que assim seja, somos então levados a fazer outra indagação. Admitindo-se que existam duas éticas, cada uma portadora de autonomia relativa, quer isso dizer que os indivíduos devem se comportar de diferentes maneiras quer se encontrem aquém ou além do marco divisório das duas esferas? Supondo ser isso que está realmente em questão, não temos como deixar de reconhecer que o fator diferencial não é nenhuma disposição interna dos homens, e sim o espaço em que se movimentam. Ocupando, por

exemplo, cargos públicos uma pessoa será tentada a cometer ilícitos específicos, a ter desvios de conduta associados à posição privilegiada que ostenta. Mas isso não significa que foi o cargo o causador de sua falta de ética. O que ela fez foi exibir no espaço da vida pública sua fraqueza moral.

Reconhecer que instituições só podem ser situadas na esfera pública não justifica pensar que o que nelas ocorre seja totalmente independente das escolhas, decisões e ações dos indivíduos. Se os costumes e as instituições moldam os homens, os homens criam e recriam os costumes e as instituições. E é ocioso indagar o que veio primeiro, a que conceder prioridade ontológica. Na realidade, trata-se de um processo extremamente complexo no qual o construtor (o agente social) é também construído pelo contexto social no qual atua. Daí ser sempre difícil determinar o que é causa e o que é efeito. Por esposarmos a visão de que a causação ocorre de modo recíproco, afastamo-nos da visão de que o fato social coage de fora o indivíduo levando-o a agir de determinados modos. A consciência não é um repositório do que a vida social lhe inculca. Não são os indivíduos receptáculos passivos nos quais a sociedade vai imprimindo seus conteúdos e suas normas. Isso, no entanto, não significa que perfilhamos a tese da completa autonomia das ações dos indivíduos. A ação humana não tem como se desenrolar à margem de constrangimentos contextuais e de marcos institucionais rigidamente demarcados. O individualismo (Cf. OLIVA, 1999) que não leva em conta a existência de propriedades emergentes – oriundas dos processos macroscópicos e das relações interpessoais – não contribui para o entendimento das relações entre ator, papel e ambiente social.

A pergunta crucial que ora se impõe é a de se deve ser aceita – com todas as conseqüências daí derivadas – a tese de que as regras de conduta da ética pública são e devem ser diferentes das da ética privada ou, melhor dizendo, da ética *pessoal*. *Prima facie*, parece que essa é uma pseudodicotomia, uma vez que ao menos as regras básicas de conduta devem ser acatadas pelo agente – que pretende ser ético – independentemente do espaço no interior do qual se executam suas ações. O que muda de substancial no plano da ética quando alguém, por exemplo, sai de casa, quando deixa a esfera de convivência com parentes e amigos, e vai para a rua? Ocorrem alterações radicais no seu quadro de valores e nas normas morais que acata quando se vê obrigado a interagir com pessoas com as quais não tem intimidade?

Não se deve descartar açodadamente a hipótese de que existem regras de conduta que se mostram adequadas quando o indivíduo se movimenta na esfera privada e inadequadas quando atua na esfera pública. E vice-versa. Imagine-se, à guisa de exemplificação, que um indivíduo tenha o hábito de

andar completamente desnudo dentro de casa que, por ser indevassável, não o expõe ao olhar curioso dos vizinhos. Não se poderia dizer que tal indivíduo, quiçá seguidor do naturismo, viola uma regra da moral e dos bons costumes. E caso alguém o acuse de conduta anti-social, pode alegar em sua defesa, e com toda a razão, que “dentro da minha casa faço o que bem entendo”. De fato, pode fazer o que quiser, contanto que não transponha os limites da esfera privada de sua existência gerando transtornos, mal-estar ou prejuízo a outrem. Suponha-se agora que esse mesmo indivíduo, no aconchego do lar, decida ouvir von Karajan regendo a *Nona Sinfonia* de Beethoven. O que seria apenas sinal inequívoco de bom gosto deixa de sê-lo quando a grandiosidade sonora de Beethoven é apreciada às 2h da madrugada e num volume muito alto. Ao objetivamente perturbar o sono dos vizinhos deixa de fazer algo confinado a seu espaço próprio. Nesse caso, não só está sendo infringida uma regra de convivência como também uma norma jurídica, uma vez que está sendo desrespeitada a *lei de silêncio*, que passa a ser aplicada após 10h da noite.

Talvez seja escusado acrescentar que, embora tal lei faça parte da legislação brasileira, parece condenada a ser mais uma das “leis que não pegam”. É fato que as leis precisam da chancela dos costumes para efetivamente entrarem em vigência e serem cumpridas. Não sendo a referida lei uma daquelas que se chocam frontalmente com os costumes, é difícil entender a resistência das pessoas em respeitá-la. O pouco apreço que em algumas sociedades se tem pelo outro, pelo que é comum, pelo bem público pode ser explicado pelo déficit de ética dos indivíduos e pela incapacidade de as instituições reagirem a seu achincalhamento moral. No plano público fica magnificado o que é comum, e se difunde de modo atomizado, no plano privado.

Suponha-se agora que um indivíduo resolva fazer um churrasco dentro do seu apartamento. Nesse caso, estaria justificada a alegação de que “dentro da minha casa faço o que quero”? Não, pois assim como o som, o odor goza da propriedade de se irradiar de sua fonte, de atravessar o espaço e chegar a lugares afastados daquele em que foi gerado. Em outras palavras, assim como o som demasiadamente alto, após as 10h da noite, pode agredir os delicados ouvidos de hipotéticos vizinhos, o odor da fumaça desprendida do churrasco, antes ou após 10h da noite, pode agredir as narinas sensíveis de possíveis vizinhos.

