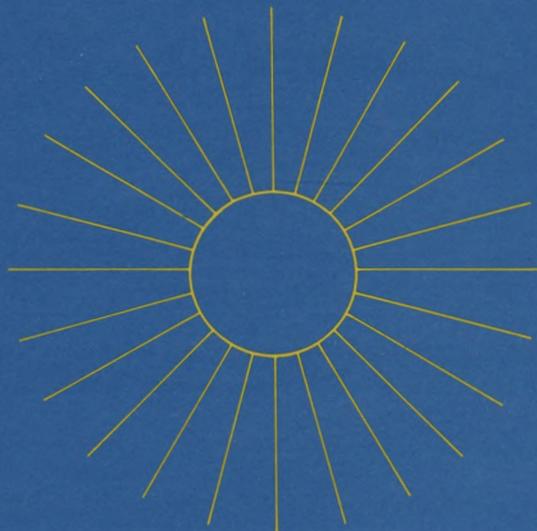


Sociedade e Estado

Revista Semestral do Departamento de Sociologia da UnB vol. 1 N. 2 jul./dez./86



DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

 Editora Universidade de Brasília

NORMAS PARA PUBLICAÇÃO

1. Tipo de Colaboração aceita pela revista

Trabalhos originais em Sociologia e áreas conexas que digam respeito à relação Sociedade/Estado no contexto da atualidade brasileira que se enquadrem nas seguintes categorias:

- 1.1 – Artigos resultantes de pesquisa científica na área de Ciências Sociais.
- 1.2 – Discussões teóricas levando ao questionamento de modelos existentes e à elaboração de hipóteses para pesquisas futuras.
- 1.3 – Revisões críticas (resenhas, ensaios bibliográficos) de literatura relativa a assuntos de interesse para o desenvolvimento da Sociologia.

2. Apreciação pela comissão editorial

- 2.1 – Os trabalhos enviados serão apreciados pela comissão editorial que poderá fazer uso de Consultores, caso não disponha de especialista na área abordada no artigo. Os autores serão notificados da aceitação ou recusa de seus artigos.
- 2.2 – Eventuais sugestões de modificações de estrutura e/ou conteúdo que se façam necessários deverão ser notificadas ao autor, que se encarregará de fazê-las no prazo máximo de um mês.
- 2.3 – Não serão permitidos acréscimos ou modificações depois que os textos tiverem sido encaminhados à gráfica.

3. Forma de apresentação dos originais

- 3.1 – Os originais deverão ser encaminhados em três vias, datilografados em espaço duplo, não excedendo trinta laudas.
- 3.2 – Os artigos deverão ser acompanhados de um resumo que sintetize os propósitos, métodos e principais conclusões, assim como de dados sobre o autor (instituição, cargo, áreas de interesse, últimas publicações, etc.).
- 3.3 – As notas de pé-de-página devem ser de natureza substantiva (não-bibliográficas) e reduzidas ao mínimo necessário. As menções a autores no correr do texto devem subordinar-se à forma (autor, data) ou (autor, data, página).
- 3.4 – A bibliografia será apresentada ao final do texto, em ordem alfabética pelo último sobrenome do autor, de acordo com as normas usuais.

4. O autor principal de cada artigo receberá três exemplares da revista na qual seu artigo foi publicado.

SOCIEDADE E ESTADO

Revista Semestral do Departamento de Sociologia da UnB

Volume 1, nº 2, Jul./Dez. 1986

Coordenação geral

Maria Lúcia Maciel



Editora Universidade de Brasília

Impresso no Brasil
Sob responsabilidade do Departamento de Sociologia da
Universidade de Brasília
Campus Universitário – Asa Norte
70910 Brasília – Distrito Federal

Copyright © 1986 by Editora Universidade de Brasília

É permitida a reprodução de artigos com a menção da fonte

Conselho Editorial

Gabriel Cohn
Maria Suzana Arrosa Soares
Fernando Corrêa Dias
Silke Weber

Maria Brandão
César Barreira
Walder de Góes
Otávio Guilherme Velho

Equipe Técnica

Editor

Maria Riza Baptista Dutra

Supervisor Gráfico

Elmano Rodrigues Pinheiro

Controladores de texto

Flávio Castro
Regina Coeli Andrade Marques
Fátima Rejane de Meneses

ISSN: 0102-6992

Ficha Catalográfica

elaborada pela Biblioteca Central da Universidade de Brasília

Sociedade e Estado: revista semestral do Departamento de
S678 e Sociologia da UnB 1(2) jul./dez. 1986, Brasília,
Editora Universidade de Brasília.

1. Estado – Política. 2. Sociedade. II. Universidade de
Brasília. II. Título.

SOCIEDADE E ESTADO

Revista Semestral do Departamento de Sociologia da UnB
Vol. 1, nº 2, Jul./Dez. 1986

SUMÁRIO

Apresentação <i>Maria Lúcia Maciel</i>	5
Propriedade e Liberdade <i>João Almino</i>	7
Educação, Constituições e Constituinte <i>Maria Francisca Salles Pinheiro</i>	29
Novas Tecnologias: Comunicação e Constituinte <i>José Salomão David Amorim</i>	55
A Transição Política no Brasil: Perspectivas para a Democracia <i>Eli Diniz</i>	65
Os Entraves Burocrático-Políticos à Pesquisa Científica e Tecnológica <i>Fernanda Antônia da Fonseca Sobral</i>	89
RESENHAS	
Everardo Duarte Nunes (org.) <i>As Ciências Sociais em Saúde na América Latina</i> , por Elizabete Freitas.	107
Benício Schimidt e Ricardo Farret. <i>A Questão Urbana</i> , por Bráulio T. Porto de Matos.	112
Laura Maria Goulart Duarte. <i>Cooperativismo Agrícola no Rio Grande do Sul</i> , por Eduardo Biavati Pereira.	115

APRESENTAÇÃO

O momento atual brasileiro suscita reflexões sobre as possibilidades e limites da Assembléia Constituinte e as formulações de princípios básicos a serem incluídos na nova Constituição. O que se questiona, em diversas áreas específicas de preocupação, é a profundidade de mudança possível quando as forças sociais permanecem essencialmente as mesmas. Emergem, como indicador de alguma transformação, as novas formas de organização da sociedade civil enquanto possível sujeito de pressões no sentido de reforçar, no novo texto, as noções de cidadania e justiça.

Assim, João Almino retoma a discussão sobre as origens da propriedade enquanto matéria constitucional e sobre sua relação com as questões da liberdade e da igualdade. Colocando a propriedade no centro de uma análise sobre o regime político e os valores da democracia, o argumento de João Almino é que não pode haver repartição do poder social onde a propriedade está desigualmente repartida.

A educação enquanto direito de todos e dever do Estado foi considerada de formas diferentes nas constituições brasileiras, de acordo com o momento político que as gerou. O artigo de Maria Francisca Salles Pinheiro procura mostrar como as forças sociais em jogo limitaram a democratização do ensino. Constata-se que as concepções educacionais em conflito no passado permanecem essencialmente as mesmas no presente e deverão confrontar-se na Constituição.

A democratização das instituições exige, também, democratização da informação e da comunicação social. José Salomão D. Amorim apresenta os desafios colocados pelas novas tecnologias de comunicação. As exigências de uma comunicação democrática indicam os temas que deveriam ser objeto de legislação para atingir um novo modelo de comunicação.

As condições e perspectivas para a democracia no Brasil são discutidas por Eli Diniz, que considera a transição brasileira como resultante de um choque entre o projeto de mudança concebido pelos mentores do regime autoritário e a vontade política das forças que lhe opuseram resistência. Com o retraimento das instituições representativas observado depois das eleições de 1985, a autora coloca-lhes o desafio de converter-se em canais efetivos de articulação e de generalização de interesses corporativo-setoriais. Trata-se de uma abordagem crítica que procura aprofundar a temática mais ampla da democracia possível no Brasil.

A corrida de obstáculos burocráticos que o pesquisador enfrenta no processo de produção científica e tecnológica constitui a preocupação central do artigo de Fernanda Sobral. Retomando uma discussão teórica da concepção weberiana de dominação burocrática, a autora desenvolve uma argumentação para demonstrar o conteúdo político dos entraves burocráticos que expressam interesses específicos do capitalismo dependente e se tornam instrumentos de controle político e ideológico da pesquisa.

Em última análise, o que ressalta como ponto comum a todas essas argumentações é a tentativa de localizar a fronteira móvel entre o poder do Estado enquanto condensação e expressão das forças sociais e o poder de controle sobre o Estado por uma sociedade civil organizada. A localização desta fronteira determinará o grau de democratização expresso na nova Constituição.

MARIA LUCIA MACIEL

PROPRIEDADE E LIBERDADE

*João Almino **

INTRODUÇÃO: O SENTIDO DA CONSTITUINTE

A tradição moderna da Constituinte, como da Revolução, vem de uma mesma fonte: a França de 1789. A transformação sucessiva da reunião dos Estados Gerais em Assembléia Constituinte, com a conseqüente recusa da Nobreza e do Clero de dela participarem, fez com que o Terceiro Estado assumisse a tarefa de elaborar a Constituição. Isso deu à Constituinte, como ocorreu com a própria Revolução, um caráter de assunção da soberania popular, que deixou de estar associada ao corpo do rei.

A tarefa de elaboração da Constituição foi encarada como de primordial importância pelos deputados do Terceiro Estado, quase todos juristas. Eles acreditavam que a superação da sociedade formada por ordens e a limitação do poder real poderiam e deveriam ser conquistas constitucionais.

O processo da Constituinte não foi subordinado ou secundário. Ele não procurou "apenas" codificar as novas relações de poder ou dar uma forma jurídica a um poder revolucionário, enquanto a Revolução teria constituído a substância mesma da mudança. Naquele exemplo fundador da nossa história política, a Constituinte e a Revolução faziam parte de um mesmo processo cujos desenvolvimentos conhecemos: quando a Assembléia se apagou sob a ascensão da Comuna insurrecional, o triunfo e a consolidação da Revolução coincidiram com o Terror.

Na Constituição e na Revolução existe a idéia do novo e do início, a da ruptura com a tradição. Pressupõe-se também a igualdade entre os homens, pois é esta que permite a subversão de uma ordem, e é esta que surge também como meta a ser alcançada. A liberdade é, ademais, ao mesmo tempo base para a ação constituinte e revolu-

* Mestre em Sociologia pela Universidade de Brasília, Doutor em Filosofia Política pela Fcole des Hautes Etudes En Sciences Sociales — Paris. Assessor do Gabinete Civil da Presidência da República.

cionária e objetivo dessa ação, sob a forma da liberação dos homens e do estabelecimento de uma ordem livre.

Claud Lefort acredita que certas idéias próprias ao conceito de revolução surgem, pela primeira vez, no início do século XV em Florença (Lefort, 1981:185-192). Essas idéias seriam: a noção de uma ruptura entre o antigo e o novo e, simultaneamente, a de uma divisão entre o bem e o mal, o racional e o irracional, ou ainda a de uma humanidade que faria dela mesma sua própria obra. Na realidade, para que possam surgir as ações revolucionárias e, também poderíamos acrescentar, para que os homens possam acreditar que estão instaurando o novo através de uma ordem jurídica, são necessárias determinadas condições próprias à época moderna. Entre estas condições incluem-se a convicção da igualdade entre os homens vinda do nascimento (e não apenas a da igualdade perante Deus) e o surgimento da democracia e do conceito da soberania do povo.

Na Constituinte como na Revolução, a idéia motriz é a da soberania popular. Dá-se a ilusão de uma sociedade que se autoconstitui, num caso mediante um processo violento, no outro por vias pacíficas. Num caso, uma vanguarda esclarecida ou uma direção revolucionária interpreta o interesse geral e instala o povo no poder. No outro, se imagina que a soberania popular se exerce através de uma representação.

Se admitirmos, como faz Raymond Aron em *Democracia e Totalitarismo*, que a história política em nosso século está marcada por duas vias principais, a da Revolução e a da Constituição, talvez possamos também dizer que, quanto à primeira via, quando a revolução coincide com sua idéia, ela usa a violência e se dá por fim encarnar a "transcendência prática", levando ao totalitarismo (Lefort); e que, quanto à segunda via, elege-se a lei como reguladora das relações e da nova ordem sociais.

Em ambos os casos, o tempo é dividido em dois blocos lineares uniformes e estáticos, e a mudança está referida a um ponto de passagem. Ou, como diz Lefort em relação à Revolução Francesa, imagina-se levar a história a um ponto de origem e reconstruir a sociedade seguindo um plano prescrito pela natureza, isto é, pela Razão.

O desaparecimento da continuidade das linhas de evolução é, na realidade, ilusório e corresponde à crença cega de historiadores e atores. A história das sociedades modernas não se resume a momentos de ruptura; estes não constituem episódios de uma transformação universal ou total. Seria, por exemplo, aberrante, como explica Lefort, supor que no intervalo entre as grandes revoluções operar-se-ia apenas a reprodução das relações sociais de dominação e de exploração.

Existe no projeto revolucionário e na idéia de uma sociedade que possa se autoconstituir, a partir de seu poder popular originário, uma pulsão de morte associada à representação de uma sociedade sus-

ceptível de se realizar aqui e agora, de se tornar transparente, fazendo de sua própria face o objeto de um saber último e definitivo (Lefort, 1981).

Uma Constituinte, instrumento mínimo indispensável para que uma sociedade cindida instaure um governo legítimo sem recorrer à confrontação violenta, não é *necessariamente* transformadora, mas pode ser. Não é *necessariamente* livre e democrática, mas pode ser. O que não significa dizer que tudo que se chamou “Constituinte” na história — a exemplo, aliás, de eventos que têm sido denominados como “revoluções” — tenha implicado transformações profundas.

A experiência de uma constituinte livre e democrática corresponderia à de uma revolução democrática, no sentido de uma revolução plural e pacífica em que uma paixão de auto-organização põe em jogo todas as normas das instituições, na busca de idéias para um modelo político que, por sua vez, pudesse preservar essa prática democrática: representação política com base no sufrágio universal, autonomia das associações em geral, inclusive das políticas e sindicais, e também da justiça, ampla liberdade de expressão, de manifestação e de informação.

O Brasil nunca conheceu autênticos processos revolucionários e nossos processos constituintes têm sido comandados do alto. Quem quiser aprofundar essa análise, leia Raimundo Faoro, em seu clássico *Os Donos do Poder* e em artigos recentes sobre as constituintes brasileiras. Esta é também uma das teses presentes em meu livro *Os Democratas Autoritários* (Brasiliense, São Paulo, 1980). Ali mostro que mesmo a Constituinte de 1946, que foi, na história brasileira, a que mais se aproximou de uma experiência liberal-democrática, foi comandada do alto e marginalizou a maioria da sociedade.

A condução do processo da atual Constituinte não está exclusivamente nas mãos de ninguém, nem do Governo, nem de qualquer grupo ou classe. A esfera do político traz, em seu bojo, um jogo dos possíveis.

De nada serviria tampouco querer saber o que vem antes, se o ovo ou a galinha: se a Constituição apenas exprimirá as relações de poder que atualmente prevalecem, se ela implicará mudanças na ordem vigente. Para dar um exemplo, o poder dos trabalhadores até certo ponto influirá nas regras constitucionais. Mas o contrário também é verdadeiro: as normas constitucionais favorecerão ou não o poder dos trabalhadores.

Se, de um lado, temos a consciência de que é ilusória a idéia de uma ruptura completa, de um zero absoluto; se sabemos que não somos detentores da chave para transformar num só gesto todos os nossos infernos em céus eternos, de outro a consciência dessas ilusões não deveria traduzir-se na renúncia às mudanças.

Estejamos ou não contentes com a forma como foi convocada a atual Constituinte, creio que nosso empenho democrático deveria, no presente momento, dirigir-se, entre outras coisas, para o aprofundamento das discussões sobre questões fundamentais para o desenho da nova ordem constitucional. Não temos, na realidade, sequer nos dado a liberdade de optarmos diante de um aprofundamento das questões sobre a mudança.

Uma das questões centrais para uma Constituinte deveria ser a da forma de governo que uma sociedade deseja adotar. Tal questão não tem sido, contudo, enfrentada, porque se acredita que já está previamente resolvida: ou porque nossa índole, tradição ou cultura já têm uma resposta que está cristalizada em nossos valores, ou porque infelizmente temos que aceitar a realidade de que vivemos em uma sociedade burguesa e, longe de ter chegado o momento de superá-la, cabe ainda consolidá-la em nosso país.

Que essas visões se dão dentro de limites claramente conservadores me parece óbvio. Mas não pretendo aqui me alongar na demonstração do conservadorismo liberal ou social-revolucionário. (Sobre esta questão, remeto o leitor a meus trabalhos anteriores: além do livro já citado: *A Idade do Presente: Tempo, Autonomia e Representação na Política*, entre outros o capítulo II da quarta parte, e *Era uma Vez uma Constituinte*, capítulo sobre os "Argumentos e Ideologia", pp. 59-76).

Desejo aqui apenas formular a questão onde essas concepções conservadoras certamente acreditam que ela não cabe, partindo do pressuposto de que se, por um lado, parece fácil encontrar um consenso total no Brasil de hoje em torno da idéia de que desejamos uma democracia ou um regime democrático, por outro, estão em jogo concepções distintas de democracia e de regime democrático.

Creio que a discussão do tema da propriedade e sua relação com o da liberdade pode esclarecer o sentido mais profundo dessas concepções de democracia e de regime democrático. Em outras palavras, a questão da propriedade está no centro da discussão sobre o regime político e sobre os valores máximos da democracia, ou seja, a liberdade e a igualdade.

A meu ver, nossa próxima Constituinte deveria ter na questão da liberdade seu eixo fundamental. Como diz Hannah Arendt, em *On Revolution*, a liberdade contra a tirania continua a ser a questão crucial de nosso século.

Os temas que vou aqui abordar já foram discutidos em meus trabalhos acima citados. Em *A Idade do Presente* levantei as principais questões e em capítulos dos outros dois trabalhos tentei situar as discussões sobre o tema no espectro histórico-político brasileiro. Ali mostrei, por exemplo, que a propriedade privada com todas as suas garantias sempre foi defendida por todas as correntes políticas no

Brasil, mesmo que se a subordinasse ao interesse social (no qual se lia a intervenção do Estado quando se fizesse necessário) ou que se desejasse sua abolição num ponto determinado de um futuro incerto. Mostrei, por exemplo, que até a ideologia do Partido Comunista e de outras correntes socialistas foi e tem sido imobilista, já que partem do pressuposto de que vivemos numa sociedade burguesa em que por enquanto cabe garantir a propriedade privada.

Antes de tentar esboçar as questões que me parecem pertinentes para a discussão da propriedade no contexto brasileiro, vou aqui expor os principais subsídios teóricos — que estão longe de esgotar a matéria — que tenho levado e continuo levando em conta para a discussão da relação entre propriedade e liberdade.

Sobretudo desde o século passado, uma parte da discussão sobre a relação entre propriedade e liberdade tem girado em torno da opção entre propriedade privada e estatal, ou entre propriedade individual e comunal.

Se a discussão recente se insere dentro das formulações do liberalismo sobretudo nos séculos XVIII e XIX e nas críticas ao liberalismo a partir do século XIX, bastaria recordar a defesa que faz Platão da propriedade comunal para afirmar que tal discussão é bem mais antiga.

PROPRIEDADE PRIVADA E PROPRIEDADE COMUM

Vamos às fontes e comecemos por fazer uma rápida leitura do que escreve Aristóteles na *Política*.

Ele criticava as idéias de Platão sobre a propriedade comunal na *República* e nas *Leis*. Afirmava que “bem melhor é o presente sistema de propriedade privada desde que tenha uma base moral em leis legítimas. Ele terá então as vantagens de ambos os sistemas, tanto o comunal quanto o privado” (Aristóteles, 1979: 63).

Uma das vantagens da propriedade privada era, para ele, a de que, “com cada homem ocupado com o que é seu, haverá aumento geral de produção” (p. 63). “Além disso, há uma imensa quantidade de prazer derivada do sentimento de propriedade” (p. 63).

O que é condenável para Aristóteles é a “unificação extremada do Estado” ou a “unidade absolutamente total”. Diz ele que “na realidade encontramos mais disputas surgindo entre os que compartilham o uso e a posse da propriedade do que entre proprietários separados...” (p. 65). “...Certamente deve haver alguma unidade no Estado..., mas não uma unidade absolutamente total” (p. 65).

“Claramente, portanto, é melhor que a propriedade permaneça em mãos privadas” (p. 63).

Entretanto, “devemos tornar comunal o direito de usá-la” (p. 63). Aristóteles condena também o egoísmo, que “não é simplesmente o

amor de si mesmo mas o amor excessivo de si mesmo" (p. 64). E disso deduz que uma "gula excessiva de adquirir propriedade é condenável..." (p. 64).

A posição de Aristóteles, de considerar a propriedade privada como um bem para o homem (ou como instrumento da "vida boa"), vai percorrer mais tarde toda a tradição medieval (Neumann, 1966: 183).

A posição contrária é assumida pelos pensadores utópicos do século XVI ou do século XVIII.

Para More e Campanella, "o homem não é um lobo do homem, ele não é mau por natureza; se ele assim se torna, é por culpa das instituições temporais, sobretudo das instituições que repousam sobre a propriedade" (in Horkheimer, 1974: 97).

Diz Thomas More na *Utopia* que Platão, "este grande sábio, tinha muito bem visto de antemão que o único meio de fundar a felicidade pública consiste na aplicação do princípio da igualdade. Mas a igualdade, para mim, é impossível num Estado onde a posse é um direito individual ilimitado; pois então, cada um procura com a ajuda de pretextos e de direitos diversos se apropriar do máximo que possa, e a riqueza nacional, por maior que seja, termina por cair nas mãos de alguns indivíduos que não deixam para os outros senão privação e miséria" (in Horkheimer, p. 98).

"Os utopistas se antecipam assim à teoria de Rousseau: os homens bons por natureza, foram corrompidos pela propriedade..." (Horkheimer, p. 98).

"Também para os utopistas do século XVIII, a propriedade é a fonte histórica dos vícios da alma humana." Opondo-se a Maquiavel e a Hobbes, Morelly escreve o seguinte: "Analisem portanto a vaidade, a fatuidade, a arrogância, a ambição, a impostura, a adulação, a infâmia; decomponham também a grande quantidade de nossas virtudes aparentes e tudo se resolve neste elemento fino e perigoso: o desejo de possuir. Ele será encontrado até mesmo no fundo do desinteresse; mas esta peste universal, o interesse privado, esta febre lenta, esta tuberculose de todo tipo de sociedade, poderia ter tomado lugar onde ela não tivesse encontrado nem alimento, nem mesmo o menor fermento perigoso? Não creio que se possa contestar a força da afirmação de que onde não existisse tipo algum de propriedade, nenhuma de suas conseqüências perigosas poderiam vir à luz" (Morelly, *Code de la nature ou le véritable esprit de ses lois*, citado por Horkheimer, p. 98 e 99). Isso é verdade tanto para Morelly quanto para Rousseau que considera a propriedade privada responsável pela passagem, num processo de decadência da humanidade, do Estado de natureza ou do Estado primitivo (o do bom selvagem) para o da "sociedade civil": "o primeiro que tendo delimitado um terreno, decidiu dizer, isto é

meu, e encontrou pessoas suficientemente simples para crê-lo, foi o verdadeiro fundador da sociedade civil” (Rousseau, 1966 p. 164).

Mas há uma diferença importante entre Rousseau e os utopistas do século XVI. Rousseau, contrariamente a eles, não pensava defender uma volta a um estágio histórico anterior, ou melhor, uma repartição igual imediata da propriedade (Horkheimer, 1974: 99).

De qualquer forma, excetuando-se os utopistas, o que domina o pensamento político moderno é uma vez mais o apreço à propriedade privada. A posição assumida por Aristóteles é, em suas grandes linhas, “igualmente a posição de pensadores políticos mais modernos — Bodin, Espinoza, Hobbes, Kant e Hegel — acreditam eles que a propriedade é um direito natural ou uma concessão outorgada pela lei positiva” (Neumann, 1966:183).

A posição assumida por Locke contém uma particularidade importante. Embora para ele, como para outros autores, exista uma conexão clara e positiva entre propriedade e liberdade e a liberdade apareça como inerente ao conceito geral de propriedade, a propriedade é definida como propriedade do trabalho, e teorias possessórias da propriedade são assim rejeitadas. A legitimação da propriedade repousa na transformação da natureza externa, especialmente a terra, pela atividade criativa do homem (p. 183).

A questão do direito de propriedade foi um dos temas importantes dos constituintes durante a Revolução Francesa. Embora muitos revolucionários, como Babeuf, tenham defendido a comunidade de bens, foi dominante a defesa da propriedade privada.

Uma das justificativas para a importância que se atribui à propriedade nos textos constitucionais — em que ela aparece como um direito “sagrado” — é a da necessidade de vincular ao regime nascente uma camada importante dos adquirentes de bens nacionais. A Revolução vai multiplicar o número de proprietários com a liquidação dos bens das coletividades eclesiásticas, profissionais e comunais. Ao todo calcula-se que a Revolução gerou pelo menos um milhão de novos proprietários. “Isso respondia a uma idéia muito anterior à Revolução, pois já em um édito de 1749 se impedia que as igrejas, os conventos, os colégios e as comunidades expandissem suas propriedades. Considerava-se que o aumento das propriedades coletivas se opunha a que as famílias fossem providas de bens próprios. Os revolucionários vão, assim, mais tarde pensar estar contribuindo para a diminuição do número de não-proprietários. Há um texto de Condorcet em que parece claramente que ele acreditou em um Estado social onde seria normal que cada um dispusesse de seus meios de produção” (Jouvenel, 1976: 120-133).

Uma das idéias que animavam os revolucionários a defender a propriedade privada era, portanto, a da repartição da propriedade entre um número maior de indivíduos.

Os grandes defensores do direito de propriedade exprimem, ademais, uma convicção de que o direito à propriedade “é o direito fundamental sobre o qual repousam todas as instituições sociais” (Portalis) e constitui “a pedra angular da sociedade” (Cambacérès).

Diz Portalis: “É ela (a propriedade) que deu nascimento à constituição política de nossos antigos países de estados, e que, nesses últimos tempos, nos tem inspirado a coragem de abalar o jugo e de nos livrar dos entraves da feudalidade” (Jouvenel, p. 123). E ainda: “Foi a propriedade que colocou, nas florestas da Germânia, as primeiras bases do governo representativo” (p. 122).

Cambacérès por sua vez, considera a propriedade “a pedra angular da sociedade”, porque ela é “a garantia mais poderosa de sua estabilidade”. Reconhece que o direito à propriedade não é um direito natural, pois a propriedade é uma criação social, mas este reconhecimento apenas reforça sua convicção de que os governos devem garantir o direito à propriedade.

Nessas defesas do direito de propriedade, esses autores parecem não ter consciência do grande número de indivíduos que não são proprietários. Há um esquecimento completo destes, para os quais não será fácil aceder à propriedade (Jouvenel, 1976: 122-123).

Grandes autores liberais do século XIX, como Mill, Green ou Benjamin Constant, embora tivessem presente a relação entre igualdade e liberdade, tampouco se preocuparam com os não-proprietários, por acreditarem que as livres forças do mercado acabariam permitindo a ascensão das classes inferiores. Diz Macpherson: “O fracasso da teoria tradicional de Mill e Green se deve a sua incapacidade de reconhecer que o direito de propriedade individual na qual insistiam significava uma negação à maioria dos homens de acesso equitativo às condições de vida e aos meios de trabalho, acesso sem o qual os homens não podiam esperar realizar seu potencial humano: aqui... o conceito de propriedade é crucial” (Macpherson, 1973: 120).

Na realidade, o liberalismo ainda carregava o peso do absolutismo e era sobretudo contra este que se formulava.

O QUE É LIBERDADE

Dizia Kant em 1784 que “as luzes se definem como a saída do homem do estado de minoridade, onde ele se mantém por sua própria culpa. A minoridade é a incapacidade de se servir de seu entendimento sem ser dirigido por um outro. Ela se deve a nossa própria culpa quando ela resulta não de uma luta de entendimento, mas de uma falta de resolução e de coragem para se servir desse entendimento sem ser dirigido por um outro. *Sapere aude!* Tenha a coragem de se servir de seu próprio entendimento! Eis o lema das luzes!” (Kant, 1985: 209).

E acrescenta que “para propagar essas luzes, se requer nada mais que a *liberdade*: e, para dizer a verdade, a mais inofensiva de todas as manifestações que podem trazer esse nome, ou seja, a de fazer um *uso público* de sua razão em todas as áreas” (p. 211).

Kant não acredita que já se viva então em uma época iluminada: “Se nos perguntamos agora: vivemos atualmente numa época esclarecida, deve-se responder: não, mas vivemos numa época de *propagação das luzes*” (p. 215).

O que caracteriza as luzes, portanto, é essa pulsão de liberdade. Os homens ainda não são livres, na medida em que não conseguem ainda agir segundo seu próprio entendimento sem serem dirigidos por um outro, mas encontram a partir de agora o caminho aberto para adquirir essa capacidade (p. 215).

Mas o que vem a ser exatamente a liberdade? Se ser livre é fazer o que se deseja, é preciso não apenas saber se é possível fazer, mas também, como frisava Schopenhauer (Schopenhauer, 1981: 7-17), saber se é possível querer. A liberdade corresponderia à falta de toda força necessitante; à contingência e ao acaso absolutos. Livre seria o que não é necessário sob nenhum aspecto. A liberdade era para Kant poder começar por si mesmo uma série de modificações. “Por si mesmo” significa sem causa e, portanto, sem necessidade. A liberdade corresponde, neste caso, à autonomia. Seu conceito é aqui positivo.

É importante igualmente saber se é possível fazer. Trata-se, neste caso, de verificar se há obstáculos que se interpõem à vontade. A liberdade é aqui conceito negativo (Berlin, 1969).

A PROPRIEDADE NO PENSAMENTO LIBERAL

Na filosofia política moderna e quanto à liberdade negativa, desenvolveu-se o conceito de direitos do homem ou do indivíduo ou dos direitos civis que corresponderiam àquela esfera individual que estaria preservada de qualquer intervenção do Estado. A liberdade civil é a que garante a todos os indivíduos uma faixa da autonomia pessoal, contra todas as interferências do poder público. Cria um espaço em que o homem pode agir enquanto particular. Vive-se a época do Estado absolutista. Não causa nenhuma surpresa, portanto, que o Estado ocupe o centro da crítica liberal e que a liberdade do indivíduo passe a ser definida em relação a ele. Entende-se corretamente que a soberania absoluta nele está concentrada. Que ele é todo-poderoso. E entende-se que não deve haver soberania absoluta, seja ela exercida em nome do rei, do povo ou da sociedade (Espinoza, Constant, Mill, Tocqueville). Deve haver apenas alguns direitos absolutos. Em outras palavras, os direitos individuais impõem limites ao poder soberano do governante, exerça-se este poder em nome de um indivíduo, do povo, da nação, da sociedade ou de uma classe.

Esses direitos do homem ou individuais têm variado em tempo e lugar. Eles correspondem a conquistas históricas que têm alargado as fronteiras da revolução democrática. Entre eles, os teóricos liberais sempre incluíram o direito de propriedade, no fundo porque desejavam favorecer a ascensão da classe burguesa e o florescimento do capitalismo.

Para o pensamento liberal, a propriedade privada seria um instrumento também da liberdade positiva, na medida em que daria os instrumentos para que cada um, com a ajuda do seu trabalho, pudesse ter autonomia, dar a si o próprio sustento, agir livremente no mundo.

Além disso, para um grande pensador liberal como Benjamin Constant, a liberdade política ou o exercício dos direitos políticos, ou seja, o exercício da cidadania que coincide com a participação (positiva) no Estado, somente deveria caber aos proprietários, porque somente estes são suficientemente ilustrados. (Constant, 1980: 315-324).

Entende-se, portanto, que o direito de propriedade corresponde ao exercício da liberdade positiva ou negativa, mas não se leva em conta a situação dos não-proprietários.

UNIVERSALIZAÇÃO DA PROPRIEDADE E COMUNIDADE DOS BENS

Essa visão será criticada já na primeira metade do século XIX, seja por aqueles que desejam a universalização da propriedade privada, seja pelos que defendem a comunidade dos bens.

A questão dos não-proprietários será, por exemplo, colocada por alguns pensadores românticos na primeira metade do século XIX. (Nem todo o romantismo foi conservador, embora só hoje possamos distinguir o joio do trigo para afastar os riscos totalitários do romantismo). Os românticos não retomarão a posição dos utopistas contrária à propriedade privada, mas levantarão o problema dos não-proprietários. Este é claramente o caso de Fichte (apud. Jouvenel, 1976). Ele parte, como Cambacérès, da idéia de que a propriedade é uma criação social, mas conclui, contrariamente a este último, que “é o papel do Estado *dar* primeiro a cada um o que lhe cabe”, “*estabelecê-lo* primeiro no que lhe pertence genuinamente” e só então deverá cuidar da proteção do que cada um possui.

Fichte explica que queremos ser proprietários para que possamos usar uma coisa quando e como nos convenha; mas para que ele esteja assim disponível, é indispensável que todas as outras pessoas estejam impedidas de usá-la. O não-proprietário não pode ter interesse na idéia de que cada um conserve o que possui, posto que ele mesmo não possui nada. Os proprietários, por sua vez, não podem ter direito a essa conservação, pois esse direito somente poderia ser adquirido em virtude de um contrato que os não-proprietários não foram cha-

mados a realizar com os outros, e que, portanto, não os obriga. Fichte conclui que cada pessoa deve ter no Estado uma propriedade exclusiva, pois, sem isso, não é possível obrigá-lo a reconhecer o direito de propriedade do outro. Ele deseja, portanto, a generalização da propriedade individual (situando-se, assim, na posição contrária à dos que desejam a comunidade dos bens, como Babeuf). Sentindo a dificuldade de generalizar a propriedade em todas as profissões e atividades e a de estabelecer equivalências entre elas, ele vai propor um sistema de contingenciamento dos empregos, que permite ao indivíduo ter garantias que assimilem esse emprego a uma propriedade.

Com isso Fichte levanta, na realidade, outra questão: a das equivalências, a da escassez de determinados tipos de propriedade, a da essencialidade de outros tipos para todos os indivíduos, etc.

Formulando uma crítica oposta, Marx e Engels vão defender a comunidade de bens. Esta corresponderia não a uma volta às formas primitivas da produção, mas seria, ao contrário, a consequência necessária da socialização que de fato já estaria ocorrendo no sistema produtivo.

Se suas conclusões e sua análise da questão dos direitos do homem como um todo parecem equivocadas (Almino, 1985a: 94-95), a crítica ao direito de propriedade como liberdade individual guarda ainda atualidade.

PROPRIEDADE COMO CONDIÇÃO DA LIBERDADE

Ao analisar a Constituição francesa de 1793, que ele afirma ser considerada “a mais radical”, Marx dizia, na *Questão Judaica*, que “a aplicação prática do direito de liberdade é o direito de *propriedade privada*” (Marx, 1968: 38). Ele mostra que este último direito é, segundo o artigo 16 da Constituição de 1793, “o direito que pertence a todo cidadão de gozar e de dispor à sua vontade de seus bens, de suas rendas, do fruto de seu trabalho e de sua indústria”. E conclui que “o direito de propriedade é, portanto, o direito de gozar de sua fortuna e de dispor dela à sua vontade, sem se preocupar com os outros homens, independentemente da sociedade; é o direito do egoísmo. É esta liberdade individual, com sua aplicação, que forma a base da sociedade burguesa” (p. 38).

Se as liberdades individuais ou civis são formais porque estão a serviço de uma classe que tem as condições materiais de exercê-las, o direito de propriedade — uma dessas liberdades — tem, ademais, a particularidade de ser o que assegura os privilégios materiais dessa classe.

A natureza formal das liberdades individuais ou civis, dos direitos do homem, pode ser ilustrada também pelo fato de que a própria ideologia burguesa embota a consciência dos homens, dos dominados,

o que é uma das conclusões da análise feita por Marx na *Ideologia Alemã*.

O que Benjamin Constant colocava em termos morais, ao afirmar que só os proprietários deveriam exercer as liberdades políticas porque somente estes tinham condições de ser esclarecidos, Marx confirmará em sua análise crítica da realidade: de fato essas liberdades e as liberdades civis, mesmo que teoricamente estejam acessíveis a todos, somente podem ser exercidas pela burguesia. Um e outro coincidem na avaliação de que existem condições para o exercício da liberdade: condições materiais e condições que têm que ver com o esclarecimento ou com a possibilidade de consciência dos homens. Quanto a estas últimas condições, o chamado uso público da razão de que falava Kant estaria, na melhor das hipóteses, limitado a uma classe.

O CARÁTER INSTRUMENTAL DA PROPRIEDADE PARA A LIBERDADE E PARA A DOMINAÇÃO

Antes de ser um direito correspondendo ao exercício da liberdade, a propriedade parece ser, portanto, uma condição para esse exercício. Ou seja, como afirma Franz Neumann, “o caráter instrumental da propriedade é provavelmente o mais forte vínculo entre essas variadas teorias políticas” (p. 183).