É importante não perder de vista que nos dois últimos exemplos foi apresentada uma séria objeção à visão, bastante disseminada na sociedade contemporânea, que tende a encarar as esferas pública e privada como departamentos estanques. Só que na realidade são dois espaços dotados de fronteiras de difícil demarcação e que se mantêm em diuturnos e complexos processos

de interação. Nos dois últimos exemplos, descrevemos ações praticadas nos estritos limites da esfera privada cujos efeitos os ultrapassam. E não se pode dizer que atinjam a esfera pública. Mas incontestavelmente mostram o que significa “penetrar abusivamente na esfera privada alheia”.

É possível encontrar exemplos de condutas eticamente aceitáveis ou reprováveis, que tendo sido assim consideradas na esfera pública, não possam sê-lo na esfera privada? A dificuldade em encontrar um exemplo nos faz levantar a hipótese de que, em termos comportamentais, a esfera pública não representa uma descontinuidade em relação à esfera privada. A diferença crucial é que na vida pública as pessoas têm com maior frequência sua “qualidade moral” testada. Sendo assim, as diferenças importantes que a esfera pública guarda com a privada não devem ser caracterizadas por oposição e sim por expansão de funções e atribuições. Não são diferenças de espécie, apenas de grau, em virtude de a sustância ética ser a mesma nas duas esferas.

Fatos graves da vida moral nacional, como o “mensalão”, deixam claro que parte significativa dos membros dos poderes da república adota práticas que exigem punição exemplar. Não faz sentido pensar que os envolvidos nesse grande esquema de corrupção perderam a “consciência ética” quando ingressaram na vida pública. A visão que perfilhamos se aproxima bastante da aristotélica: o domínio da política é um prolongamento do da vida pessoal. Portanto, não subsiste descontinuidade entre ética e política. Tal perspectiva se choca com a concepção de Maquiavel que sustenta que, ao se ingressar no domínio da política (por definição um domínio público), devem ser abandonadas quase todas as virtudes da ética (privada ou pessoal), já que podem se constituir em entrave aos objetivos políticos perseguidos.

Caso se leve em consideração única e exclusivamente a eficácia da ação política, sem qualquer preocupação de natureza ética com os meios empregados, e se se entende que isso não só é como *deve ser* assim, fica muito difícil, se não impossível, discordar de Maquiavel. Mas se for levada em conta não somente a eficácia, mas também o valor moral dos meios empregados, aí fica muito difícil, se não impossível, concordar com ele. Em outras palavras, quer se esteja no domínio da esfera privada quer no da pública, é inaceitável a máxima de que *os fins justificam os meios*, pois não apenas os objetivos têm de ser bons, mas também os meios.

A negação do preceito maquiavélico nos leva a defender a máxima kantiana de que *indivíduos devem ser sempre tratados como fins em si mesmos, jamais como meios*. É importante ter presente que esse tipo de imperativo (categórico) se aplica tanto na esfera privada como na pública. Mesmo por-



que em ambas é violado toda vez que um indivíduo manipula seus semelhantes tomando-os como meros degraus para atingir determinada finalidade. Tanto nos relacionamentos interpessoais da esfera privada como nos impessoais da esfera pública, podem ser encontrados indivíduos que, ao executarem determinada ação ou ao desempenharem certa função, jamais fazem a si próprios uma crucial indagação: “gostaria de ser tratado do mesmo modo que trato meu semelhante?” Essa preocupação em se colocar no lugar do outro antes de fazer qualquer coisa que o afete é indispensável para que a supra-mencionada máxima kantiana seja efetivamente posta em prática.

Geralmente, quando se pensa em esfera *privada* se pensa somente no ambiente restrito do lar – lugar de expressão e manifestação da *privacidade*. E quando se pensa em esfera pública pensa-se no domínio das relações de Poder. Em nossa opinião, ambas têm de ser ampliadas. A primeira cobrindo os relacionamentos íntimos entre familiares e entre amigos, a segunda abrangendo os relacionamentos não-íntimos (formais) entre os *socii*. Os relacionamentos políticos de representantes com representados é apenas uma dimensão da esfera pública. Pense-se, por exemplo, nas diversas formas de interação que ocorrem no interior de uma empresa privada. Não cabe dizer que estejam situadas na esfera privada pelo simples fato de uma empresa ser qualificada de particular. E só cabe dizer que pertencem à esfera pública caso se pressuponha que os conceitos de “público” e “privado” apresentam, quando aplicados a organizações, sentidos especiais, de tal forma que (1) “privado” passa a ser “particular”, “relativo à iniciativa privada” e (2) “público” passa a ser governamental – relativo a tudo que diz respeito ao governo.

Sabendo-se que as coisas nem sempre foram assim, seria interessante perguntar em que momento da história foi gerada a dicotomia público/privado? Há razões para pensar que, se se entende que está em jogo (1) a oposição órgão governamental/empresa privada e/ou (2) a oposição relacionamentos íntimos/relacionamentos formais, é certo que a primeira não pode ser encontrada em culturas pré-letradas a respeito das quais é problemático se falar em Estado. Embora seja menos controverso falar em Estado na Antiguidade, época na qual se pode verificar a passagem da pré-história à história, o Estado, com a forma que hoje o caracteriza, só passou a existir no final da Idade Média e inícios da Idade Moderna (século XV). Quanto a (2) queremos crer que, a partir do momento em que as culturas existentes deixam de ser conglomerados de pequenos grupos semelhantes a “famílias”, inevitavelmente os relacionamentos íntimos passam a coexistir com os formais; abre-se espaço para o surgimento dos relacionamentos contratuais e impessoais (típicos da

*Gessellschaft* por oposição aos típicos da *Gemeinschaft*). Cabe então dizer que é justamente nesse momento que desponta a dicotomia público (formal)/privado (íntimo, informal).