É precisamente a teoria do trabalho da propriedade exposta por Locke que demonstra seu papel instrumental. “E o reconhecimento da natureza instrumental da propriedade em relação à liberdade torna necessário redefinir a função social da propriedade em cada estágio histórico, e portanto distinguir claramente entre diferentes tipos de propriedade e de proprietários. Se a propriedade deve servir à liberdade, e se a liberdade concerne somente ao homem, então a propriedade corporativa, podendo ser ou não necessária socialmente, não pode pretender ser um direito civil da mesma ordem da liberdade de religião e de comunicação. De maneira similar, os substratos do direito de propriedade — terra, bens de consumo, bens de produção — podem requerer tratamento diferente” (p. 183).

Em outras palavras, “o valor político da liberdade é absoluto: o da propriedade é meramente relativo a ele. Portanto as tarefas da teoria política preocupada com a liberdade do homem são de analisar se a propriedade preenche sua função como um instrumento eficiente da liberdade, e descobrir que mudanças institucionais são necessárias para maximizar sua efetividade” (p. 184).

Na realidade, podemos até mesmo chegar à conclusão de que, tal como propalado e exercido pelo liberalismo que historicamente vingou em nosso país e no conjunto dos países chamados capitalistas, o direito de propriedade esteve mais a serviço da dominação de uma pequena minoria sobre a grande maioria do que da liberdade e da democracia.

Diz Castoriadis que “a igualdade e a liberdade não podem ser a liberdade e a igualdade de todos fundarem, por exemplo, uma empresa individual — enquanto, ao mesmo tempo, a instituição efetiva da sociedade faz desse direito uma zombaria sinistra para os quatro quintos dos indivíduos. Não sei mais qual antigo socialista (Bellamy, creio) constatava esta evidência: a lei proíbe com o mesmo rigor aos ricos e aos pobres de dormirem embaixo das pontes. Ressaltam-se hoje (evidentemente, sem menção de origem e apresentando-os como novos) os argumentos de Hayek, Schumpeter, Popper, etc. sobre a “propriedade privada” e a “liberdade de iniciativa” como fundamentos da democracia e da liberdade — e continua-se a escamotear o fato de que, tais como funcionam nas condições do mundo moderno, e necessariamente, propriedade privada e liberdade de iniciativa são apenas a máscara institucional da dominação efetiva de uma pequena minoria” (Castoriadis, 1979: 16).

A DEMOCRATIZAÇÃO DA PROPRIEDADE

Se faz sentido historicamente falar em uma liberdade negativa que se define em relação ao Estado, opor os direitos do homem ao poder do Estado como “poder terminal” (para empregar a terminologia de Foucault), essa liberdade negativa ou esses direitos do homem devem, na realidade, se opor a qualquer poder, dentro ou fora do Estado, que lhes cause obstáculo. O poder não está apenas no Estado, não se exerce somente através dele.

Mais que isso: a liberdade positiva ou negativa pode em muitos casos requerer a intervenção do Estado. Diz Macpherson que se é verdade a afirmação de Bentham de que “cada lei é uma infração da liberdade”, é igualmente verdadeiro que “se não existissem leis para proteger os indivíduos contra a invasão direta de outros, não existiria... área na qual se pudesse estar a salvo da interferência ou dominação. Então, tomando-se como ponto de partida a ausência de leis, cada lei que evite algum tipo de invasão aumenta a liberdade agregada. Deve haver interferência para me proteger da interferência: interferência do Estado para me proteger da interferência de outros indivíduos” (Macpherson, 1973: 117-118).

A medida da liberdade é, na realidade, para Macpherson, a ausência do poder extrativo, entendido este último como a habilidade de usar as capacidades de outros homens; poder sobre outros, habilidade de extrair benefícios de outros.

Por isso, segundo sua formulação, a chamada liberdade negativa seria melhor definida como liberdade antiextrativa, a qual, por sua vez, é um pré-requisito da liberdade positiva, que ele redefine como a liberdade de desenvolvimento (“developmental liberty”) de cada um.

Se o Estado ou alguns indivíduos que concentram propriedade me impedem de ser proprietário não sou livre. A concentração da propriedade impede, portanto, o exercício da liberdade, porque impede o exercício de um direito: precisamente o direito de propriedade.

A democratização da propriedade é a condição por excelência da liberdade, mas essa democratização não deve ser entendida nem como estatização, nem como fragmentação ou destruição das unidades produtivas atuais, redução de escalas ou da dimensão das empresas ou favorecimento de pequenas empresas agrícolas ou industriais em detrimento de unidades maiores. Significa, no caso de empresas ou unidades produtivas de grandes dimensões, estimular e garantir uma maior participação na divisão da propriedade, e em seu controle.

Nem a estatização nem a desestatização significam necessariamente democratização ou melhoria das condições para o exercício da liberdade. Se a concentração da propriedade pelo Estado não implicar aumento do controle, por um número maior de pessoas, dos meios de produção e da gestão, ela se reverte apenas em benefício de uma coletividade abstrata que poderá ser uma fachada para interesses de um grupo.

Deixar a produção das empresas nas mãos de indivíduos não significa, por outro lado, democratizar, se isso vier acompanhado de uma concentração inibidora, de uma ampliação dos direitos sobre a propriedade.

A democratização poderá existir quando, independentemente da dimensão das empresas, um número maior de pessoas não apenas tome conhecimento das informações das empresas, mas, sobretudo, comparta o controle do capital, possa se associar na produção e participe da gestão.

Entre as possibilidades de um controle mais democrático da propriedade encontram-se não apenas as das organizações produtivas autônomas, como nas experiências da autogestão, mas também a do aperfeiçoamento das sociedades anônimas. Sem dúvida é importante o princípio utilizado nas sociedades anônimas de que o capital está aberto a qualquer um. E muito pode ser feito no sentido de aperfeiçoar a organização dessas sociedades para sua maior democratização.

No Brasil, a reforma da lei das sociedades anônimas em 1976, mesmo que dentro de parâmetros ainda claramente conservadores, realizou-se, aliás, num sentido democratizador, ao fazer com que o controle passasse a aparecer como uma função social e ao permitir, no caso das companhias abertas, o controle administrativo e a fiscalização pela Comissão de Valores Mobiliários. Isso, contudo, é ainda muito pouco na perspectiva de uma efetiva democratização da propriedade e é longo o caminho a percorrer na mudança de mentalidade e na correspondente inovação jurídica.

Além do aperfeiçoamento das sociedades anônimas, a participação dos trabalhadores nos lucros das empresas, a cogestão, a transparência dentro da empresa, o imposto de renda negativo, o seguro-desemprego, as restrições à instituição da herança (por exemplo, via fiscal), a flexibilização do pagamento de indenizações em determinados casos de desapropriação por interesse social, o combate aos trustes, aos oligopólios e monopólios e outras tantas possíveis medidas e iniciativas vão no sentido de uma maior democratização da propriedade.

A terra é limitada fisicamente. Mas a criação de empresas de capital aberto para a exploração agrícola, o associativismo e o cooperativismo podem ser instrumentos de participação de um maior número de pessoas na sua propriedade. A participação dos trabalhadores rurais nos lucros de empresas e cooperativas agrícolas, a institucionalização de um mecanismo permanente para estabelecer um melhor equilíbrio na distribuição de terras, a reforma agrária são exemplos de instrumentos possíveis de democratização da propriedade da terra.

Se o direito deve ser igual para todos, todos devem ter um igual direito à propriedade. E isso é muito diferente de imaginar que todos, através do Estado, devem ser detentores da propriedade.

Não se trata também de querer desestimular as iniciativas, a produção e as invenções, mas, ao contrário, de dar-lhes um maior estímulo, com o aumento da possibilidade de participação e do interesse nessa participação. As iniciativas, aliás, prosperariam se houvesse também para elas uma maior igualdade de oportunidades; se não ficassem elas monopolizadas por quem já concentra propriedade e tem os vultosos capitais que são necessários para iniciar qualquer empreendimento. O Estado também pode ajudar a democratizar as iniciativas.

Dois equívocos percorrem insistentemente o chamado direito sobre a propriedade: o de definir esse direito como direito de manter propriedades atuais, desconhecendo completamente a dimensão do direito à propriedade para quem ainda não é proprietário, e o de entender o interesse social como identificado com a estatização.

Outra linha a explorar quanto à democratização da propriedade é a da propriedade comum, sobre a qual se exercem não poderes absolutos do Estado, mas direitos dos indivíduos. Existe no caso da propriedade comum ou pública um "direito individual de não ser excluído do uso ou benefício de algo que a sociedade ou o Estado proclamou ser para uso comum" (Macpherson, 1973: 124).

Alguns dos direitos novos que surgem da luta democrática contemporânea baseiam-se nessa idéia da propriedade pública ou comum. É o caso, por exemplo, do direito a um meio ambiente decente, do direito ao ar puro ou do direito à água.

Mas não apenas faz sentido pensar o ar ou a água como propriedades comuns.

No caso da terra, por exemplo, que pode ser vista como um bem escasso, essencial a todos os homens, pois nela está a principal origem de seu alimento, não seria extravagante pensar a ampliação do direito para permitir que ela fosse mais amplamente usada para a produção, assegurando a qualquer indivíduo uma espécie de direito de arrendar, ou seja, a possibilidade de explorar terras improdutivas de propriedade privada alheia, mediante pagamento de percentual da produção.

Enquanto a propriedade estatal pode ajudar na alocação do mercado, a propriedade comum ou pública, ao contrário, obstrui a alocação do mercado. Mudamos de uma sociedade de mercado para uma sociedade de semimercado, em que não se espera que o mercado realize todo o trabalho de alocação.

A democratização da propriedade, portanto, “significa a criação, por lei, ou de mais propriedade comum ou de maior acesso garantido aos meios de trabalho e aos meios ou condições de vida que permanecem apropriados de maneira privada, ou seja, a diminuição da medida em que a propriedade privada, especialmente em recursos produtivos, é um direito de excluir” (p. 134).

DIREITO DE NÃO SER EXCLUÍDO E AUSÊNCIA DE PODERES EXTRATIVOS

A propriedade, uma vez democratizada e significando o direito de não ser excluído em vez de apenas o direito de excluir, é instrumento da liberdade econômica (liberação do trabalho coercitivo) e da liberdade política (liberação do governo arbitrário). Ela é instrumento do direito à vida, por assegurar os meios ou condições materiais para esta, e do direito aos meios de trabalho e aos frutos atuais e potenciais do trabalho, pois a extensão e a distribuição do acesso aos meios de vida e de trabalho é estabelecida pela instituição da propriedade (Macpherson, 1973: 120).

A democracia genuína e a liberdade genuína, ambas, requerem a ausência de poderes extrativos, ou seja, como anteriormente mencionado, do poder sobre outros, da habilidade de extrair benefícios de outros (p. 121).

Diz, em resumo, Macpherson:

“... Temos três princípios sobre os quais está baseada a propriedade individual: o direito aos meios materiais da vida, o direito a uma vida livre e o direito aos frutos (atuais e acumulados) do trabalho... todos os três princípios requerem que o conceito de propriedade seja alargado — que ele não mais seja confinado ao direito individual de excluir outros, mas seja estendido para incluir cada direito individual de não ser excluído do uso ou benefício das coisas e poderes produtivos, que podem-se dizer criados pelos esforços con-

juntos de toda a sociedade. (1) O direito aos meios de vida deve ser ou um direito direto, qualquer que seja o trabalho, a uma participação na produção corrente de bens e serviços na sociedade, o que é um direito de não ser excluído de seu fluxo (*flow*) de benefícios; ou um direito de ter uma renda, o que requer que cada um não deva ser excluído do uso dos meios acumulados do trabalho; (2) O direito aos frutos de seu trabalho requer que cada um deve poder trabalhar (*to labour*), ou seja, requer acesso aos meios de trabalho, ou não-exclusão dos meios acumulados do trabalho. (3) O direito a uma vida livre já não pode mais ser assegurado, como nos tempos de Jefferson, com cada homem tendo sua pequena propriedade em seu meio de trabalho: somente pode ser assegurado por garantias de acesso em bases iguais aos meios de trabalho que são agora principalmente apropriados socialmente ou de forma corporativa" (Macpherson, 1973: 136).

IGUALDADE, PROPRIEDADE E LIBERDADE

Finalmente, a questão da relação entre liberdade e propriedade privada passa pela igualdade. Kant entendia que sem igualdade não existe liberdade, embora a igualdade para ele não fosse a estrita igualdade material entre os homens. Era apenas aquela igualdade necessária à plena participação política.

Desequilíbrios na repartição da propriedade geram a desigualdade social e a desigualdade social reforça tais desequilíbrios.

A propriedade implica também poder político. "A desigualdade (social) é também sempre desigualdade de *poder*: ela se torna de imediato desigualdade de participação no poder instituído. Como pode você ser livre se os outros têm mais poder que você?" (*Le Contenu du Socialisme*, p. 18). Uma sociedade livre é aquela em que possa haver igualdade na participação no poder, onde o poder seja efetivamente exercido por cada um, por uma coletividade na qual todos possam participar efetivamente de maneira igual.

Ou, pelo menos, devemos ter presente um dos pressupostos liberais da liberdade, que é a igualdade de oportunidades. E não há igualdade de oportunidades onde não possam ser exercidos determinados direitos na área econômica, como o direito à educação, à saúde, à habitação ou ao emprego.

O PAPEL DO ESTADO

O papel do Estado não é o de defender, a todo custo, todas as propriedades privadas existentes. Seu papel é, ao contrário, de regulação, ou seja, o de exercer uma função redistributiva, para evitar

concentrações de poder. Ao exercer essa última função, o Estado interfere na liberdade dos proprietários atuais. Mas assegura, com isso, a liberdade de um número bem maior de futuros proprietários. Assegura, no fundo, a liberdade de uma maioria, em detrimento da liberdade de uma minoria.

Na realidade, se os meios de produção e de trabalho são instrumento de uma liberdade de cada um, a produção em si é fruto de um esforço coletivo, do conjunto da sociedade. Uma sociedade tem hábitos de consumo formados e é em função desses hábitos, das necessidades sociais, que as empresas privadas produzem. Seria pouco razoável aceitar que os proprietários privados decidam sozinhos, por exemplo, interromper ou estocar, com vistas à especulação, uma produção necessária socialmente. Embora eles sejam proprietários privados das instalações de suas fábricas, as fábricas em si desempenham uma função pública e deve haver uma responsabilidade pública sobre elas, assegurada pelo Estado.

Deve ser permitida ao Estado a intervenção nas empresas para assegurar fluxos de produção e abastecimento, pois é sua a responsabilidade maior pelo emprego, pelos salários, pelo uso social das riquezas.

As chamadas leis delegadas de defesa da economia popular, no Brasil, vão nesse sentido. Elas partem da idéia de que o Estado pode exercer o seu poder sobre os diferentes setores da economia em defesa de um interesse público, para assegurar um fluxo de produção. Não há por que imaginar que as empresas, por se sentirem ameaçadas por um controle público, recuem em seus esforços produtivos. Ao contrário, os controles públicos sobre a produção material de uma sociedade (seja ela realizada por empresas nacionais ou estrangeiras) precisamente serão eficazes em evitar decisões egoístas que possam afetar a vida de muitos. E esses controles podem e devem ser ampliados, para permitir uma melhor fiscalização das práticas empresariais (por exemplo, das transferências de recursos, dos preços praticados para compras e vendas, da composição dos custos, etc.).

Se parte da fiscalização e regulação somente pode ser exercida diretamente pelo Estado, muitas atribuições podem ser transferidas à própria sociedade civil. No caso das empresas, há que pensar, por exemplo, no aumento da responsabilidade dos operários.

Ora, o Brasil tem conhecido historicamente um mecanismo de regulação que funciona às avessas, em que o Estado favorece quem já é privilegiado, em detrimento dos mais fracos. Assim, por exemplo, em vez de intervenções nas empresas, assistimos no passado, com alguma freqüência, a intervenções nos sindicatos. A intervenção do Estado para assegurar o funcionamento das empresas e a produção quando ocorrem greves de trabalhadores, por exemplo, corresponde antes à defesa de um interesse privado do que à de um

interesse público. A questão pública mais importante que estará em jogo nesses casos é a do respeito à greve como instrumento nas mãos dos mais fracos, a serviço de um melhor equilíbrio social. Não cabe tampouco imaginar que as greves são fator de eliminação da produção ou possam levar em casos extremos até mesmo à falência das empresas, pois os operários são os principais interessados na geração, manutenção e ampliação de empregos e salários.

O direito de propriedade não deve, pois, permitir exceções por interesse social e deve ser intocável. Mas o uso da propriedade só deve ser exclusivo do proprietário quando ele não disser respeito a mais ninguém, nem afetar a vida de outros. Ocorre que toda concentração excessiva de propriedade — e era disso que já falava Aristóteles, como vimos acima — deixa de ser fato isolado e individual, para ser algo com efeito sobre muitos outros indivíduos.

Como para assumir sua função reguladora o Estado não precisa assumir a propriedade e as chamadas empresas do Estado deveriam ser públicas no sentido de terem uma gestão democratizada e ações repetidas de maneira equilibrada, evitando controles majoritários.

A SITUAÇÃO DOS TRABALHADORES

Os trabalhadores de uma usina siderúrgica privada no Brasil ou de uma siderúrgica estatal na Polônia desempenham funções similares e suas condições de trabalho podem ser semelhantes, apesar da situação distinta da propriedade das fábricas e dos regimes políticos.

As condições sociais da classe operária não se modificam necessariamente com a mudança revolucionária destinada a abolir as classes e que instala simbolicamente a classe operária no poder. Sabemos, pela experiência amplamente repetida desde 1917, que o poder se concentra, nestes casos, numa burocracia. E que a classe operária não desaparece.

Não se trata de procurar apontar erros históricos com a esperança de encontrar a fórmula mágica da desejada mudança estrutural, mas de tentar atacar o problema das condições da classe operária de frente, dentro de uma incansável luta democrática. As próprias condições de trabalho da classe trabalhadora, sua capacidade de influir (diretamente e não através de terceiros) em seu local de trabalho, a eliminação de suas tarefas mais ingratas, a luta por direitos novos, suas liberdades de manifestar-se, de associar-se, de fazer greve, a luta pela atenuação da hierarquia dos salários e das rendas, a reivindicação, enfim, da igualdade de condições são questões de maior importância para essa classe do que a abolição da propriedade privada ou a mu-

dança simbólica do Estado, na qual infelizmente a esperança dos trabalhadores acaba tendo que ser inutilmente depositada em razão das resistências às mudanças.

O DIREITO DE PROPRIEDADE NA CONSTITUIÇÃO

Será indispensável que nossa Constituição possa assegurar a liberdade, em seu conceito negativo, ou seja, a imposição de limites ao Estado e também a liberdade em seu conceito positivo, ou seja, a liberdade de participar na elaboração das regras sociais. E é também indispensável que a liberdade, nas duas dimensões, prevaleça quando da elaboração da Constituição.

Haverá tanto mais liberdade, no seu sentido positivo, quanto mais seja possível que todos participem do Governo e que haja uma repartição do poder social entre todos os cidadãos. Mas não pode haver repartição do poder social onde a propriedade está desigualmente repartida.

Quanto às chamadas liberdades negativas, se somos pela liberdade e não pela defesa da dominação, não temos por que nos empenhar por incluir o direito de propriedade entre as garantias e liberdades individuais. O direito de propriedade não é um direito natural.

Devemos, ao contrário, procurar assegurar que, entre os direitos sociais (da chamada ordem econômica e social), se inclua, tanto quanto o direito à educação, o direito à propriedade privada, já que estes, entre outros, são condições da liberdade. Para o exercício desse direito à propriedade pode ser necessária a ação reguladora do Estado, mas esta não se relaciona com a estatização. Um tal direito se exercerá contra os impulsos de concentração, estatal ou privada, da propriedade, que reforçam a dominação social em prejuízo da liberdade. Devemos também buscar a permissão para que o Estado possa, em casos definidos, intervir com vistas à defesa da economia popular, o que não estará em contradição nem com o exercício do direito de propriedade nem com a liberdade.

Se desejamos estabelecer a garantia da propriedade privada como significando a garantia da manutenção das atuais propriedades privadas nas mãos de quem as detém, estamos deixando de considerar a situação dos não-proprietários. A preocupação de Fichte com os não-proprietários continua válida e suas sugestões sobre as equivalências de propriedade merecem toda a nossa atenção, pois se alguns acreditam merecer que o Estado garanta a conservação em suas mãos de bens que muitas vezes nem sequer resultam do fruto direto de seu trabalho, por que não considerar bem mais justo que garantias semelhantes se apliquem a outras fontes de renda, como os empregos? Uma vez mais cabe aqui recordar a visão de Locke da propriedade do tra-

balho e, portanto, o caráter instrumental da propriedade para a liberdade.

Nossas idéias estarão reconciliadas com o espírito dos que defendiam a propriedade privada durante a Revolução Francesa, na medida em que tal defesa se fazia contra concentrações não-privadas de propriedade, em benefício de grande quantidade de novos proprietários.

Só na perspectiva acima estaremos também levando em conta a preocupação de Aristóteles em apoiar um sistema de propriedade privada com uma base moral assentada em leis legítimas, em que se condene a concentração excessiva e se torne comunal, ou seja, universal (exercido por todos) o direito a essa propriedade privada.

BIBLIOGRAFIA

- ALMINO, João. *Democratas Autoritários*. São Paulo, Brasiliense, 1980.
- _____. *A Idade do Presente: Templo, Autonomia e Representação na Política*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1985.
- _____. *Era uma vez uma Constituinte*. São Paulo, Brasiliense, 1985.
- ARENDDT, Hannah. *On Revolution*. New York, Penguin Books, 1979.
- ARISTÓTELES. *The Politics*. Oxford, Clarendon Press, 1968.
- ARON, Raymond. *Democracia e Totalitarismo*. Lisboa, Presença, 1966.
- BERLIN, Isaiah. "Two concepts of Liberty" in *Four Essays on Liberty*. Oxford, 1969.
- CASTORIADIS, Cornelius. *Le contenu du socialisme*. Paris, 1979, pp. 10-18.
- CONSTANT, Benjamin. "Des Conditions de Propriété, Principes de Politique" in *De la liberté chez les modernes*. Paris, Pluriel, 1980.
- HORKHEIMER, Marx. "L'Utopie" in *Les débuts de la philosophie bourgeoise de l'histoire*. Paris, Payot, 1974.
- JOUVENEL, Bertrand de. *Les débuts de l'état moderne*. Paris, Fayard, 1976.
- KANT, Emmanuel. "Réponse à la question: qu'est-ce que les lumières?" in *Ouvres Philosophiques II*. Paris, Pléiade, 1985.
- LEFORT, Claude. "La question de la Révolution" in *L'invention démocratique*. Paris, Fayard, 1981, pp. 185-192.
- MACPHERSON, C. B. *Democratic Theory: Essays in Retrieval*. Oxford, Clarendon Press, 1973.
- MARX, Karl. *La question juive*. Paris, 1968, pp. 10-18.
- NEWMANN, Franz. *The Democratic and the Authoritarian state*. New York, Free Press, 1966.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi des hommes*, second partie, *Oeuvres complètes*, t. III. Paris, Pléiade, 1966.
- SCHOPENHAUER, M. *La libertad*. México, Premia Editora, 1981.

RESUMO

PROPRIEDADE E LIBERDADE

A partir de uma discussão sobre as origens da propriedade enquanto matéria constitucional, desde a Revolução Francesa, e de sua relação com as questões da igualdade e da liberdade, o autor chega às questões que se apresentam à Assembléia Constituinte brasileira de 1986. Colocando a propriedade como centro da discussão sobre o regime político e sobre os valores máximos da democracia, retoma-se uma discussão teórica que encaminha a análise para demonstrar, na conclusão, que não pode haver repartição do poder social onde a propriedade está desigualmente repartida.

ABSTRACT

PROPERTY AND LIBERTY

A discussion of the origins of private and public property since the French Revolution leads to the various theoretical propositions which relate the matter to the problems of liberty and equality. Based on this discussion, the author analyses the question as it emerges before the Brazilian Constitutional Assembly of 1986. Placing the property question at the center of the debate on political regime and the principal values of democracy, the analysis seeks to demonstrate that if property is unequally distributed, social power will be so in the same way.

RESUME

PROPRIÉTÉ ET LIBERTÉ

Prenant comme point de départ les origines constitutionnelles de la question de la propriété depuis la Révolution Française, l'auteur mène une discussion théorique pour établir le rapport entre propriété, liberté et égalité pour arriver aux questions qui se présentent à l'Assemblée Constitutionnelle de 1986 au Brésil. L'analyse place la propriété comme point central de la discussion sur le régime politique et les valeurs principales de la démocratie et conclut que la répartition du pouvoir social ne peut pas exister là où il n'y a pas de répartition de la propriété.

EDUCAÇÃO, CONSTITUIÇÕES E CONSTITUINTE

*Maria Francisca Salles Pinheiro **

Existe hoje na sociedade brasileira uma dicotomia entre a vontade de mudanças expressa nos movimentos sociais e a ordem constituída. Neste contexto, a Constituinte, ao mesmo tempo que acena com possibilidades de mudanças, por ser responsável pela regulamentação de uma nova ordem, tem seus limites estabelecidos, segundo essa própria dicotomia: a proposta de Constituinte aprovada é omissa quanto ao seu caráter livre e soberano, conforme os anseios da sociedade. Além disso, para que a Constituinte seja democrática e cumpra plenamente suas funções, precisa realizar-se numa conjuntura de amplas liberdades civis e políticas, o que torna necessária a remoção da legislação vigente que restringe o exercício desses direitos.

Apesar do quadro institucional que limita a liberdade da Constituinte, há na sociedade um clima bastante favorável à sua realização. E a vontade expressa da população por mudanças sociais provavelmente influenciará o processo Constituinte, apesar das limitações existentes. Como define Almino, com certa dose de utopia, num estudo sobre as lições da Constituinte de 1946 e as questões de hoje, "uma Constituinte não é necessariamente transformadora, mas pode ser. Não é necessariamente livre e democrática, mas pode ser" (Almino, 1986:90). É essa a expectativa da sociedade brasileira em relação à Constituinte.

No âmbito das reflexões na Constituinte, cabe destacar, aqui, a discussão da questão educacional, pela sua relevância no processo de democratização e desenvolvimento do país e pelos graves problemas acumulados na área.

Neste trabalho, propomo-nos a analisar, com base nos textos constitucionais, e tendo em vista a elaboração da nova Constituição,

* Professora da Universidade Federal da Paraíba e Doutoranda em Sociologia na Universidade de Brasília.

os princípios básicos que orientaram a política educacional em cada período. O estudo das Constituições possibilita uma visão geral do tratamento dispensado à educação ao longo dos anos de seu conteúdo. O que nos remete a uma questão: o que deverá mudar na nova Carta Constitucional a ser aprovada, considerando o reordenamento democrático do país?

O trabalho compõe-se de três partes: na primeira, tecemos algumas considerações sobre a origem e o significado do princípio da educação como direito de todos e dever do Estado; na segunda, analisamos como a educação foi concebida nos textos constitucionais brasileiros; e na terceira, procuramos estabelecer uma relação entre as questões abordadas nas Constituições e as tendências atuais que, supostamente, estarão manifestadas na Constituinte.

EDUCAÇÃO: DIREITO DE TODOS E DEVER DO ESTADO

Em que consiste o princípio da educação como direito de todos e dever do Estado e por que este, apesar de muitas vezes ser proclamado formalmente, ao nível da legislação, não é concretizado na sociedade? Numa análise dos dispositivos constitucionais referentes à educação torna-se importante discorrer um pouco sobre esse princípio porque esses dispositivos dizem respeito à definição de direitos e deveres da educação. Em que sentido esse princípio influenciou ou não a política educacional no país, como foi interpretado e em que medida foi implementado, são questões que levantamos neste trabalho.

O princípio da "educação como direito de todos e dever do Estado" foi proclamado, pela primeira vez, na Revolução Francesa e coincide com o processo histórico de ampliação dos direitos civis e políticos a todos os indivíduos. Nesse contexto, a consolidação dos direitos do homem, dentre eles o direito social à educação, resultou de um longo processo de lutas, baseado nos ideais igualitários daquela revolução.

Mas se, por um lado, a proclamação dos direitos universais de igualdade se deu com a ascensão do capitalismo, por outro, sua regulamentação vai ocorrer também em função das necessidades desse sistema. Conquistados, esses direitos são aplicados não necessariamente em benefício dos trabalhadores, mas da reprodução do próprio sistema social. Dessa forma, se, inicialmente, os capitalistas resistiram à institucionalização da obrigatoriedade do ensino porque esta significava o cumprimento de uma jornada de trabalho menor, particularmente para as crianças, posteriormente, com a regulamentação desse direito, procuraram subordinar o ensino aos interesses do capital. Essa contradição, portanto, entre a igualdade proclamada

formalmente e a realidade baseia-se na própria estrutura de classe da sociedade.

Sob a ótica da ideologia liberal, proveniente da revolução burguesa, essa contradição não existe ou aparece camuflada através da declaração de que “todos os indivíduos são iguais perante a lei”.

Segundo Marshall, o conjunto de direitos civis, políticos e sociais constituem a cidadania, definida por ele como o *status* concedido a todos aqueles que são membros integrais de uma comunidade: “Todos aqueles que possuem o *status* são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao *status*” (Marshall, 1967: 76) .

O conceito de cidadania pressupõe, assim, a igualdade de condições de todos os indivíduos na sociedade. No entanto, a igualdade implícita nesse conceito contrapõe-se à desigualdade do sistema de classe. De acordo com a concepção liberal de Marshall, “a igualdade implícita no conceito de cidadania, embora limitada em conteúdo, minou a desigualdade do sistema de classe que era, em princípio, uma desigualdade total” (Marshall, 1967:77) .

Embora o reconhecimento dos direitos sociais só tenha ocorrido na sociedade moderna, não se pode considerar como Marshall que esses direitos encubram ou diminuam as desigualdades de classe.

Para Marx, o direito à igualdade no capitalismo continua trazendo implícita uma limitação burguesa, isto é, o direito à desigualdade (Marx, 1977:22) . Segundo ele, sejam quais forem os direitos de igualdade proclamados pelo Estado liberal moderno, faz parte de sua própria lógica, e da ordem social que representa, reproduzir as desigualdades. De acordo com essa compreensão, existe um conflito permanente entre o direito à igualdade e o sistema vigente. O que faz com que a luta pela igualdade no capitalismo e pela construção da cidadania questione sempre as bases econômicas, políticas e sociais do próprio sistema.

Uma visão, portanto, dos direitos à igualdade no capitalismo deve passar pela compreensão dessa contradição — entre a igualdade proclamada e a desigualdade de fato — não como uma forma de anular ou deixar de exigir o cumprimento desses direitos, mas de desmistificar seu conteúdo emancipatório como se através deles fosse possível extinguir a desigualdade inerente ao próprio sistema social.

Dentre os direitos sociais, o direito à educação se constitui num direito social básico e num pré-requisito à luta pela construção da cidadania e ao exercício dos demais direitos civis e políticos.

Mas o que fazer para garantir o cumprimento desse direito, considerando todas as limitações impostas pela sociedade? Segundo o princípio anunciado — da educação como direito de todos e dever do Estado — cabe ao Estado o dever da educação, sendo, portanto, da sua responsabilidade possibilitar a concretização desse direito na

sociedade, favorecendo a todos o acesso à escola. Este princípio visava, no período em que foi anunciado e ainda hoje, na medida em que em muitos países sequer o acesso à escola está garantido, definir a educação como uma função social do Estado e não um privilégio de pessoas ou grupos isoladamente. E independentemente do conteúdo liberal dessa proposta, em sua origem, o fato é que, se fosse assumida na prática, em parte o problema da democratização do acesso à escola estaria resolvido.

Mas a questão do dever do Estado com a educação tem outras implicações, provenientes das próprias contradições do sistema e que resultam em compreensões diferentes a respeito da relação da educação com o Estado. A própria visão liberal da educação como uma função do Estado, contrapõe-se uma visão conservadora que privilegia o aspecto privado e não-público da educação.

A esse respeito, identificamos três concepções vigentes no Brasil sobre a relação da educação com o Estado, que se manifestam de forma diferenciada na sociedade e que procuram direcionar, em função de interesses variados, a política educacional. Sintetizamos, em seguida, os pontos básicos que fundamentam cada uma dessas concepções que classificamos de: concepção liberal, concepção conservadora e concepção democrática da educação:

1. Concepção liberal — a concepção liberal do dever do Estado com a educação baseia-se, como vimos, na defesa do conteúdo igualitário da educação. Se a educação é direito de todos cabe ao Estado assegurar o cumprimento desse direito em condições de igualdade para todos, através do ensino público e gratuito. Essa visão influenciou muito no Brasil o movimento em defesa da Escola Nova, em 1932, e posteriormente, em 1958, a luta pela aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), tendo tido ambos os movimentos grande repercussão na sociedade e na formação de uma corrente de educadores identificada com a defesa da escola pública e gratuita. Segundo essa concepção, o Estado não deve subvencionar o ensino particular e os princípios básicos que a fundamentam são: a escola pública, única, laical e gratuita em todos os níveis.

De acordo com a ideologia liberal, suporte teórico dessa concepção, o Estado representa os interesses de toda a sociedade. Os indivíduos têm direitos e deveres frente ao Estado na medida em que os seus interesses particulares coincidem com o interesse geral do Estado.

2. Concepção Conservadora — esta concepção baseia-se, essencialmente, no princípio muito conhecido da “liberdade de ensino”, que contraria o princípio da igualdade de ensino. De acordo com essa visão, a responsabilidade do Estado com a educação não significa, necessariamente, que este deva garantir, através de escolas públicas, o predomínio da atividade educacional, mas contribuir para

o desenvolvimento da educação de forma que todos os indivíduos possam escolher o tipo de educação que lhes convém, seja em escola pública ou particular. O Estado, segundo essa concepção, deve, inclusive, apoiar com recursos públicos o desenvolvimento do ensino particular, para possibilitar essa liberdade de escolha. Essa posição tem respaldo no Brasil, desde a década de trinta, os argumentos da igreja e donos de escola particulares leigas, em defesa do ensino privado.

Essa concepção parte de uma visão irreal do sistema social, como se todos os indivíduos tivessem as mesmas condições econômicas e o problema não fosse garantir a igualdade de condições de ensino, mas permitir a sua diversidade. Por trás da ideologia da "liberdade de ensino", aparentemente democrática, reside uma concepção elitista da educação como privilégio econômico. Na realidade, essa compreensão da educação esconde os reais interesses de seus defensores, os donos de escolas privadas leigas e confessionais, com o investimento capitalista no ensino e o empresariamento da atividade educacional.

3. Concepção democrática da educação — esta visão se contrapõe tanto ao liberalismo, por defender a neutralidade do Estado, quanto ao princípio da liberdade de ensino, na forma defendida pelos conservadores que privilegia o ensino particular. No entanto, a concepção democrática da educação coincide com a liberal quanto à defesa do ensino público e gratuito para todos, mantido pelo Estado. A crítica à concepção liberal reside na crença do Estado como educador. O Estado não poderia representar, através da educação, os interesses gerais numa sociedade dividida em classes. Por isso, não se deve confundir a defesa do ensino público e gratuito, como forma de garantir o acesso de todos à escola, com a tutela do Estado sobre a atividade educacional e o seu conteúdo.

De acordo com essa concepção, pelo fato de o Estado não ser neutro e representar os interesses dominantes, deve-se procurar desmistificar a crença difundida pela ideologia liberal do Estado como educador do povo, procurando tornar a atividade educacional mais autônoma e independente, velando, no entanto, pelo cumprimento da legislação pertinente ao ensino, que deve conter os dispositivos necessários ao seu bom desempenho.

O princípio de que haja uma autonomia da educação frente ao Estado fundamenta-se na necessidade de diminuir a influência da ideologia dominante sobre a escola, tornando-a mais permeável na elaboração de um conhecimento crítico e comprometido com a realidade social.

Essa posição de defesa de uma maior autonomia da educação em relação ao Estado questiona sua natureza de classe. Uma educação igualitária só será possível plenamente num sistema social que não seja estruturado com base na desigualdade de classe. No Brasil,

essa posição de defesa da autonomia da educação, com conteúdos mais definidos, vai expressar-se mais claramente nos movimentos pós-64, pela autonomia e democratização das universidades.

No relato dessas três posições vimos que a compreensão do princípio da educação como direito de todos e dever do Estado comporta interpretações diferentes. Vimos, também, que nem o sentido da educação como uma coisa pública é consensual, quando se privilegia, muitas vezes, o ensino privado em detrimento do ensino público.

Nos tópicos seguintes do trabalho, num estudo dos dispositivos constitucionais, procuraremos analisar como esse princípio foi absorvido em cada período e em que medida foi implementado.

EDUCAÇÃO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

Neste item, deter-nos-emos no estudo da educação nas Constituições brasileiras. Vale ressaltar, inicialmente, que as referências constitucionais a respeito da educação são mínimas até 1934, quando, pela primeira vez, é dedicado na Constituição um capítulo específico ao tratamento da educação e da cultura, e definida uma política de educação. Data também, somente desse período, a definição constitucional da educação como direito de todos e dever do Estado.