Disso se infere que, se há uma *ética pública*, não pode ser concebida como anterior ao nascimento do Estado moderno. Ou melhor, só pode ser pensada como algo que emerge contemporaneamente ao Estado. Mas isso não quer dizer que sua jurisdição se circunscreva ao domínio político *stricto sensu* caracterizado pelas formas de poder, pelos relacionamentos do Estado com os cidadãos etc. Com isso, estamos ampliando a jurisdição de uma possível ética pública, de modo a abarcar os relacionamentos interpessoais de caráter formal que ocorrem no interior da “sociedade dos indivíduos”, para usar a feliz expressão de Elias (1994).

Mas que possíveis diferenças experimenta um indivíduo ao passar do domínio da esfera pública para o da esfera privada? Não há razão para se pensar que nenhuma diferença vivencie; sua identidade pessoal não sofre uma modificação substancial. Só que se verá obrigado a desempenhar outros papéis. Na esfera privada, pode ter papéis como o de pai, esposo, amigo etc. e manter relacionamentos interpessoais informais; porém, na esfera pública, terá de desempenhar papéis como o de colega de trabalho, empregado de uma empresa privada, funcionário público, vereador, prefeito, contribuinte, produtor, consumidor etc.

É evidente que tais papéis encontram-se superpostos em ambas as esferas, já que possuem existência apenas *potencial*, quando meras possibilidades de desempenho, e existência *atual* quando são de fato desempenhados. É cabível imaginar que os papéis exercidos na esfera privada possam também sê-lo na esfera pública. Há, por exemplo, a situação em que um indivíduo é levado a ponderar: “não estou lhe dizendo isto *como* chefe, mas *como* amigo”. A mesma pessoa pode se comportar ora como chefe ora como amigo e não há contradição em afirmar que pode ser, ao mesmo tempo, um excelente chefe e um péssimo amigo.

Temos, no entanto, razões para crer que os papéis exercidos na esfera pública só raramente podem sê-lo na esfera privada. Imagine-se, por exemplo, um indivíduo que, investido do papel de general, procura exercê-lo não só no âmbito de sua instituição militar, em suas funções de ofício, mas também em outros domínios da vida pública. Não há razão para que atue como general nos relacionamentos com sua esposa e filhos ou quando, em busca de lazer, está de sunga na praia. Na praia todos são banhistas; ninguém é autoridade na areia ou na água, a não ser o policial devidamente uniformi-

zado que tenha sido designado para lá atuar com o objetivo, por exemplo, de coibir eventuais furtos.

*Indivíduo e papel* são conceitos muito importantes para a construção de uma teoria da ética pública em virtude de os diversos papéis que um indivíduo pode exercer estarem estreitamente relacionados com seus desempenhos e estes, por seu turno, intimamente ligados a padrões de conduta passíveis de avaliação ética. Para se ter uma idéia de como isso se dá vale a pena examinar, ainda que perfunctoriamente, a conduta reprovável, muito freqüente em países como o Brasil, da *carteirada*. Invocar a condição de autoridade só deveria ser feito por quem está no efetivo exercício da função de autoridade. Fora do expediente e do serviço, a autoridade perde seu poder de autoridade. Não é o *status* que torna alguém autoridade em exercício e sim o contexto de atuação em que assim é reconhecida.

A *carteirada* se parece com a situação em que o ator certo entra na cena errada. Quando a situação requer que uma autoridade se apresente como tal, a expectativa é a de que se desincumba a contento – com eficiência e probidade – de sua missão. A omissão da autoridade é tão nefasta quanto a atitude que a leva a se apresentar como autoridade em contextos nos quais não tem essa função. Diante da cena de um homem surrando uma indefesa criança – ainda que seja seu pai ou responsável – espera-se a pronta intervenção do policial que a ela assiste. *Mutatis mutandis*, é inadmissível que um policial que se tenha envolvido em um acidente de trânsito, independentemente de se culpado ou vítima, puxe sua carteira funcional com o fito de intimidar ou resolver as coisas a seu favor. A *carteirada* é uma variante social da conhecida falácia do *argumentum ad baculum* (em que há uma ameaça explícita ou tácita) ou do *argumentum ad auctoritatem* (quem o emprega em vez de se comportar como *autoridade*, comporta-se como *autoritário*).

É ilustrativo do desrespeito do espaço público de exercício do poder o caso da representante do povo que em uma sessão do Congresso Nacional – na qual se decide pela absolvição de seu colega de partido – começa a bailar efusivamente como se estivesse em um salão de dança ou em sua casa. Lugares como o Congresso não se prestam a bailados catárticos que comemoram a preservação de mandatos de suspeitos de terem ferido o decoro parlamentar. Tal caso exemplifica bem um tipo de conduta que, caso ocorra num ambiente informal como o de um clube ou de uma gafeira, se caracteriza como amoral. No caso de ser o comportamento de alguém investido de autoridade, no espaço de um dos três poderes da república, não há como deixar de caracterizá-lo como indecoroso e, por conseguinte, como imoral.