A Constituição de 1824

Dois anos após a independência do Brasil, Dom Pedro I outorga, depois de dissolver a Assembléia Constituinte, a primeira Constituição brasileira, que define o Império, a associação política de todos os cidadãos brasileiros e a religião católica como oficial do país.

Nessa sociedade, de base escravagista, os direitos civis, políticos e sociais, que constituem a cidadania, restringem-se apenas aos homens considerados livres. Os direitos civis e políticos são identificados, respectivamente, aos direitos de propriedade e de voto, sendo este último restrito aos homens. Os escravos não dispõem de qualquer direito e se constituem em propriedade material do seu senhor.

Somente dois dispositivos da Constituição fazem menção à educação e estão incluídos no Art. 179, da Inviolabilidade dos Direitos Civis e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade: o item XXII, declara que "a instrução primária é gratuita a todos os cidadãos" e o item XXIII cita "colégios e universidades, onde serão ensinados os ele-

mentos das ciências, belas-artes e letras”¹. Posteriormente, o Ato Adicional de 1834 estabelece os deveres do poder central e os dos municípios em relação ao ensino, ao conferir às Províncias o direito de legislar sobre a instrução pública e estabelecimentos próprios, a promovê-la, excluindo, porém, de sua competência, as Faculdades de Medicina e Direito e as Academias então existentes e outros quaisquer estabelecimentos que, no futuro, fossem criados por lei geral. Com isso, o Poder Central se reservou o direito de promover a educação na capital do Império e a educação de nível superior, enquanto delegou às Províncias a incumbência de regulamentar e promover a educação primária e secundária em suas próprias jurisdições (Romanelli, 1984:39).

O tratamento dispensado à educação na Constituição do Império foi, portanto, muito restrito, mesmo considerando as definições posteriores do Ato Adicional de 1834 sobre as atribuições do Poder Central e dos municípios. Não acenava esta com os meios para tornar efetivos seus dispositivos, nem distribuía responsabilidades para fixar, em esboço que fosse, uma política educacional (Chagas, 1984:15). E do ponto de vista dos direitos estabelecidos, legislava apenas para o setor da sociedade que possuía o *status* de cidadania.

A Constituição de 1891

A Constituição de 1891 é promulgada por um Congresso Constituinte, estabelece a República Federativa, com a substituição das antigas Províncias e Estados, e declara que “todos são iguais perante a lei”.

As mudanças nessa Constituição são significativas, pelo menos em relação à cidadania. Pela primeira vez, no país, os direitos humanos são extensivos a todos os indivíduos. Isso porque, com a abolição do trabalho escravo, o *status* de cidadão foi concedido a todos os brasileiros. Conseqüentemente, os direitos civis e políticos são ampliados, constituindo-se eleitores os indivíduos maiores de 21 anos, excluindo-se as mulheres e analfabetos.

Uma outra mudança importante na Carta de 1891 consiste na separação do Estado da Igreja e, como decorrência dessa medida, a determinação de que “será leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos públicos” (Art. 72, § 6). A Constituição também proíbe a subvenção oficial do ensino em estabelecimentos confessionais: “nenhum culto ou igreja gozará de subvenção oficial, nem terá relações

1. Todas as citações das Constituições foram extraídas do livro *Constituições do Brasil*, de Adriano Campanhole e Hilton Lobo Campanhole, que contém todas as Constituições brasileiras. São Paulo, Editora Atlas, 1984, 7ª edição.

de dependência ou aliança com o Governo da União, ou o dos Estados”.

Como na Constituição do Império, são poucos, porém, os dispositivos educacionais da Carta de 1891 e encontram-se separados em capítulos que não tratam especificamente da educação. No Capítulo IV, sobre as atribuições do Congresso, dois dispositivos fazem referência ao ensino. O primeiro define as atribuições privativas do Congresso e diz que este deve “legislar sobre a organização municipal do Distrito Federal bem como sobre a polícia, o ensino superior e os demais serviços que na Capital forem reservados para o governo da União” (Art. 34, 30). E o segundo dispõe sobre as ações do Congresso, mas não-privativas, estabelecendo que pode “criar instituições de ensino superior e secundárias nos Estados” e “prover a instrução secundária no Distrito Federal” (Art. 35, § 3º e 4º). A definição sobre a laicidade do ensino, já citada, encontra-se na Seção II, que diz respeito à declaração de direitos. “A Constituição de 1891, mais preocupada com os direitos civis e políticos do cidadão do que com seus direitos sociais, *lato sensu*, silenciou inteiramente a respeito da gratuidade” (Ferraz, 1981:6).

A educação, na Constituição de 1891, ainda não recebe um tratamento específico como um direito social e as mudanças que ocorreram foram muito mais em função das transformações políticas do país, com a abolição da escravatura, a mudança do Império para a República e o rompimento das relações entre o Estado e a Igreja.

Nesse sentido, a laicidade do ensino oficial resultou muito mais desse rompimento político do que da influência do pensamento liberal na educação. Da mesma forma, o direito à educação foi interpretado em função da declaração da igualdade de todos perante a lei, não se constituindo num dispositivo Constitucional específico. A Constituição não estabelece qualquer mecanismo para garantir esse direito e também não define um orçamento que possibilite assegurar o desenvolvimento da atividade educacional. Vai ocorrer, na prática, que a União, com mais força tributária, se inclina para o ensino superior e o secundário, deixando o ensino primário sob a responsabilidade dos Estados, sem as garantias que a lei determina (Cury, 1985:87).

Não há, ainda, nesse período, um órgão nacional específico para coordenar a educação, conceituada de instrução pública. Em 1890, foi criado o Ministério da Instrução, Correios e Telégrafos ao qual estava subordinada a Inspeção Geral de Instrução. Mas, despido de uma função específica, o Ministério teve duração efêmera, passando a educação a ser responsabilidade do Ministério da Justiça e Negócios Interiores.

Dessa forma, durante a Primeira República a educação continuava, ainda, sem uma organização nacional e uma concepção edu-

cacional globalizante. O Estado mantinha o predomínio da atividade educacional (e, apesar da omissão Constitucional, mantinha a gratuidade do ensino primário), mas poucos eram os que tinham de fato o acesso à escola. Em 1920, 71,2% da população brasileira acima de 5 anos permaneciam analfabetos².

A Constituição de 1934

Após a Revolução de 1930, a sociedade brasileira passa por profundas transformações em consequência da transferência do setor tradicional da economia, de base agrícola, para o setor industrial, da inclusão da burguesia industrial na nova composição de força no poder, e do crescimento do proletariado urbano.

A Carta Constitucional de 1934, promulgada por uma Assembleia Nacional Constituinte, em nome de um regime democrático, declara que “todos os poderes emanam do povo, e em nome dele são exercidos”. Os direitos de cidadania são ampliados, principalmente os direitos políticos, constituindo-se eleitores os brasileiros de *um ou outro sexo*, maiores de 18 anos. Contudo, estavam impedidos de votar os que *não sabiam ler nem escrever*.

As mudanças na sociedade vão refletir-se no campo educacional que, pela primeira vez, será objeto de uma maior preocupação por parte do Estado. Logo após a Revolução de 1930 foi criado o Ministério da Educação e Saúde Pública, através do Decreto nº 19.402, de 14.02.31, e finalmente, o direito à educação vai adquirir forma Constitucional³. Remonta a esse período a fundação das primeiras universidades como a Universidade do Rio de Janeiro, de São Paulo, Belo Horizonte e Porto Alegre.

2. Fonte: FIBGE, baseado em censos demográficos. Em *Retrato do Brasil, Crise da Educação*. São Paulo, Ed. Política, nº 31, 1984.

3. Segundo Aurélio Bastos, num estudo sobre constituições, educação e constituinte no Brasil, a Constituição de 1934, “lançou as bases dos dispositivos Constitucionais que fundamentarão o Direito Educacional na história brasileira contemporânea. Ressalve-se, apenas, que as Constituições que a sucederam não lhe alcançaram em ousadia e disponibilidade de propósitos. É com esta Constituição que ocorrem as reversões fundamentais nas proposições de educação e ensino para o Brasil. Em primeiro lugar, a proposta de ensino toma uma dimensão programática e deixa de ser uma referência instrumental para viabilizar as garantias e direitos individuais. Em segundo lugar, o texto Constitucional deixa de se referir à instrução ou ensino e passa a se referir à Educação: o que representa não uma mera alteração conotativa, mas uma modificação de princípios e objetivos”. Bastos, Aurélio Wander. *Constituições, Educação e Constituinte no Brasil. Revista Educação Brasileira*, 14, Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras. Brasília, 1º semestre, 1985, p. 66.

No período que antecede a aprovação da Carta de 1934, vem à tona o conflito latente entre o setor público e o setor privado de ensino, este sob a hegemonia da Igreja, que procura recuperar o espaço perdido na Constituição de 1891 com a separação do Estado da Igreja. Os dois setores organizados em torno de concepções distintas sobre a educação procuram influenciar a nova Constituição.

O grupo de educadores, denominados os pioneiros da Educação Nova, reunido na Associação Brasileira de Educação e inspirado nos princípios liberais de defesa da escola única, defendia o ensino público, laico e gratuito em todos os níveis. O grupo do setor privado, liderado pela Igreja, reunido na Liga Eleitoral Católica, defendia a volta do ensino de religião nas escolas oficiais, a liberdade de ensino e a subvenção oficial das escolas privadas. Os dispositivos Constitucionais promulgados não resolvem esse conflito, incorpora-o numa solução de conciliação e compromisso entre as duas posições (Buffa, 1979).

A Constituição contém ao todo, doze dispositivos referentes à educação, o maior número de artigos já reservados à educação nas Constituições brasileiras. Esses dispositivos estão incluídos no Capítulo II, da Educação e da Cultura, do Título V. O Art. 149 define a educação como "direito de todos e dever da família e dos poderes públicos". O Art. 150 estabelece, dentre as competências da União, fixar o plano nacional de educação compreendendo todos os níveis de ensino, e obedecendo, dentre outras, às seguintes normas: "ensino primário integral gratuito e de frequência obrigatória, extensivo aos adultos", e tendência à gratuidade do ensino educativo ulterior ao primário, a fim de torná-lo mais acessível"; liberdade de ensino em todos os graus e ramos"; "reconhecimento dos estabelecimentos particulares de ensino somente quando assegurem aos seus professores a estabilidade, enquanto bem servirem, e uma remuneração condigna". O Art. 151 define que compete aos Estados e ao Distrito Federal organizar e manter sistemas educativos nos territórios respectivos, respeitadas as diretrizes estabelecidas pela União. O Art. 153 faculta o ensino religioso nas escolas públicas, dentro do horário normal das aulas, desde que solicitado pelos pais ou responsáveis. O Art. 154 isenta de tributo os estabelecimentos particulares de educação gratuita primária ou profissional considerados idôneos. O Art. 155 estabelece a liberdade de cátedra. O Art. 156 determina que "a União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos, na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos". O parágrafo único desse artigo define que para realização do ensino nas zonas rurais, a União reservará, no mínimo, vinte por cento das quotas destinadas à educação no respectivo orçamento anual. O Art. 157 determina que a União, Estados

e o Distrito Federal reservarão uma parte dos seus patrimônios territoriais para formação dos respectivos fundos da educação. O Art. 158 define o concurso público para provimento dos cargos do magistério oficial.

Os dispositivos educacionais aprovados, em seu conjunto, expressam, pela primeira vez, o envolvimento do Estado com a atividade educacional e o seu desenvolvimento. Isso se manifesta no estabelecimento de normas para fixação de um plano nacional de educação, na definição da obrigatoriedade do ensino primário e na previsão de um orçamento para a educação. Entretanto, percebe-se nos dispositivos estabelecidos a influência tanto dos princípios liberais quanto dos princípios conservadores da educação. Em relação aos pressupostos liberais defendidos pelos educadores da escola nova as maiores aquisições foram: o estabelecimento do ensino primário obrigatório e gratuito nos estabelecimentos públicos e a tendência à gratuidade nos níveis médio e superior. Mesmo assim os seus objetivos mais amplos não foram alcançados como a definição da laicidade e da gratuidade do ensino em todos os níveis. As vitórias da Igreja também foram parciais, como a inclusão do ensino religioso de frequência facultativa nas escolas públicas e a institucionalização da liberdade de ensino.

A ambigüidade entre os princípios liberais e conservadores não será resolvida nas Constituições posteriores, reforçando, com isso, a tendência conservadora e inviabilizando um projeto de educação próprio, baseado num compromisso estável do Estado com o desenvolvimento do ensino público.

A Constituição de 1937

A Constituição de 1937, outorgada por Getúlio Vargas com a implantação do Estado Novo, fundamenta-se nos princípios autoritários e centralizadores desse regime.

Como não poderia deixar de ser, a educação, na Carta de 1937, foi vítima da organização monolítica do Estado que procurou colocá-la a serviço da ideologia autoritária vigente. Percebe-se, diferentemente da Constituição de 1934, uma tendência à desobrigação do Estado com a atividade educacional e, conseqüentemente, ao fortalecimento da iniciativa particular. Não há, na Constituição, referência à educação como direito de todos, nem ao orçamento público a ser aplicado no ensino.

São sete, ao todo, os artigos que tratam da educação e da cultura, incluídos no tópico com o mesmo nome. A Constituição privilegia, em termos de concepção, o ensino privado em prejuízo do ensino público, ao definir, no Art. 129, que "A infância e a juventude, a que faltaram os recursos necessários à educação em instituições par-

ticulares, é dever da Nação, dos Estados e dos Municípios assegurar, pela fundação de instituições públicas de ensino em todos os seus graus, a possibilidade de receber uma educação adequada às suas faculdades, aptidões e tendências vocacionais". Ou seja, as escolas públicas funcionarão como instituições complementares dos estabelecimentos particulares. Este mesmo artigo estabelece também como primeiro dever do Estado, em matéria de educação, "o ensino pré-vocacional e profissional destinado às classes menos favorecidas" definido como "dever das indústrias e dos sindicatos econômicos criar, na esfera da sua especialidade, escolas de aprendizes para os filhos de seus operários ou associados". Com o dispositivo sobre o ensino profissionalizante para os trabalhadores definia-se, nesse período, um dualismo escolar, direcionando o Estado prioritariamente sua atividade educacional para as classes menos favorecidas e para o ensino definido como profissional. No Art. 130, o princípio da gratuidade sofre também alterações, passando-se a exigir dos indivíduos definidos como "menos necessitados" uma contribuição para a escola: "O ensino primário é obrigatório e gratuito. A gratuidade, porém, não exclui o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados; assim, por ocasião da matrícula, será exigida aos que não alegarem, ou notoriamente não puderem alegar escassez de recursos, uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar". Essa forma restritiva de tratar a gratuidade não deixa de ser uma maneira de isentar-se o Estado de sua responsabilidade com a educação. O Art. 131, por sua vez, introduz o ensino cívico, juntamente com a educação física e os trabalhos manuais como matérias obrigatórias em todas as escolas oficiais e particulares. O Art. 133 mantém o ensino religioso como matéria facultativa nas escolas primárias, normais e secundárias.

Com a Carta de 1937, a educação perde muito o espaço que tinha conquistado na Constituição de 1934, como uma atividade eminentemente da esfera pública do Estado. Os princípios predominantes em 1937 são conservadores, reforçando-se a tendência à privatização do ensino e introduzindo-se de forma discriminatória a profissionalização do ensino. A escola, de acordo com esta proposta dualista, seria um simples aparelho reprodutor da estrutura de classe da sociedade. Em relação à gratuidade, enquanto a Constituição de 1934 defendia a tendência à gratuidade além do ensino primário, a Carta de 1937 reverte essa tendência, discriminando a gratuidade mesmo no nível primário.

Os dispositivos educacionais estabelecidos na Carta de 1937 são demonstrativos da vinculação estreita entre os princípios conservadores da educação e o regime político autoritário vigente. Nesse sentido, vamos perceber ao longo dos anos que não existe uma evolução em termos de coerência e de aprofundamento dos princípios educa-

cionais definidos no país, estando estes à mercê das alterações políticas conjunturais. Os princípios educacionais não se desenvolvem no sentido de consolidar uma proposta da educação enquanto uma atividade pública prioritária do Estado.

A Constituição de 1946

O clima de redemocratização existente no final da Segunda Guerra Mundial, com o fim dos regimes fascistas na Europa, atinge também o Brasil, sendo Getúlio Vargas deposto em 1945. O desenvolvimento econômico com base na intervenção crescente do Estado é substituído por um regime liberal que, em termos econômicos, dá continuidade à política de desenvolvimento industrial, com base na substituição das importações. Com a deposição de Vargas, segue-se a convocação de uma Assembléia Constituinte para restabelecimento da democracia no país.

A Constituição de 1946, a mais representativa da nossa história, realizou-se, porém, com grandes limitações. Durante toda a discussão da Constituinte continuava em vigor a Carta ditatorial de 1937, que punha nas mãos do executivo enormes instrumentos repressivos e que foram utilizados no sentido de limitar a liberdade de expressão e de organização. Apesar do voto ser obrigatório, somente 14% da população votou, o que correspondia a apenas um terço do eleitorado. Os analfabetos não votaram.

Como estudioso da Constituinte de 1946, Almino define a Constituição aprovada como “a mais liberal que tivemos e das mais efetivas historicamente, já que durou quase vinte anos e, na República brasileira, só a de 1891 teve vida mais longa. Por outro lado, assim como nossos melhores liberais democratas foram democratas autoritários, até mesmo nosso melhor projeto liberal continha defeitos de origem...” (Almino, 1985:8) .

No contexto educacional, as idéias liberais voltam à evidência influenciando a nova Constituição e os dispositivos aprovados e, de maneira geral, são semelhantes aos de 1934. O Capítulo II, do Título VI, da Família, da Educação e da Cultura, contém dez artigos. O Art. 166 volta a definir a educação como um direito de todos e que será dada no lar e na escola. O Art. 167 estabelece que o ensino nos diferentes ramos será ministrado pelos poderes públicos, sendo livre a iniciativa particular. O Art. 168 define como normas, dentre outras, para a legislação do ensino: o ensino primário oficial obrigatório e gratuito nos estabelecimentos oficiais; o ensino oficial ulterior ao primário gratuito para quantos provarem falta ou insuficiência de recursos; obrigatoriedade das empresas industriais, comerciais e agrícolas em que trabalharem mais de cem pessoas, de manter o ensino primário gratuito para os seus servidores e filhos destes;

o ensino religioso como disciplina facultativa nas escolas oficiais; concurso público para provimento de cátedras, no ensino secundário oficial e no superior oficial ou livre; liberdade de cátedra. O Art. 169 determina os percentuais que devem ser aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino, dez por cento da União e vinte por cento dos Estados, Distrito Federal e Municípios. O Art. 170 define, em relação à organização do sistema de ensino nacional e estadual, que “a União organizará o sistema federal de ensino dos territórios”, mas que esse sistema “terá caráter supletivo”, “estendendo-se a todo país nos estritos limites das deficiências locais” (no Art. 171), que “os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino”, com o apoio pecuniário da União.