Os conceitos de *papel* e *contexto de desempenho* são cruciais para a adequada qualificação das condutas como moralmente aceitáveis ou censuráveis. Trata-se fundamentalmente de adequação ou inadequação ao papel e ao contexto de desempenho. No que diz respeito especificamente à ética pública, o bom relacionamento dos indivíduos entre si e o comportamento dos indivíduos à luz dos costumes e instituições devem obedecer a padrões cujas feições devem ser estabelecidas de acordo com a natureza dos papéis e dos costumes/instituições. Pensamos ser esta a tarefa da ética. Podemos apresentar uma concepção de ética válida tanto para o domínio privado (pessoal) como para o público. Como contribuição à elaboração dessa ética, proporemos abaixo princípios acompanhados de uma justificativa para cada um deles. Pretendemos mostrar que todos os princípios podem, em última análise, ser deduzidos do Princípio 1, que desempenha o papel de Regra Fundamental. Perfilhamos a tese de que tais princípios devem ser obedecidos em todos os domínios da atuação humana, já que a violação de qualquer um deles atinge negativamente não só os indivíduos como o funcionamento das instituições.

Nosso procedimento consistirá em partir de um Princípio, axiomáticamente tomado como Regra Fundamental, para dele derivar um pequeno conjunto de subprincípios (GUERREIRO, 2002:177-187):

#### (1) PRINCÍPIO DE RECIPROCIDADE NEGATIVA:

*Ninguém tem o direito de fazer ao outro aquilo que não gostaria que o outro lhe fizesse.*

Entre as diversas coisas que um indivíduo não gostaria que o outro lhe fizesse está certamente o ato do outro de lhe tirar a vida. Logo, pode-se deduzir de (1) que nenhum homem tem o direito de tirar a vida do outro, a não ser em legítima defesa, que pode ser justificada pelo instinto de preservação do indivíduo. Entre as outras coisas que um indivíduo também não gostaria que o outro lhe fizesse está a de ser coagido injustificadamente a fazer algo. E isto remete a:

#### (2) PRINCÍPIO DA LIBERDADE (NEGATIVA):

*Nenhum indivíduo tem o direito de coagir injustificadamente o outro a fazer qualquer coisa.*

Ninguém gosta evidentemente que o outro lhe cerceie a liberdade. A liberdade em suas diversas formas de manifestação: liberdade de ir e vir, liberdade de expressão, liberdade de ação e empreendimento etc. Só que, se os indivíduos gozassem de liberdade irrestrita, a liberdade de uns destruiria a dos outros ou até a de todos. Justificam-se, portanto, restrições à liberdade, mas somente para as ações que constituem risco de dano material ou moral a outrem. A liberdade de expressão não inclui o direito de injuriar, caluniar ou difamar o outro. A liberdade de se movimentar não inclui, por exemplo, o direito de invadir propriedade alheia. A liberdade empresarial não confere o direito de formar monopólios e cartéis; e nem a de usar outros expedientes que visam a manipular a competição numa economia de livre mercado. Em síntese, o único critério razoável para a coerção é o condensado pela fórmula de Mill (1968:12): *No harm to others* (Nenhum dano a outrem):

*O único propósito para o qual o poder pode ser legalmente exercido, contra a vontade de qualquer membro de uma comunidade civilizada, é para prevenir danos aos outros. O próprio bem, físico ou moral, do cidadão não é garantia suficiente de que esteja sendo legalmente exercido.*

Há quem entenda que, a despeito de parecer simples e razoável, o princípio de Mill está sujeito a questionamentos. Em primeiro lugar: que devemos entender por “dano” (*harm*)? Em segundo, quem são “os outros”? Em terceiro lugar, “dado que Mill diz que a prevenção do dano aos outros pode constituir razão para coerções, presumivelmente pensa que há ainda a questão de se se deve exercer coerção sobre condutas, mesmo quando causam danos aos outros (...) Mill não diz que o poder tem de ser usado (*must be used*) para prevenir danos a outros”.

Essas três objeções nos parecem questionáveis. Começemos pela que desponta como mais problemática. Como alegar que Mill não diz que o poder tem de ser usado para prevenir danos aos outros? Ao dizer “o único propósito para o qual o poder pode ser legalmente exercido” (*power can be rightfully exercised*), deixou bastante claro que não se trata de uma questão *de facto* e sim *de jure*. Como Mill não era um legalista, para ele o poder legalmente conquistado tinha de ser legitimamente exercido para que pudesse encontrar uma justificação. Quem são os outros? Ora, outros indivíduos, nossos semelhantes. Que devemos entender por “dano”? É muito mais fácil chegar a um veredicto consensual sobre se um indivíduo praticou efetivamente um mal contra um outro do que chegar a um consenso em torno do que diferentes indivi-

duos reputam um *bem*. Mesmo porque cada um busca à sua maneira a felicidade ou a auto-realização. A diversidade das formas de busca da felicidade ou auto-realização gera uma variedade de valores positivos. O que é um bem, algo positivo, para um surfista não o é para um monge, a não ser que sejam tomados como básicos valores como o caráter sagrado da vida e o pleno usufruto da liberdade. Mas mesmo nesse caso surgem diferenças relativas ao que cada um pretende fazer com sua vida e sua liberdade. O que Mill proclama é que, desde que não as usem para produzir dano a outrem, todos têm o direito de fazer o que bem entenderem e não têm obrigação de dar satisfação a quem quer que seja.

### (3) PRINCÍPIO DA NÃO-MANIPULAÇÃO HUMANA:

*Ninguém deve jamais tratar o outro como um meio e sim como um fim em si mesmo.*

Pode-se deduzi-lo sem dificuldade de (1) e a dedução se justifica por uma razão bastante simples: o indivíduo que trata o outro como um meio com vistas a atingir um fim, qualquer que seja, não gostaria que o outro o tratasse do mesmo modo. Algumas pessoas gostam de manipular os outros, mas ninguém aprecia ser manipulado. Portanto, aquele que viola (3), viola necessariamente (1) e em determinados casos viola também (2).

Supondo que (1), (2) e (3) fossem sempre estritamente observados por todos os indivíduos, a história não registraria situações em que milhões de indivíduos foram tratados como meios, como massa sem vida própria, em nome da construção de uma sociedade perfeita ou da manutenção de uma ordem política autoritária ou totalitária. O Terceiro Reich e o socialismo real exemplificam de modo trágico a redução política do ser humano à massa politicamente manobrada e controlada. A redenção prometida pelos regimes coletivistas se transformou no pesadelo dos campos de concentração e nos de reeducação ideológica. O “processo dialético da história” não levou à superação das injustiças – só fez agravá-las e suprimir a liberdade. Apesar de ainda hoje terem inúmeros admiradores no mundo do pensamento político-social, a história jamais absolverá Robespierre, Napoleão, Hitler, Mussolini, Lenin, Stalin, Mao-Tsê-Tung, Pol Pot, Fidel Castro e *tutti quanti* pelos crimes cometidos. Quando há indivíduos que sofrem as conseqüências pelos meios empregados com vistas à consecução de determinados fins, com base em (3) cumpre defender

#### (4) PRINCÍPIO ANTIMAQUIAVÉLICO:

*Os objetivos – por mais excelsos – jamais justificam os meios.*

Por mais nobres e supostamente benéficos que sejam os fins almejados, deve-se sempre avaliar com rigor ético os meios empregados para alcançá-los. Não basta que os fins sejam bons, é preciso que os meios também o sejam. Desse modo, aqueles que consideram justo e legítimo tirar de quem tem mais para dar a quem tem menos, seja por meio de crua expropriação seja por meio de refinadas formas de “redistribuição de renda”, deixam de considerar o fator ético aí envolvido. O que importa não é de quem  $x$  é tirado e para quem  $x$  é dado e nem tampouco o valor monetário de  $x$  e sim o ato de os poderes constituídos se apoderarem de coisas que pertencem a determinados cidadãos para dar a outros. Não é difícil perceber como a violação de (4) incorre na violação de (1). Os que consideram válido se apropriar de propriedade alheia, de modo a satisfazer um fim que julgam nobre, não gostam nem um pouco quando alguém se apodera de sua propriedade sob idêntica alegação, o que mostra que se trata de posicionamento hipócrita. De (4), pode-se derivar:

#### (5) PRINCÍPIO DA INVIOABILIDADE DA PROPRIEDADE:

*Nenhum indivíduo deve se apoderar de propriedade alheia (pública ou privada) sob a pífia alegação de ser essa uma forma de se perseguir a grande meta da “justiça social”.*

Não é difícil mostrar que o descumprimento de (5) viola (1) porque desrespeita princípio de reciprocidade negativa. Até porque aquele que gosta de se apoderar do que é do outro não gosta quando ocorre o inverso. Viola (3) por tratar o outro, e aquilo que pertence ao outro, como meio para a consecução de seus fins e viola (4) por considerar que seus meios justificam seus fins. A apropriação indébita do que é público se mostra ainda mais difundida no Estado de tipo patrimonialista como o brasileiro. A pior versão do patrimonialismo é aquela em que o bem público, por não ser de ninguém, não passa automaticamente a ser de todos, mas sim daqueles que chegam primeiro e põem as mãos nele. Esta nos parece ser, infelizmente, a conclusão a que muitos homens públicos têm chegado no Brasil. Daí o bem público ser amiúde privatizado e as funções próprias da iniciativa privada estatizadas.

## (6) PRINCÍPIO DE NÃO-CERCEAMENTO DOS DIFERENTES

### *Modos de Auto-Realização:*

*“Nenhum indivíduo deve cercear o modo de realização pessoal escolhido por outro. Se o modo adotado não produz dano nem risco de dano (físico ou moral) a ninguém não deve ser desrespeitado por ninguém, por mais indesejável e inaceitável que alguém o considere”.*

Esta formulação procura incluir uma série de princípios relacionados com o respeito pela diversidade. Com destaque para o respeito à diversidade – de religiões, visões de mundo e opiniões – tal como defendida pela tradição liberal desde a publicação de *Areopagitica ou Discurso sobre a liberdade de imprimir sem autorização nem censura* (1644) de John Milton, das *Cartas sobre a tolerância* (1689) de John Locke e do verbete “Tolerância” (1764) do *Dicionário Filosófico* de Voltaire. A isso se deve acrescentar a diversidade de partidos políticos, organizações sindicais profissionais e patronais, organizações não-governamentais, associações civis de qualquer natureza (desde que seus estatutos não contrariem leis vigentes) e, é importante não esquecer, a diversidade irrestrita dos modos de realização pessoal.