Apesar das semelhanças existentes, do ponto de vista educacional, entre a Constituição de 1946 e a de 1934, existem algumas diferenças significativas. A Constituição de 1946 é menos centralizadora em relação ao planejamento educacional e proporciona aos Estados maior autonomia na organização dos seus sistemas de ensino. Contudo, em relação ao ensino público e privado, esta Carta representa um retrocesso comparada com a de 1934. Enquanto a Constituição de 1934 definia as condições para o reconhecimento das escolas particulares, como a estabilidade e a remuneração condigna do corpo docente, a de 1946 diz apenas ser livre a iniciativa particular, respeitadas as leis que a regulem. E em relação à gratuidade nos níveis ulteriores ao primário, o retrocesso revela-se no fato da Constituição de 1946 definir que o ensino médio e superior só serão gratuitos “para quantos provarem falta ou insuficiência de recursos”, introduzindo, com isso, o critério econômico de seleção, enquanto a Carta de 1934 estabelece a tendência à gratuidade nesses níveis. Nessa medida, o direito à educação pública e gratuita, como princípio igualitário, sofre grande limitação na Carta de 1946, voltando a pesar, como na Carta de 1937, as desigualdades econômicas. Na prática, porém, nesse período, o ensino público era gratuito em todos os níveis e esse critério seletivo nunca conseguiu ser implementado. Essa contradição entre a tendência restritiva da lei em relação à gratuidade e a realidade, de fato, permanecerá nas conjunturas posteriores. Deve-se a isso a tradição do pensamento liberal e a força dos movimentos em defesa do ensino público e gratuito no país? O certo é que essa contradição será utilizada tanto pela posição mais conservadora quanto pela liberal. Ferraz, em parecer ao Conselho Federal de Educação, em 1891, sobre as vantagens e desvantagens da institucionalização do ensino superior pago, baseia-se no fato das Constituições nunca terem confirmado a gratuidade além do ensino primário, para defender a legitimidade do Poder Público, respaldado em lei, de cobrar

anuidade⁴. Por outro lado, educadores liberais, estudantes e outros segmentos da sociedade argumentam, baseados na realidade, justamente o contrário: a lei não deveria fazer outra coisa senão consolidar a gratuidade já existente na prática, definindo, assim, o ensino público e gratuito em todos os níveis.

A Constituição de 1946, apesar do liberalismo aparente, não é tão democrática em relação à educação, propiciando no que diz respeito à gratuidade do ensino, os pressupostos básicos que serão utilizados depois na Carta de 1967, para defender o ensino pago nos níveis médio e superior.

A Constituição de 1967

O golpe de 1964 inaugurou uma nova fase expressiva na história do país, com a implantação de um regime político subordinado aos interesses do capital internacional. A virada na ordem econômica e política se refletirá em todos os setores da sociedade. Os movimentos reivindicatórios e manifestações de massa são reprimidos pelo regime autoritário.

Na área educacional volta a ganhar força a tendência conservadora da privatização do ensino, manifestada predominantemente no período do Estado Novo, agora reforçada pela promulgação da Lei 4.024/61 de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, e pelos Acordos MEC-USAID.

O anteprojeto da LDB tramitou no Congresso Nacional durante treze anos, travando-se em torno do mesmo uma longa disputa entre os interesses do setor público e do setor privado. Retomou-se o conflito de 1932 entre os pioneiros da educação nova e a igreja. Porém, o movimento no final da década de cinquenta foi mais amplo

4. "Aos que imaginam que o direito à gratuidade do ensino oficial em todos os seus graus, teria sido perturbado pelas Constituições de 1946 e 1967, esta em sua redação originária e, mais tarde, na que lhe deu a Emenda Constitucional de 1969, talvez seja interessante recordar que antes de entrar em vigor aquela primeira Carta (aos 18 de setembro de 1946) não havia princípio constitucional algum que assegurasse ao aluno o benefício da gratuidade além do ensino primário. Existia, isto sim, uma tradição do ensino médio e superior gratuitos, tradição, porém, despida de força mandamental e que, por isso mesmo, não poderia ser invocada se o Poder Público se decidisse, num determinado momento, a cobrar anuidade dos alunos matriculados em escolas oficiais. Foi só em 1946 que esse direito surgiu e, diga-se desde logo, sempre condicionado a um requisito básico: a carência de recursos por parte do aluno." (Ferraz, Esther de Figueiredo. "Estudos Especiais Decorrentes do Aviso Ministerial nº 288/81", Documenta 249, MEC-CFE, Brasília, agosto, 1981). Ferraz esquece, porém, de referir-se à Constituição de 1934 que estabelece a tendência à gratuidade além do ensino primário sem condicioná-la a nenhum critério econômico.

e envolveu outros setores da sociedade. O grupo dos educadores incluía, além dos intelectuais, estudantes e operários. O grupo do setor privado, liderado pela igreja, que lhe dava o seu suporte ideológico, encontrava-se fortalecido com a participação maior do setor leigo. As bandeiras, em síntese, eram as mesmas de 1932: de um lado, a defesa do ensino público e gratuito em todos os níveis e, de outro, a defesa da liberdade de ensino. O conteúdo da luta em defesa do ensino público nesse período era essencialmente o mesmo de 1932, liberal, onde o Estado era concebido como educador, não se questionando o seu caráter de classe. Mas já se distinguem no bojo do movimento posições diferenciadas⁵. No embate entre o anteprojeto liberal e o conservador vence o segundo, sendo assim aprovados os princípios que orientariam a política educacional nos anos seguintes, e que prevaleceriam na Constituição de 1967.

A tendência privatista da educação, no período, foi também fortalecida pelos acordos realizados entre o MEC e a USAID que permitiam o assessoramento e ajuda técnica dos Estados Unidos no planejamento educacional do Brasil. Ao todo foram doze acordos celebrados entre 1964 e 1968, englobando os três graus de ensino⁶. Esses acordos, baseados na concepção da escola como uma "empresa" e da educação como um "investimento econômico", visam controlar o processo de formação da força de trabalho no país de modo a atender as necessidades de expansão da indústria internacional (Tavares,

5. Ester Buffa classifica três posições ideológicas entre os componentes do movimento em defesa do ensino público em 1959, ano em que o conflito entre a escola pública e particular foi mais intenso: 1. Os liberais-pragmatistas preocupados com a ação pedagógica do ensino público, grupo constituído pelos integrantes da Escola Nova, muitos tendo participado do movimento, em 1932, como Anísio Teixeira e Fernando de Azevedo; 2. Os liberais-idealistas para quem a educação deve ter por objetivo supremo a afirmação da individualidade, da autonomia ética do indivíduo, grupo formado pelos professores da área de Filosofia e História da USP e liderados por Roque Spencer Maciel de Barros; 3. Os socialistas que viam na escola pública um instrumento eficaz para superação do desenvolvimento econômico, político e social do país, grupo composto pelos professores de Ciências Sociais da USP, liderados por Florestan Fernandes, um dos expoentes da campanha em defesa da escola pública no período. Nos pronunciamentos desse último grupo não fica explícito como se dará a superação da ordem capitalista, mas o tipo de abordagem utilizada é significativamente diferente da dos demais tipos: "enquanto no tipo de educação que os liberais-idealistas propõem a realidade social não é levada em conta, e os liberais-pragmatistas se preocupam em educar o indivíduo para ajustá-lo à realidade social em mudança, os de tendência socialista consideram a educação em suas relações reversíveis com a sociedade, o que equivale a considerar o homem em relação recíproca com o meio, isto é, ao mesmo tempo em que o homem modifica o meio é também por ele modificado (Buffa, Ester, 1979: 81).

6. Ver Alves, Márcio Moreira. *Beabá dos MEC-USAID*. Rio de Janeiro, Ed. Gernasa, 1968.

1980). Pretendiam, também, ao imprimir uma visão tecnicista de educação, despolitizar a atividade educacional e implantar o ensino pago.

A Constituição de 1967, de caráter centralizador e autoritário reafirma, em termos educacionais, esses princípios conservadores, já predominantes. Dedicada ao tratamento da educação sete artigos, incluídos no Título IV, da Família, da Educação e da Cultura. Depois de definir, no Art. 168, a educação como direito de todos e dever da família e da escola, compromete, no parágrafo segundo desse artigo, o Estado com o desenvolvimento do setor privado ao estabelecer que: “Respeitadas as disposições legais, o ensino é livre à iniciativa particular, a qual merecerá o amparo técnico e financeiro dos Poderes Públicos”. Define também nesse artigo, parágrafo terceiro, os princípios e normas que a legislação do ensino deve adotar, dentre outros que: “o ensino dos sete aos quatorze anos é obrigatório para todos e gratuito nos estabelecimentos oficiais”; que “o ensino oficial ulterior ao primário será, igualmente, gratuito para quantos, demonstrando efetivo aproveitamento, provarem falta ou insuficiência de recursos”; que “sempre que possível, o Poder Público substituirá o regime de gratuidade pelo de concessão de bolsas de estudo, exigido posterior reembolso no caso de ensino de grau superior”; que é garantida a liberdade de cátedra. Quanto à responsabilidade das empresas comerciais, industriais em relação à educação dispõe, como a Constituição de 1946, que estas são obrigadas a manter o ensino primário gratuito para os seus empregados e filhos.

A Carta de 1967, também como a de 1937, não faz referência ao orçamento da educação, definido nas Constituições de 1934 e 1946.

A Emenda Constitucional nº 1, de 1969, mantém em linhas gerais o modelo acima, introduzindo algumas modificações: em relação à gratuidade, restringe mais a possibilidade desta quando define que o Poder Público substituirá *gradativamente*, ao invés de *sempre que possível*, como na redação de 1967, a gratuidade no ensino médio e superior, pelo regime de bolsas restituíveis; suprime o item referente a liberdade de cátedra; e introduz o salário educação (contribuição das empresas para a educação) como opção para as empresas comerciais, industriais e agrícolas ao invés da obrigação de manter “o ensino primário gratuito de seus empregados e o ensino dos filhos destes, entre os sete e os quatorze anos” (Art. 178).

Em dezembro de 1983, através da Emenda Constitucional nº 24, do senador João Calmon, foi incluído na Constituição o orçamento público a ser destinado à educação. Conforme essa emenda acrescentou-se ao Art. 176, parágrafo 4º, da Constituição, que: “Anualmente, a União aplicará nunca menos de treze por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cen-

to, no mínimo, da receita resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino”.

Em relação às Constituições anteriores, as inovações da Constituição de 1967, com a redação dada pela Emenda nº 1/69, são as seguintes: introduz o subsídio ao setor privado; amplia a obrigatoriedade e gratuidade do ensino para dos sete aos quatorze anos; define a gradativa substituição da gratuidade do ensino oficial ulterior ao primário pelo sistema de concessão de bolsas de estudo reembolsáveis; e introduz o salário educação.

Alguns desses dispositivos foram aplicados, como o apoio técnico e financeiro ao setor privado, e outros não, como a obrigatoriedade do ensino primário dos sete aos quatorze anos e a substituição da gratuidade nos níveis médio e superior.

A subvenção às instituições particulares, antiga reivindicação do setor privado, foi pela primeira vez regulamentada na Constituição e implementada nesse período, principalmente na expansão do ensino superior particular.

A obrigatoriedade do ensino primário para todos, preceito Constitucional desde 1934, e ampliado até aos quatorze anos, permaneceu limitada ao nível Constitucional. “Na década de 70, pela primeira vez nos últimos 50 anos, as matrículas nas quatro séries iniciais do 1º grau cresceram em ritmo inferior à população”⁷. E, apesar da obrigatoriedade do 1º grau definida em lei, a Constituição de 1967 permaneceu durante dezesseis anos sem definir o percentual do orçamento da União a ser aplicado à educação, o que evidencia o descompromisso do Estado com a atividade educacional, nesse período. Isso fica mais claro quando se compara o orçamento que foi aplicado nesse período com o anterior: entre 1960 e 1965, havia uma tendência crescente na participação das verbas para educação no orçamento da União, atingindo este 10,6%, em 1965. A partir desse ano essa participação vai decrescendo variando no período entre 1972 e 1982 entre 4,3% e 5,9%⁸.

O descompromisso do Estado com a educação também se revela, na Constituição, no dispositivo que estabelece a substituição gradativa da gratuidade do ensino nos níveis médio e superior. Entretanto, apesar das inúmeras tentativas e estudos realizados pelo MEC e CFE visando a implantação do ensino pago, mais uma vez esse velho projeto de extinção da gratuidade nesse nível de ensino não foi im-

7. De acordo com documento recente do MEC, além dos 20 milhões de alfabetos no país (um quarto da população com idade igual ou superior a 15 anos), cerca de 8 milhões de crianças em idade escolar jamais tiveram acesso à escola ou dela se afastaram precocemente, antes de completar os quatro anos de estudos regulares. *Educação para Todos*, MEC, 1985: 4.

8. Fonte: FIBGE, Anuário Estatístico do Brasil.

plementado. E nesse sentido, permaneceu a contradição entre a tendência Constitucional restritiva em relação à gratuidade e a realidade, de fato, apesar de todos os esforços contrários empreendidos pelo Governo.

No ensino superior, onde a política de privatização foi mais marcante, após diversas iniciativas no sentido da implantação do ensino pago nas escolas públicas, o Governo Federal, através do CFE, incentivou a expansão de escolas particulares, injetando recursos nas mesmas, para que atendessem à demanda existente. Nesse sentido, a partir de 1968, a expansão do ensino superior se deu, fundamentalmente, pela via privada para resolver o problema de vagas, sem que houvesse um planejamento do sistema a respeito dos cursos, critérios de qualidade e o estabelecimento de condições mínimas para o seu funcionamento. O que resultou desse processo de expansão foi que as instituições criadas, em geral, passaram a oferecer cursos de péssima qualidade para uma demanda que não conseguia vaga nas escolas públicas. A universidade pública passou, assim, a atender a uma elite em termos econômicos e a escola particular a uma ampla clientela de baixa renda.

Depois de 1964, assistimos, assim, a uma inversão na tendência de crescimento do ensino público em relação ao particular, passando este último a superá-lo. Atualmente, 75% das instituições de ensino superior são privadas, sendo uma ampla maioria dessas instituições escolas isoladas. A participação das instituições religiosas no setor privado é atualmente ínfima, se comparada ao passado, mudando, assim, sua relação com este setor. A igreja não assume mais a liderança desse setor que possui hoje um caráter nitidamente capitalista. Hoje o setor privado é representado basicamente por escolas leigas que vêem na educação um investimento lucrativo.

O fortalecimento do setor privado ocorreu em grande medida, durante todos esses anos, devido à política de privatização desenvolvida pelo Estado, em substituição a uma política que privilegiasse o desenvolvimento do ensino público e gratuito.

No quadro político de redemocratização do país, com a substituição do regime anterior pela Nova República, quais serão as tendências educacionais que predominarão na nova Carta Constitucional? E até onde o Estado brasileiro pode avançar no sentido de tornar, de fato, a educação um direito de todos e dever do Estado, superando a ambigüidade presente nas Constituições passadas? Essas questões deverão ser respondidas pela Constituinte de 1987.

A EDUCAÇÃO E A CONSTITUINTE DE 1987

No momento político brasileiro, a Constituinte se apresenta como ponto de convergência de todas as discussões hoje travadas na so-

cidade civil, que espera da mesma mudanças significativas nas ordens econômica, política e social vigentes. Evidentemente, essas mudanças dependerão do nível de democratização da sociedade e estarão subordinadas à representatividade da Constituinte.

A limitada participação da sociedade nos processos de elaboração das Constituições brasileiras resultou, na maioria das vezes, na aprovação de Cartas Constitucionais que favoreceram, exclusivamente, os interesses dos grupos dominantes.

Em relação à questão educacional, esse processo não foi muito diferente. Podemos perceber, no estudo realizado, uma tendência ao descompromisso do Estado em relação ao financiamento da educação, mesmo naquelas Constituições consideradas mais democráticas. Observamos, também, que o princípio da educação como direito de todos e dever do Estado, de conteúdo liberal e igualitário em suas origens históricas, nunca foi plenamente absorvido no país. As referências feitas a esse princípio nunca foram acompanhadas de dispositivos que assegurassem um compromisso efetivo do Estado com a sua implantação. Pelo contrário, concepções diferentes e mesmo contraditórias a respeito da educação deixam-se alternar ou convivem juntamente nos textos Constitucionais. A conciliação e a ambigüidade presentes nesses textos, entre propostas conservadoras da educação (manifestadas na presença de dispositivos que protegem os interesses privatistas) e propostas liberais (sugeridas nas referências ao ensino público e gratuito) inviabilizaram uma concepção da educação no país coerente e centrada no desenvolvimento educacional como uma atividade primordialmente pública do Estado.

Atualmente, às vésperas da Constituinte, a situação quanto aos princípios e normas que devem prevalecer na Carta Constitucional não é muito diferente do passado. De um lado concentram-se aqueles que defendem o fortalecimento e a expansão do ensino público e gratuito e do outro, aqueles que propugnam que o Estado divida a responsabilidade da educação com as instituições privadas, inclusive mediante apoio técnico e financeiro às mesmas.

Os elementos novos nesse processo, nos últimos vinte anos, são o fortalecimento do setor privado, devido à política de apoio à privatização desenvolvida pelo Estado, e uma maior definição político-ideológica do movimento em defesa da escola pública. O movimento pelo ensino público não se caracteriza mais, como no passado, pela crença no Estado como educador. O conteúdo das reivindicações por autonomia e democratização das instituições de ensino revela-se na defesa da independência das mesmas frente ao Estado.

Na Constituinte, mais uma vez, acenar para uma solução de conciliação e compromisso entre as duas concepções não aponta para a resolução dos problemas educacionais; e a permanência da ambigüi-

dade pode significar a predominância dos interesses privatistas da educação.

Nesse sentido, os dispositivos educacionais a serem aprovados devem contribuir para o estabelecimento da democracia e não, contrariamente, serem limitativos da mesma. E para que sejam democráticos, esses dispositivos precisam estar fundamentados na concepção do ensino público e gratuito em todos os níveis, consolidando, ao nível Constitucional, a gratuidade existente de fato.

A partir dessa compreensão e objetivando o pleno desenvolvimento educacional do país, sugerimos alguns eixos básicos nos quais devem basear-se os dispositivos educacionais da nova Constituição.