Outra máxima kantiana merece também ganhar destaque: “ninguém há de me obrigar a ser feliz à sua maneira”. Como a moral kantiana defende a estrita observância do Princípio de Reciprocidade Negativa, pode-se inferir: não hei de obrigar ninguém a ser feliz da maneira que reputo certa ou ideal. E a partir daí se pode universalizar: “Ninguém há de obrigar ninguém a ser feliz à sua maneira”. No que diz respeito especificamente à liberdade de expressão, o preceito de Voltaire continua tendo validade: “Não concordo com uma só palavra do que dizes, mas defenderei até a morte teu direito de dizê-lo”.

A aceitação da diversidade de opiniões e de modos de vida implica que não se deve cercear a ação e a expressão alheias. Mas não acarreta nenhuma obrigação de fornecimento de meios para a realização de determinados fins (subsídios a atividades consideradas de “utilidade pública”, à expressão artística ou cultural etc.). Tampouco implica necessidade de buscar concordância com opiniões alheias. Como torna manifesto a máxima voltairiana, cumpre defender não só o direito de liberdade de expressão como também a prevalência do debate racional – por meio do qual todos participam defendendo aquilo em que acreditam – para que a vitória final seja a do melhor argumento. Só assim triunfa a razão sobre crenças que, a despeito de sedutoras, carecem de sustentação lógico-empírica.



Não é difícil mostrar que os princípios até aqui propostos estão afinados com a concepção de Estado – para alguns, *mínimo* – enxuto e eficiente e não com o intervencionismo e o dirigismo. Assim caracterizado, o Estado tem como missão crucial proteger o que precisa e merece ser protegido: os direitos à vida, à liberdade, à propriedade, o respeito aos contratos juridicamente perfeitos e, para não esquecer Thomas Jefferson, o direito à busca da felicidade. O Estado Grande pelos tantos negócios – ou negociatas! – que faz com agentes privados ávidos por saqueá-lo em conluio com os políticos é uma grande ameaça à autêntica democracia. As complexas e espalhadas teias de corrupção que tal Estado cria vão aos poucos minando o senso moral da sociedade, uma vez que passa a prevalecer a sensação difusa de que está “tudo podre”. Isso acarreta a descrença nas instituições e constitui, em última análise, uma séria fonte de desestabilização, e até de destruição, do Estado de Direito.

Nozick (1974), filósofo contemporâneo discípulo de Locke e Jefferson, desenvolveu uma das mais consistentes argumentações a favor do Estado Mínimo. De saída, formulou a seguinte hipótese: o que aconteceria, caso o anarquismo se tornasse triunfante e se chegasse à supressão do Estado? O resultado previsível seria a emergência do estado natural hobbesiano em que vicejam a anomia e a barbárie – a “guerra de todos contra todos” (*bellum omnium contra omnes*) em que “o homem é lobo para o homem” (*homo homini lupus*). Se o Estado emerge como algo necessário para evitar a beligerância endêmica entre os homens e para “conter nossos vícios” (Thomas Paine), é cabível dizer que se não existisse, teria de ser inventado; e se fosse suprimido, teria de ser refeito.

Proclamando que o Estado emergiu como uma instituição imprescindível à coesão social e à segurança dos membros da sociedade – e não como um aparato destinado a defender os interesses da classe dominante como propunham Marx e Engels – Nozick indaga que funções o Estado deve assumir de modo a cumprir estritamente o papel que lhe foi destinado quando de sua criação. E sua resposta não difere basicamente da resposta liberal clássica: as que não têm como ser abraçadas pela iniciativa privada – o fornecimento de segurança nacional (forças armadas) e segurança pública (polícia) e a aplicação da lei (magistratura, ministério público, defensoria pública) – porque, caso o fossem, produziriam graves distorções e até desagregação social. Como prega Benjamin Constant, o Estado é insubstituível no tocante às funções que só ele pode desempenhar a contento e perfeitamente substituível em funções que podem ficar a cargo da iniciativa privada e, acrescentando-se, com muito mais eficiência e melhores resultados:

*Se a finalidade da sociedade é a conservação e a tranqüilidade de seus membros, tudo que é necessário para que a conservação seja garantida e a tranqüilidade não seja perturbada é a competência da legislação, pois a legislação não é outra coisa senão o esforço da sociedade para satisfazer às condições de sua existência. Mas tudo aquilo que não é necessário à garantia da conservação e à manutenção da tranqüilidade está fora da esfera social e legislativa.*

(CONSTANT, 1986:104).

A expressão “a finalidade da sociedade” é elíptica. Entenda-se por ela “a finalidade dos que se associaram para formar a sociedade”, pois, como se sabe, Constant não atribuía finalidades próprias a classes sociais e à sociedade como um todo. Trata-se da mentalidade antropomórfica tão fortemente arraigada no ser humano em geral – como assinala Hayek (1973, vol. 1, p. 37) – e em particular nas doutrinas coletivistas tão apreciadas no Brasil (OLIVA, 1999). Em outra passagem, explicita claramente os fatores que ameaçam a conservação da sociedade e perturbam sua tranqüilidade. Sem, além do mais, deixar de rejeitar uma das características mais marcantes do Estado do Bem-Estar: seu pretenso papel de “redistribuidor” de renda:

*(...) os atentados à vida, à propriedade, à segurança, são crimes e devem ser punidos. Todo o resto deve permanecer livre. Daí que quando uma nação está na infância seus legisladores também estão na infância. O título de legislador não confere de nenhum modo um privilégio intelectual. A legislação não deve de modo algum procurar fixar as riquezas no Estado e distribuí-las com equidade. As riquezas se fixam em um Estado quando há liberdade e segurança e para que estas existam basta a repressão dos crimes. As riquezas se distribuem e se repartem por si mesmas quando há um perfeito equilíbrio, quando a divisão de propriedades não é perturbada e a atividade da indústria não encontra entraves. Ora, o que pode ser mais favorável a uma e a outra é justamente a neutralidade, o silêncio da lei.*

(CONSTANT, 1986:100-1).

Evidentemente, não basta liberdade e segurança para que se gere prosperidade pessoal e coletiva. Tais condições são necessárias, mas não suficientes. Ao dizer que “as riquezas se distribuem e se repartem por si mesmas”, Constant pretende acentuar que devem ser vistas como consequência previsível do trabalho, da competência, da perseverança dos indivíduos e de

fatores externos, favoráveis, alheios às ações dos agentes. E não como algo fornecido por uma agência de distribuição como, por exemplo, o Estado-Papai Noel. Mesmo porque, como já se disse com admirável perspicácia, o governo não dá um centavo para ninguém que não seja tirado de alguém.

É penetrante a observação de Constant de que países que estão na infância têm legisladores nesta mesma condição e que o título de legislador não confere privilégio intelectual a ninguém. Ambas as asserções se aplicam admiravelmente bem a países como o Brasil em que os representantes políticos estão realmente à altura dos seus representados, e pela qualidade da legislação pode-se avaliar a qualidade dos legisladores, bem como a dos que os elegem como seus legítimos representantes.

Rigorosamente avaliado, o Estado brasileiro é justamente o contrário do Estado pensado por Constant e por outros grandes pensadores políticos; historicamente o Estado brasileiro se dedicou a fazer – e de modo inepto – o que deveria ter ficado totalmente a cargo da iniciativa privada (atividades econômicas) e deixou de desempenhar a contento o que compõe sua missão indelegável (segurança pública e Justiça). O resultado é que todos pagam para ter polícia eficiente e ninguém tem; quem pode arcar com os custos vê-se forçado a contratar segurança particular, pagando duas vezes para ter o serviço assim como paga duas vezes para receber atendimento médico.

O argumento a favor do Estado Mínimo pode ser formulado assim: se o Estado emergiu de um “contrato social” em que os governados concederam poder aos governantes para gozar dos benefícios de um estado de direito, e se foi a ele atribuída a função precípua de fornecer coesão e segurança social, por que razão precisa ele desempenhar outras funções, além daquelas estritamente necessárias para o cumprimento de seu papel? Enganam-se os anarquistas quando consideram o Estado um *mal desnecessário*; equivocam-se os socialistas quando o vêem, depois de o terem execrado no passado, como um *bem fundamental*, pois, na realidade, o Estado é apenas um *mal necessário*. E uma vez que se tem de aceitar a existência do *Leviatã*, devem os democratas sinceros lutar para limitar seu enorme poder sobre a sociedade civil, a única legítima detentora de uma soberania delegável.

*Poderás tu fsgar o Leviatã com um anzol, e amarrar a sua língua com uma corda? Serás capaz de passar um junco em suas ventas ou de furar sua mandíbula com um gancho? Ele te fará muitos rogos e te dirigirá palavras ternas? Concluirá ele um pacto contigo, a fim de que faças dele sempre teu servo? (Livro de Jó, 40, 20-23).*

Se fosse possível, o ideal seria a humanidade estabelecer padrões de interação livres de qualquer controle e regulação do Leviatã. Mesmo porque sua existência paira sobre as cabeças dos homens como uma constante ameaça de diminuição ou cerceamento da liberdade. O cão-de-guarda que pode ser convocado para impedir que predomine a lei da selva, o império do mais forte, costuma frequentemente dirigir sua ferocidade contra aqueles a que deveria proteger. E o pior é que gera dois filhotes igualmente ameaçadores: a classe de burocratas que, convocada para nos servir, tem se servido da sociedade e uma classe de políticos que em vez de nos representar tem pensado apenas em seus interesses menores, quando não inconfessáveis. A política, minada pela corrupção, tem se transformado em um palco ora dramático ora cômico. A farsa atinge o ápice quando os políticos pedem dinheiro dos ricos e votos dos pobres prometendo proteger uns dos outros. Ora, para que a Ética Mínima se encontre com o Estado Mínimo é preciso derivar dos Princípios já enunciados o seguinte:

#### (7) PRINCÍPIO DO ANTI-INTERVENCIONISMO:

*Os agentes do Estado não devem intervir nas relações entre os socii a não ser para fiscalizar o cumprimento das regras – justas – do jogo econômico-social.*

Surprendemos ainda hoje uma grande confusão conceitual, gerada tanto por má fé como por ignorância, em torno das propostas de correção das chamadas falhas de mercado. É evidente que, em uma economia totalmente desregulamentada, os agentes podem se sentir tentados a adotar condutas capazes de prejudicar o bom funcionamento do mercado. Justifica-se, portanto, a criação de uma legislação preocupada em fazer com que a oferta e a demanda oscilem *naturalmente*, com que os direitos autorais sejam respeitados, com que haja segurança jurídica baseada no estrito cumprimento dos contratos; e, *last, but not least*, que se mostre capaz de impedir a formação de cartéis e monopólios (de caráter público ou privado). Mas não se justificam intervenções destinadas a congelar ou controlar preços, criar reservas de mercado, substituir importações por similares nacionais, proteger a indústria nacional sob a alegação de preservação dos empregos, fornecer subsídios e incentivos etc. Estas e outras medidas de natureza similar prejudicam gravemente a prosperidade econômica, assim como intoxicam a moralidade do trabalho honesto e sua recompensa monetária, pois tanto a prosperidade como a moralidade só costumam crescer vigorosa-