1. *Ensino público e gratuito em todos os níveis* — A Constituição brasileira que mais avançou em relação à gratuidade do ensino público foi a de 1934, que definiu gratuidade no nível primário e tendência à gratuidade nos níveis ulteriores. Todas as demais Constituições foram restritivas em relação à gratuidade, definindo-a somente no nível primário e estabelecendo critérios econômicos para garanti-la nos outros níveis. De fato, porém, apesar das determinações legais, não se conseguiu implantar no país o ensino público pago. Mas trata-se de, nesse momento, defender, intransigentemente, a definição Constitucional da gratuidade em todos os níveis, como forma de ampliação e democratização das oportunidades educacionais.

2. *Qualidade do ensino* — A reivindicação do ensino público e gratuito em todos os níveis tem sido vinculada à da qualidade do ensino. Não somente devido à queda no nível de ensino como também como uma forma de valorizar o ensino público para que este possa ser freqüentado seriamente, recuperando, com isso, o espaço perdido frente ao ensino particular, principalmente de 1º e 2º graus. O ensino público, hoje, de baixa qualidade, principalmente no 1º e 2º graus, contribui para a elitização da universidade, na medida em que só têm acesso a ela alunos que dispõem de um nível econômico mais elevado e que cursam o 2º grau em escolas particulares.

3. *Democratização das instituições* — O processo de democratização das instituições inclui a efetiva participação dos segmentos da comunidade escolar nas suas instâncias de decisões. Entretanto, não se pode referir a democracia das instituições de ensino se o acesso a elas continuar a ser privilégio de classes econômicas mais favorecidas, impedindo o acesso da maioria da população. Dessa forma, o processo de democratização das instituições compreende tanto a sua democratização interna como a democratização das oportunidades educacionais.

4. *Autonomia das instituições* — Tanto a reivindicação da democratização quanto da autonomia das instituições estão ambas vinculadas à liberdade de definições de suas necessidades e prioridades,

e a uma maior independência das mesmas frente ao Estado. Mas referir-se à autonomia das instituições não significa definir internamente os seus objetivos, sem qualquer critério. Ser autônoma não é ser descompromissada com a realidade brasileira, mas, pelo contrário, ter compromissos claros e politicamente definidos com os interesses da maioria da população. E nesse sentido, democracia e autonomia estão estreitamente relacionadas às necessidades reais da sociedade.

5. *Laicidade do ensino* — A bandeira da laicidade do ensino foi sempre levantada no Brasil pelos defensores da escola pública. E com exceção da Constituição de 1891 que definiu ser o ensino público leigo, todas as demais Constituições posteriores estabeleceram o ensino religioso como facultativo. A permanência, durante tantos anos, do ensino religioso, mesmo facultativo, nas escolas públicas representa a interferência e controle da Igreja no processo de aprendizagem e na formação dos alunos.

6. *Orçamento para a educação* — Somente as Constituições de 1934, 1946 e a de 1967, dezesseis anos depois, definiram o orçamento a ser aplicado à educação. Constitucionalmente, a importância de definir-se o orçamento da educação reside no fato de garantir um compromisso do Estado com a destinação de verba mínima para o ensino, sem a qual torna-se impossível prever e definir um planejamento educacional.

7. *Contra a subvenção às escolas privadas* — A subvenção do Estado às escolas privadas é uma reivindicação antiga do setor particular, que insiste em ser mantido por verbas públicas quando estas devem ser utilizadas na manutenção e desenvolvimento do ensino público. No Brasil, o subsídio ao setor privado faz parte de uma política de apoio à privatização, em detrimento do desenvolvimento do ensino público e gratuito.

QUADRO COMPARATIVO DA EDUCAÇÃO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

A N O	Direito de todos à Educação e dever do Estado	Obrigatoriedade do Ensino	Gratuidade do Ensino	Liberdade do Ensino	Ensino de Religião	Orçamento da Educação	Apoio Financeiro ao Setor Privado	Liberdade de Cátedra	Concurso Público
1824	—	—	Ensino primário gratuito e todos os cidadãos	—	Ensino religioso católico obrigatório nas escolas	—	—	—	—
1891	—	—	—	—	Ensino leigo nas escolas públicas	—	—	—	—
1934	Educação, direito de todos e dever da família e dos poderes públicos	Ensino primário obrigatório	Ensino primário gratuito nas escolas públicas e tendência a gratuidade nos níveis ulteriores	Liberdade do ensino em todos os níveis	Ensino religioso facultativo nas escolas públicas	10% do orçamento da União e Municípios e 20% dos Estados e do Distrito Federal	—	Garantia a liberdade de Cátedra	Concurso Público Concurso para provimento dos cargos no magistério oficial
1937	Dever do Estado contribuir, direta e indiretamente, para a educação	Ensino primário obrigatório	Ensino primário gratuito nas escolas públicas, sem excluir a cobrança de taxas dos menos necessários	Ensino livre à iniciativa individual, associações ou pessoas coletivas	Ensino religioso facultativo nas escolas públicas	—	—	—	—
1946	Educação, direito de todos e dever do lar e da escola	Ensino primário obrigatório	Ensino primário gratuito nas escolas públicas e nos outros níveis para os necessários	Ensino livre à iniciativa particular	Ensino religioso facultativo nas escolas públicas	10% do orçamento da União e 20% dos Estados, Distrito Federal e Municípios	—	Garantia a liberdade de Cátedra	Concurso para provimento das cátedras no secundário oficial e superior oficial ou livre
1967 (Com a redação da emenda nº 1/1969)	Educação, direito de todos e dever do Estado	Ensino primário obrigatório dos 7 aos 14 anos	Ensino primário gratuito nas escolas públicas e substituição gradativa da gratuidade nos outros níveis pelo sistema de bolsas reembolsáveis.	Ensino livre à iniciativa particular	Ensino religioso facultativo nas escolas públicas	13% do orçamento da União e 25% dos Estados, Distrito Federal e Municípios. (Definido em dezembro de 1983).	Apoio financeiro ao setor privado	—	Concurso para provimento de cargo no ensino oficial

BIBLIOGRAFIA

- ALMINO, João. *Era uma vez uma Constituinte*. São Paulo, Editora Brasiliense, 1985.
- ALVES, Márcio Moreira. *Beabá dos MEC-USAID*. Rio de Janeiro, Editora Gernasa, 1968.
- BASTOS, Aurélio Wander. *Constituições, Educação e Constituinte no Brasil*. *Rev. Educação Brasileira*, nº 14, Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, Brasília, 1º semestre, 1985.
- BRITTO, Luiz Navarro. *Educação nos Textos Constitucionais*. *Rev. do INEP*, Vol. 65, nº 151, Brasília, set./dez., 1984.
- BUFFA, Ester. *Ideologias em conflito: Escola Pública e Escola Particular*. São Paulo, Cortez e Moraes, 1979.
- CAMPANHOLE, Adriano e CAMPANHOLE, H. Lobo. *Constituições do Brasil*. São Paulo, Editora Atlas, 1984, 7ª edição.
- CHAGAS, Valnir. *O Ensino de 1º e 2º Graus — Antes, Agora e Depois?* São Paulo, Editora Saraiva, 1984, 4ª ed.
- CUNHA, Luiz Antônio. *A Universidade Temporã — O Ensino superior da colônia à era de Vargas*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1980.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. *Educação nas Constituições Brasileiras*. *Rev. Educação Brasileira*, nº 14, CRUB, Brasília, 1º semestre de 1985.
- DALLARI, Dalmo Abreu. *Constituição e Constituinte*. São Paulo, Editora Saraiva, 1985.
- DURKHEIM, Émile. *Educação e Sociedade*. São Paulo, Edições Melhoramentos, 1973, 9ª edição.
- FAORO, Raymundo. *A Remoção no País Anacrônico. Ciência Hoje*, Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, Vol. 4, nº 20, Rio de Janeiro, set./out., 1985.
- FAVARO, Maria de Lourdes. *Educação nas Constituições Brasileiras Ontem e Hoje*. *Rev. Educação Brasileira*, nº 14, CRUB, Brasília, 1º semestre, 1985.
- FERNANDES, Florestan. *Universidade Brasileira: Reforma ou Revolução?* São Paulo, Editora Alfa-Omega, 1979.
- FERRAZ, Esther de Figueiredo. "Vantagens e Desvantagens da Institucionalização do Ensino Superior Pago". *Documenta* nº 249, MEC-CFE, Brasília, agosto, 1981.
- LASSALLE, Ferdinand. *A Essência da Constituição*. Rio de Janeiro, Editora Liber Juris, 1985.
- MARSHALL, T.H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1967.
- MARX, Karl. *O Capital*. Livro I, Vol. 1, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1977.
- . *Crítica ao Programa de Gotha*. Textos I. São Paulo, Edições Sociais, 1977.
- . *Crítica à Filosofia do Direito de Hegel*. Lisboa, Biblioteca de Ciências Sociais, Editora Presença, sd.
- MEC — *Educação para Todos*. Brasília, 1985.
- MEC — *Uma Nova Política para a Educação Superior Brasileira*. Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior, Relatório Final, 1985.
- RETRATO DO BRASIL. *Crise da Educação*. São Paulo, Editora Política, nº 31, 1984.

- _____. Constituinte Livre e Soberana. São Paulo, Editora Política, 1985.
- ROMANELLI, Otalza de Oliveira. *História da Educação no Brasil*. Petrópolis, Editora Vozes, 1984, 6ª ed.
- TAVARES, José Nilo. Educação e Imperialismo no Brasil. *Educação e Sociedade*, nº 7, São Paulo, Cortez Editora, setembro, 1980.

RESUMO

EDUCAÇÃO, CONSTITUIÇÕES E CONSTITUINTE

Neste trabalho procurou-se recuperar, numa análise dos textos Constitucionais, os princípios básicos que orientam a política educacional em cada período. No contexto atual da Constituinte, o estudo nos remete a uma reflexão sobre os princípios educacionais condizentes com um quadro democrático.

O estudo divide-se em três partes: a primeira tece algumas considerações sobre o princípio da educação como direito de todos e dever do Estado; a segunda analisa a educação nos textos Constitucionais brasileiros; e a terceira procura estabelecer uma relação entre as questões abordadas nas Constituições e as tendências educacionais atuais.

Constatou-se, no desenvolvimento do trabalho, que as concepções educacionais em conflito no passado permanecem essencialmente as mesmas no presente e que deverão confrontar-se na Constituinte.

ABSTRACT

EDUCATION, CONSTITUTION AND CONSTITUTIONAL ASSEMBLY

The author analyses previous brazilian constitutional texts in order to identify the basic principles which directed educational policy in each period. In the present context of a new Constitutional Assembly this study reflects on those principles within a democratic context.

Starting with a general view of the principle which establishes education as a right of all and a duty of the state, the article then analyses educational policy in brazilian constitutional texts and establishes the relationship between those texts and the present context. The author's conclusion is that conflicting educational concepts remain essentially the same and will necessarily be in confrontation in the constitutional assembly elected in 1986.

RESUME

EDUCATION, CONSTITUTION ET ASSEMBLEE

L'auteur reprend les principes de base qui ont présidé à la politique de l'éducation dans les divers textes constitutionnels brésiliens pour développer une réflexion sur l'éducation dans le processus de démocratisation actuel.

La première partie de l'article examine le principe de l'éducation eu tant que droit de tous et devoir de l'état; ensuite l'auteur analyse le thème de l'éducation dans les constitutions brésiliennes; la troisième partie de l'article établit la relation entre les textes constitutionnels précédents et les tendances actuelles dans le contexte d'une nouvelle Assemblée Constitutionnelle.

La conclusion de l'auteur est que les positions en conflit dans le passé restent essentiellement les mêmes et devront se confronter dans l'Assemblée élue en 1986.

NOVAS TECNOLOGIAS: COMUNICAÇÃO E CONSTITUINTE

*José Salomão David Amorim **

O panorama da comunicação social no Brasil tem sido marcado nos últimos anos pela presença cada vez maior das novas tecnologias de comunicação derivadas dos avanços da informática e da eletrônica. A importância dessas novas tecnologias de comunicação — que aqui chamaremos de NTC — não poderá ser ignorada na próxima Constituição. Em primeiro lugar, porque elas têm uma série de consequências sobre a comunicação social. Esta, por sua vez, deverá ter um caráter profundamente democrático se quisermos implantar no país uma democracia moderna, participativa e de massas, superando os limites das propostas liberais de democracia restrita a elites. Em segundo lugar, porque, como observa Arthur Pereira Nunes, a ciência e a tecnologia não podem ficar à margem das preocupações dos constituintes, como aconteceu no passado (Nunes, 1985: 1). O Brasil alcançou um grau de desenvolvimento em que a ciência e a tecnologia se tornaram componentes essenciais permeando múltiplos setores de atividades. A ciência e a tecnologia são fatores-chave para o desenvolvimento, cabendo destacar os setores de ponta da informática e da eletrônica dos quais derivam as NTC. O propósito deste trabalho é analisar alguns dos desafios colocados pelas NTC à criação de um sistema de comunicação social democrático e de sugerir tópicos e medidas que deverão ser objeto de atenção na Constituinte se quisermos garantir, em nível legal, a democratização da comunicação social.

* Jornalista e professor do Departamento de Comunicação da Universidade de Brasília.

A COMUNICAÇÃO ANTIDEMOCRÁTICA

Diversos documentos que analisam e propõem medidas para o aperfeiçoamento do sistema de comunicação social no Brasil identificam nele características profundamente antidemocráticas¹.

Entre os aspectos negativos, destaca-se a falta de acesso da maior parte dos setores da sociedade às estruturas de produção e de transmissão. Um exemplo paradigmático é o do cinema. O Brasil possui uma indústria cinematográfica desenvolvida, dispondo de pessoal técnico, equipamentos e laboratórios e de um alto potencial criativo, reafirmado inúmeras vezes pelas premiações em festivais internacionais. O cinema é, todavia, uma indústria em crise pela concorrência da televisão, que vem ocasionando o fechamento de centenas de salas de exibição e diminuição do público nos últimos anos. A saída para a crise está no acesso do cinema à televisão até hoje praticamente vedado, o que permitiria uma fantástica ampliação da audiência já que a televisão alcança setenta por cento dos brasileiros. Decorre daí que um setor importante da cultura brasileira, dos intelectuais e artistas, fica impedido de levar à população sua contribuição estética e sua maneira de ver e interpretar a realidade. A questão aumenta de gravidade quando se sabe que, por um lado, o caso do cinema é apenas um entre muitos e, por outro, a televisão é o veículo por excelência de transmissão de cultura no país. A televisão foi, por uma atitude deliberada durante o regime autoritário, e continua a ser hoje o veículo por onde passa o projeto cultural das elites brasileiras.

Outro aspecto negativo é a desigualdade na distribuição de mensagens. Quando se examina as estatísticas verifica-se que, tal como ocorre com a distribuição de renda, a distribuição de mensagens é profundamente desigual em termos de classes e regiões (Amorim, 1984). Estudos a respeito revelam que as elites brasileiras têm uma dieta informativa e cultural tão boa ou melhor do que as elites de países industrialmente avançados, enquanto a maior parte da população sobrevive com uma dieta em muitos casos no limite da pobreza absoluta.

Um terceiro aspecto negativo diz respeito à participação na tomada de decisões sobre políticas de comunicação, em nível do governo e das empresas. As grandes decisões sobre políticas de comunicação são tomadas sem a participação dos vários setores da sociedade. Isto ocorre na área de telecomunicações e de comunicação social. Ocorreu quando se decidiu implantar a televisão em cores, lançar um satélite ou quando se decide sobre distribuição de verbas publicitárias

1. Amorim, José Salomão D. *Comunicação e Transição no Brasil: Propostas de Mudanças de Políticas de Comunicação — Estado, Cidadania e Movimentos Sociais. Sociedade e Estado*, vol. 1, nº 1 — Editora Universidade de Brasília, 1986.

a meios de comunicação, sobre outorga de concessões para exploração do serviço de radiodifusão e sobre introdução de novas tecnologias de comunicação. Estes são exemplos de medidas que têm profunda repercussão social e econômica e, por isto, precisam ser debatidas e decididas com ampla participação.

EXIGÊNCIAS DE UMA COMUNICAÇÃO DEMOCRÁTICA

Esta situação gera desconforto e insatisfação entre diversos grupos de intelectuais, artistas, jornalistas, advogados, trabalhadores e setores da Igreja que lutam através de suas entidades por mudanças na comunicação social. Sua ação tende a crescer e se integrar, assumindo formas diversas entre as quais uma, por sua importância e heterodoxia, merece destaque: o movimento de rádios alternativas. No momento, dezenas de experiências de rádios alternativas — também chamadas livres ou “piratas” — se desenvolvem no país sob o patrocínio de movimentos populares, sindicatos, partidos políticos e grupos de jovens. Com o barateamento das tecnologias de comunicação e a popularização de conhecimentos neste campo, o problema de fabricar um transmissor de rádio é relativamente simples. Diante da insensibilidade do Governo da Nova República para com a questão da comunicação social, setor em que tudo se manteve igual ao passado, havendo em alguns casos até mesmo retrocesso, a desobediência civil foi o caminho encontrado para forçar as reformas na radiodifusão. As rádios livres funcionam sem licença governamental, da qual necessitam sob a forma de outorga de concessão para atuarem legalmente. Elas expressam o desejo de uma reforma agrária no ar onde, como na terra, a propriedade está grandemente concentrada.

Mas quais serão os requisitos para a existência de um sistema de comunicação social democrático? Segundo Gubern, comunicação democrática é “a capacidade efetiva de todos os cidadãos para que, individual ou coletivamente, possam ser produtores, difusores e destinatários de mensagens comunicativas sem restrição” (Gubern, 1982). Da definição extraem-se os seguintes elementos fundamentais: o acesso sem restrições das pessoas e instituições geradoras de acontecimentos e informações de interesse da sociedade aos meios de comunicação; o acesso dos diversos setores sociais às estruturas de produção e transmissão de mensagens; e a garantia de oportunidades iguais de acesso às mensagens culturais e informativas a todos os setores da sociedade. A estas condições se soma uma quarta — o controle da sociedade sobre as políticas de comunicação — de acordo com o entendimento dos jornalistas brasileiros (?).

2. Resoluções do Encontro Nacional dos Jornalistas sobre “A Comunicação na Constituinte” — Brasília — 17 a 21 de abril de 1986.