mente em condições em que há competição leal dentro de regras por todos encaradas como justas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CONSTANT, B. De la liberté des anciens comparée à celle des Modernes. In: MANENT, P. (Org.). *Les Libéraux*. Vol. 2 Paris: Hachette, 1986.
- ELIAS, N. *A Sociedade dos Indivíduos*. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1994.
- HAYEK, F. A. von. *Law, Legislation and Liberty*. Vol.1: Rules and Order. Londres: Routledge and Kegan Paul, 1973.
- GUERREIRO, M. A. L. *Liberdade ou Igualdade?* Porto Alegre: EDIPUCRS, 2002.
- MILTON, J. *Aeropagítica and other political writings of John Milton*. Indianapolis: Liberty Fund, 1999.
- NOZICK, R. *Anarchy, State and Utopia*. Nova Iorque: Basic Books, 1974.
- OLIVA, A. *Conhecimento e Liberdade. Individualismo X Coletivismo*. 2. ed. revista e ampliada. Porto Alegre. EDIPUCRS, 1999.
- STUART MILL, J. *On Liberty*. Harmondsworth: Penguin Books, 1968.
- VOLTAIRE. *Dictionnaire Philosophique*. Paris: Flammarion, 1946.

ALBERTO OLIVA é filósofo, escritor e professor da UFRJ. Mestre em Comunicação e doutor em Filosofia pela UFRJ. Professor-palestrante da EGN (Escola de Guerra Naval) e da ECEME (Escola de Comando e Estado-maior). É articulista do *Jornal de Tarde* desde 1993. Possui significativas publicações como “*Liberdade e Conhecimento*”, “*Ciência e Sociedade. Do Consenso à Revolução*”, “*A Solidão da Cidadania*”, “*Entre o Dogmatismo Arrogante e o Desespero Cético*” e “*Ciência e Ideologia*”.

MARIO GUERREIRO é doutor em Filosofia pela UFRJ. Professor adjunto IV do Departamento de Filosofia da UFRJ. Membro fundador da Sociedade Brasileira de Análise Filosófica. Membro fundador da Sociedade de Economia Personalista. Membro do Instituto Liberal do Rio de Janeiro e da Sociedade de Estudos Filosóficos e Interdisciplinares da UniverCidade. Autor de obras como *Problemas de Filosofia da Linguagem* (Nierói: EDUFF, 1985); *O dizível e o indizível* (Campinas: Papyrus, 1989); *Ética mínima para homens práticos* (Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1995). *O problema da ficção na filosofia analítica* (Editora UEL, Londrina, 1999). *Ceticismo ou senso comum?* (Porto Alegre: EDIPUCRS, 1999). *Deus existe? Uma investigação filosófica*. (Londrina: Editora UEL, 2000). *Liberdade ou Igualdade* (Porto Alegre: EDIPUCRS, 2002).



## Publicações anteriores dos *Cadernos Adenauer*



- Educação e pobreza na América Latina (n.2, 2006)
- China por toda parte (n.1, 2006)
- Energia: da crise aos conflitos? (n.4, 2005)
- Desarmamento, segurança pública e cultura da paz (n. 03, 2005)
- Reforma política: agora vai? (n. 02, 2005)
- Reformas na Onu (n. 01, 2005)
- Liberdade Religiosa em questão (n. 04, 2004)
- Revolução no Campo (n. 03, 2004)
- Neopopulismo na América Latina (n. 02, 2004)
- Avanços nas Prefeituras: novos caminhos da democracia (n. 01, 2004)
- Mundo virtual (n. 06, 2003)
- Os intelectuais e a política na América Latina (n. 05, 2003)
- Experiências asiáticas: modelo para o Brasil? (n. 04, 2003)
- Segurança cidadã e polícia na democracia (n. 03, 2003)
- Reformas das políticas econômicas: experiências e alternativas (n. 02, 2003)
- Eleições e partidos (n. 01, 2003)

O Terceiro Poder em crise: impasses e saídas (n. 06, 2002)  
O Nordeste à procura da sustentabilidade (n. 05, 2002)  
Dilemas da Dívida (n. 04, 2002)  
Ano eleitoral: tempo para balanço (n. 03, 2002)  
Sindicalismo e relações trabalhistas (n. 02, 2002)  
Bioética (n. 01, 2002)  
As caras da juventude (n. 06, 2001)  
Segurança e soberania (n. 05, 2001)  
Amazônia: avança o Brasil? (n. 04, 2001)  
Burocracia e Reforma do Estado (n. 03, 2001)  
União Européia: transtornos e alcance da integração regional (n. 02, 2001)  
A violência do cotidiano (n. 01, 2001)  
Os custos da corrupção (n. 10, 2000)  
Fé, vida e participação (n. 09, 2000)  
Biotecnologia em discussão (n. 08, 2000)  
Política externa na América do Sul (n. 07, 2000)  
Universidade: panorama e perspectivas (n. 06, 2000)  
A Rússia no início da era Putin (n. 05, 2000)  
Os municípios e as eleições de 2000 (n. 04, 2000)  
Acesso à justiça e cidadania (n. 03, 2000)  
O Brasil no cenário internacional (n. 02, 2000)  
Pobreza e política social (n. 01, 2000)

Para assinar ou adquirir os Cadernos Adenauer, acesse:

[www.adenauer.org.br](http://www.adenauer.org.br)