NTC E IMPRENSA NO BRASIL

Vários jornais e revistas marcham num processo firme de incorporação de NTC nos últimos anos. A *Gazeta Mercantil* adotou uma tecnologia baseada no raio *laser* para imprimir as edições do jornal que circulam em várias cidades. Esta tecnologia permite a "leitura" da página do jornal diagramada em São Paulo e sua transmissão para outra cidade onde é captada em sua forma original. O processo poupa tempo e diminui custos. A *Folha de S. Paulo* está operando com terminais de vídeo ligados a um sistema de computadores. Os terminais de vídeo substituem a máquina de escrever e o papel com vantagem, simplificando a operação de escrever e corrigir o texto. Outros jornais e revistas, como *O Estado de S. Paulo*, *O Globo* e *Veja* estão automatizando suas redações, na esteira de um processo que se expande, agora, para além do eixo Rio-São Paulo. Assim, o *Correio Braziliense*, em Brasília, e *Zero Hora*, em Porto Alegre, planejam entrar rapidamente na era da redação eletrônica e, há alguns meses, foi inaugurado em Florianópolis o *Diário Catarinense* que tem sua redação informatizada.

A informatização das redações completa o ciclo da automação nas empresas jornalísticas, iniciado pelos setores de administração e de produção industrial (oficinas). Depois da automação dos processos da gestão, de composição e impressão, avança-se agora para a automação do processo de produção da informação. Neste terreno não há qualquer coisa que não possa ser feito pela máquina, exceto, evidentemente, as operações de levantamento de dados e de sua interpretação nas quais a máquina não substitui o jornalista. E aqui reside uma diferença essencial do trabalho do jornalista comparado ao de um trabalhador manual, cujas tarefas são exclusivamente de natureza mecânica. Mas, com exceção das tarefas atrás mencionadas, as NTC podem executar as demais tarefas desenvolvidas na redação, como seleção de matérias, diagramação, estocagem, processamento e recuperação de informações.

Diversos fatores indicam que tende a acelerar-se o processo de incorporação das NTC pelas empresas jornalísticas. Em primeiro lugar, a concorrência com os meios audiovisuais. Neste aspecto, destaca-se a concorrência da televisão que vem causando consideráveis prejuízos à imprensa escrita. Desde que foi inaugurada no Brasil, em 1950, a participação da televisão nas verbas publicitárias não parou de crescer chegando hoje a 60 por cento, com os restantes 40 por cento divididos entre os jornais, revistas, rádio e cinema. O segundo fator é a concorrência entre os próprios meios impressos que exige o barateamento dos custos de produção e de circulação, o que envolve a redução de mão-de-obra, maior velocidade no processo de produção e melhoria dos padrões noticiosos. Tudo isto pode ser proporcionado pelas NTC.

NTC E DEMOCRACIA: O ENFOQUE CORRETO

Há uma maneira de enfocar a questão das NTC que é necessário descartar. Parte do pressuposto de que a tecnologia é uma variável independente das variáveis sociais. Em nosso modo de ver, a tecnologia não é dotada da autonomia que se lhe quer atribuir. Ela existe no ambiente humano, em estruturas sociais. Seus efeitos, portanto, só podem ser avaliados no contexto social em que atua.

Partindo da tese autonomista, observam-se em vários setores de atividades discursos otimistas a respeito do impacto das NTC. Isto pode ser detectado no discurso de profissionais (engenheiros, educadores etc.). Também ocorre na linguagem dos meios de comunicação, onde tanto as matérias jornalísticas quanto as mensagens publicitárias exaltam os benefícios das NTC e anunciam a "revolução" que instaurará o paraíso. Esta constatação pode ser feita mediante uma análise, até mesmo superficial dos cadernos e matérias sobre informática hoje abundantes na imprensa brasileira ou de reportagens televisivas em programas como o "Fantástico, o Show da Vida", espécie de revista dominical da Rede Globo. Também a visão otimista está presente no discurso de cientistas e intelectuais. Dentre estes, Alvin Toffler talvez seja o mais conhecido pela tradução de alguns de seus livros no Brasil. Ao analisar a questão da comunicação social no mundo contemporâneo, Toffler conclui que estamos no limiar de uma nova era, marcada pela desmassificação da comunicação social (Toffler, 1984). Ele apóia sua crença no aparecimento das NTC como a TV por cabo, o videocassete, o videotexto e até os brinquedos eletrônicos. Observando as NTC ele conclui que elas oferecem possibilidades de democratizar a comunicação até agora não-existentes. Assim, a TV por cabo possui características técnicas que permitem a operação de maior número de canais do que a TV convencional, sendo seu uso adequado para pequenas comunidades. Dessa forma ela amplia o número de vozes que poderão fazer-se ouvir na sociedade, bem como "personaliza" a comunicação, atendendo a grupos sociais diversos. Isto é impossível na TV convencional que, trabalhando com grandes audiências, dirige-se a um suposto homem médio, nivela por baixo a audiência, homogeneiza as mensagens e massifica a audiência.

Tome-se agora o videocassete. Ele rompe com a unilateralidade da comunicação dos grandes meios convencionais. Seu usuário pode ser, ao mesmo tempo, receptor e emissor de mensagens. Nos meios de comunicação convencionais, um emissor transmite mensagem e o indivíduo do outro lado da linha apenas as vê. Com o videocassete, estes papéis são intercambiáveis. O usuário pode produzir, transmitir e receber mensagens. Até nos brinquedos eletrônicos, Toffler percebe características revolucionárias porque desafiam a inteligência, a imaginação e não permitem a passividade. Baseado nestas observações, Toffler anuncia a chegada da nova era da comunicação,

mais participativa, mais criativa, mais personalizada e, portanto, democrática.

Ao se observar a história, verifica-se que este tipo de retórica tecnocrática e idealista não encontra correspondência na realidade. Marike Pelinski chama a atenção para o fato de que a promessa do paraíso anunciada pelas novas tecnologias não é nova e existiu desde os primórdios da Revolução Industrial, apoiada na fé sobre o conhecimento científico positivista como o saber por excelência. Os resultados de sua aplicação, segundo ela serviram mais para ampliar a exploração e a desigualdade entre os homens do que para promover o bem-estar (Pelinski, s. d.). Na mesma linha de análise, observando o panorama contemporâneo, Valerio Fuenzallida conclui que os avanços tecnológicos, na América Latina, têm servido para fortalecer o poder de repressão de governos autoritários sobre os cidadãos. Também os avanços tecnológicos estão sendo usados pelos países desenvolvidos para aumentar seu poder de dominação sobre os países pobres (Frenzallida, 82).

NTC E CONSTITUINTE

Na perspectiva da Constituinte, as NTC colocam uma série de pontos que devem ser objeto de legislação, a fim de se implantar no País um modelo democrático de comunicação. São alguns desses pontos que passamos a enumerar:

Participação da Sociedade na Definição de Políticas — Sob qualquer aspecto, a comunicação é uma atividade de fundamental importância na sociedade. Ela é um elemento de poder político, na medida em que mobiliza, articula, forma opiniões influenciando o jogo político. Na Itália, os partidos políticos sempre foram um elemento de peso no controle do Estado por possuírem estruturas de base que funcionam com ampla participação dos cidadãos. Com a expansão da televisão, esta roubou o tempo antes dedicado aos comitês partidários enraizados nas comunidades e os substituiu como canais de informação e de interpretação da política. No Brasil, o Governo saltou por cima dos partidos políticos ao utilizar a televisão como instrumento de mobilização e apoio para o Plano Cruzado. Na esfera econômica, a comunicação é hoje uma atividade vital, devido à importância do setor produtivo que se chama de “indústria do conhecimento”. A comunicação não somente é em si uma importante atividade econômica, como também é através de suas mensagens publicitárias que o circuito produção-consumo se realiza. O fundamento disto é de que não basta produzir, nem ainda efetuar o transporte físico de mercadorias até o consumidor; é preciso também que ele seja informado da existência da mercadoria e persuadido a consumi-la, papel desempenhado pela publicidade. Do ponto de vista cultural, a comunicação roubou de instituições como a escola,

a família e a Igreja a hegemonia como matriz de formação de valores, crenças e percepções.

É preciso, pois, que todos os setores representativos da sociedade possam participar da definição das políticas de comunicação. Um avanço neste sentido foi alcançado na Lei de Informática, com a transferência das responsabilidades de aprovar e elaborar a política nacional de informática do Conselho de Segurança Nacional para o Congresso e para o CONIN — Conselho Nacional de Informática. É necessário aperfeiçoar a idéia do CONIN e transplantá-la para a comunicação social, criando-se um Conselho Nacional de Comunicação com maioria de membros da sociedade civil e de trabalhadores, uma vez que estes formam a maior parte da população. Caberia ao Conselho Nacional de Comunicação definir e fiscalizar a política nacional de comunicação. Um capítulo importante dessa política é o das NTC cuja regulamentação deve ser feita a partir de respostas a perguntas fundamentais: *quem* deve controlá-las? *Para quê* devem ser utilizadas? *Onde, como e quando* introduzi-las?

A Forma de Gestão — A idéia de comunicação democrática é incompatível com o seu controle pelo Estado ou por empresas comerciais. O fundamento desta incompatibilidade é o mesmo que leva à criação, pela sociedade, de instituições independentes para a aplicação da justiça. A comunicação se reserva o papel de informar e criticar de um ponto de vista público o comportamento de pessoas e instituições e isto não é possível quando o Estado ou o poder econômico a controlam. A informação é um bem social e não mercadoria ou instrumento de propaganda a serviço do governante de plantão. Daí que seu controle deve ser feito por entidades representativas da sociedade operando sem fins lucrativos, sob a forma de associações civis ou fundações. A possibilidade de aplicação deste princípio deve ser pensada particularmente no que se refere às NTC. Tratando-se de tecnologias que apenas começam a ser introduzidas no Brasil, existe a possibilidade de definir para elas uma nova forma de gestão. E quanto à introdução de NTC em empresas de comunicação privado-comerciais ou de propriedade do Governo deve-se garantir que as decisões a este respeito sejam tomadas por comissões prioritárias de empregados e empregadores, como aliás já vem sendo reivindicado por sindicatos de jornalistas.

Soberania Nacional — De acordo com especialistas, as novas tecnologias derivadas da eletrônica e da informática estão criando uma nova divisão internacional do trabalho. Anteriormente países ricos e pobres se diferenciavam entre si pelo fato de os primeiros produzirem manufaturas e os segundos serem abastecedores de matéria-prima. Uma nova divisão tende a se estabelecer, agora, com duas categorias de países: os ricos, detentores dos conhecimentos científicos e tecnológicos, do saber, e os pobres, aos quais se reserva o fazer. É graças a sistemas de comunicação sofisticados que puderam se cons-

tituir as empresas transnacionais, cuja particularidade é o controle pelas matrizes dos processos tecnológicos empregados na fabricação de produtos industrializados e a disseminação pelos países periféricos das operações de fabricação, aproveitando-se das vantagens da proximidade da fonte de matérias-primas, da mão-de-obra abundante, sem repassar os segredos tecnológicos. Isto é particularmente verdadeiro no que diz respeito às tecnologias de ponta derivadas da informática. Quando se observa o panorama internacional, nota-se que os recursos na área da informática estão concentrados em alguns centros de poder.

No caso brasileiro, Ivan da Costa Marques afirma termos uma situação de dependência. Nossa existência como nação e Estado, diz, estará ameaçada se forem cortados os canais pelos quais fluem os bens e serviços necessários à nossa sobrevivência, em matéria de habitação, transporte, alimentos, artes, cultura, saúde e educação. Tratando do sistema de processamento da informação, acentua que ele é cada vez mais complexo e abrangente, tendendo a ser cada vez mais o sistema nervoso das sociedades modernas na medida em que o uso dos computadores vai se generalizando rapidamente. Para ele, a informática tende a penetrar toda a teia de relações sociais e, dessa maneira, abdicar do controle do complexo da indústria da informação significará abdicar da soberania nacional (Marques, 1980). Esta é a questão que está em jogo no centro das pressões norte-americanas pela mudança da Lei de Informática, que institui a reserva de mercado para empresas nacionais na área dos micro e minicomputadores. A Constituinte deverá, pois, assegurar a autonomia nacional nos setores da informática e da eletrônica, o que pressupõe a capacidade própria de geração e produção de conhecimentos científicos e tecnológicos.

Direito ao Emprego e aos Benefícios das NTC — A automação em qualquer setor de atividade é geradora de desemprego. Em algumas áreas da comunicação social o processo de desenvolvimento tecnológico é tão acelerado que se torna difícil acompanhá-lo. Rubens Furtado, Diretor de Programação da Rede Manchete de Televisão, expressa numa frase esta velocidade ao dizer que “a novidade tecnológica deste ano na televisão é freqüentemente uma tecnologia arcaica no ano seguinte”. O uso das NTC na televisão elimina mão-de-obra, por exemplo, no terreno da dramaturgia. Aí a utilização de computadores no sistema de produção de telenovelas permite reduzir os contratos de trabalho de um artista de um ano para um mês, ao tornar possível concentrar nesse período a produção de todas as cenas em que o artista intervém. Graças à automação é hoje possível uma emissora de rádio operar com uma única pessoa controlando de casa o seu funcionamento. Num país como o Brasil, onde o problema do desemprego é particularmente grave, isto terá de ser levado em conta pela Constituinte. A legislação deverá dar garantia

de emprego ao trabalhador ameaçado pelas NTC; deve assegurar-lhe o direito à reciclagem profissional necessária ao manejo de novos processos e equipamentos tecnológicos, deve ainda garantir-lhe a opção entre trabalhar com as NTC ou pelos processos tradicionais. Estes direitos já estão consagrados nas legislações ou em acordos sindicais em alguns países e a luta por eles é recomendada pela Federação Internacional de Jornalistas.

Caberá ainda à Constituinte tratar da relação entre as NTC e a produtividade. Aqui a questão que se coloca é de assegurar à sociedade em geral e às diversas categorias profissionais (no caso estamos tratando dos trabalhadores em comunicação) os benefícios advindos do aumento de produtividade pelo emprego de novas tecnologias.

Redefinição do Campo de Trabalho do Consumidor — Nota-se um aumento do número de profissões que manejam a informação. Também aparecem novos meios de informação como o videotexto, já operando em escala comercial em várias cidades brasileiras; os bancos de dados, diversos deles em funcionamento; o teletexto, etc. Estas mudanças modificam o contexto da comunicação e o trabalho dos comunicadores sociais. Se estes desejam ampliar suas funções e fortalecer seu papel é necessário que redefinam os limites de sua atuação.

BIBLIOGRAFIA

- AMORIM, José Salomão. "A Transição Política e a Democratização da Comunicação: Alternativas para a Ação de um Governo Democrático". Brasília, CEC — Centro de Estudos da Comunicação e Cultura, 1984.
- COMUNICAÇÃO E TRANSIÇÃO NO BRASIL: Propostas de Mudanças de Políticas de Comunicação — Estado, Cidadania e Movimentos Sociais. *Sociedade e Estado*, vol. 1, nº 1, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1986.
- ENCONTRO NACIONAL DOS JORNALISTAS. Resolução sobre "A Comunicação na Constituinte". Brasília, 1986, 17-21 de abril.
- FUENZALLIDA, Valério. "Tecnología, Comunicación y Democracia". *Seminario sobre Democracia y Comunicación en América y Europa Latinas*. Barcelona, setembro de 1982, mimeo.
- GUBERN, Roman. "Condicionamientos Políticos y Estructurales de la Libertad de Expresión" — *I Foro Internacional de la Comunicación Social*, Lima, 7-11 de julho de 1982, mimeo.
- MARQUES, Ivan da Costa. Computadores: Parte de um caso amplo da sobrevivência e da Soberania Nacional, *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, outubro/dezembro de 1980.
- NUNES, Arthur Pereira. "Constituinte e Informática". Brasília, 1985, p. 1, mimeo.
- PELINSKI, Marike. "Poder y Control en los Discursos sobre las Nuevas Tecnologías de Comunicación", mimeo.
- TOFFLER, Alvim. *A Terceira Onda*. Rio de Janeiro, Record, 1984, capítulo XIII.

RESUMO

NOVAS TECNOLOGIAS, COMUNICAÇÃO E CONSTITUINTE

A importância da difusão de novas tecnologias de comunicação não poderá ser ignorada na próxima Constituição. O propósito deste trabalho é analisar alguns dos desafios colocados pelas NTC (Novas Tecnologias de Comunicação) à criação de um sistema de comunicação social democrático e de sugerir tópicos e medidas que deverão ser objeto de atenção na Constituinte, no propósito de garantir em nível legal a democratização da comunicação social.

Após uma constatação dos aspectos antidemocráticos atuais da comunicação, o autor examina as exigências de uma comunicação democrática no que concerne a audiovisual e a imprensa e, em conclusão, propõe os temas que devem ser objeto de legislação para um modelo democrático de comunicação.

ABSTRACT

NEW COMMUNICATION TECHNOLOGIES AND THE CONSTITUTIONAL ASSEMBLY

The importance of new technologies in mass communications cannot be ignored in the new Brazilian Constitution. This study proposes to analyse some of the challenges posed by these new technologies to the construction of a democratic system of social communication and to suggest some topics and legislative measures which should merit attention in the new constitution in order to ensure, at the legal level, the democratization of mass communication.

Having examined the un-democratic aspects of the present system of communication in Brazil, the author then analyses the needs of a democratic system and, in conclusion, proposes some themes which should be contemplated in a new democratic model for communication legislation.

RESUME

LES NOUVELLES TECHNOLOGIES DE COMMUNICATION ET L'ASSEMBLEE CONSTITUTIONNELLE

L'importance de la diffusion des nouvelles techniques de communication sociale ne peut pas être ignorée dans la prochaine constitution brésilienne. L'objectif de cet article est d'analyser quelques uns des défis posés par les NTC (Nouvelles technologies de communication) à la construction d'un système démocratique de communication sociale e de suggérer des thèmes et des mesures législatives qui doivent mériter l'attention de la nouvelle constitution dans le sens d'assurer, au niveau légal, la démocratisation de la communication.

Après avoir examiné les aspects anti-démocratiques actuels de la communication au Brésil, l'auteur analyse les exigences d'une communication démocratique dans d'audio-visuel et la presse écrite et propose, en conclusion, les thèmes qui doivent faire objet d'une nouvelle législation orientée vers un modèle démocratique de communication sociale.

A TRANSIÇÃO POLÍTICA NO BRASIL: PERSPECTIVAS PARA A DEMOCRACIA *

Eli Diniz **

Um dos aspectos que nos permitem diferenciar processos de transição de regimes autoritários para uma ordem democrática diz respeito à forma, à profundidade e ao *timing* da mudança política. O caso brasileiro tem sido tratado como típico da chamada “transição pelo alto”. Trata-se de um modelo caracterizado pelo lento ritmo das reformas desencadeadas, pelo papel decisivo desempenhado pelas elites do regime autoritário e pelo caráter moderado da mudança (Mainwaring e Share, 1984). Contrapondo-se às duas outras modalidades — “transição por colapso” e “transição por retirada” — a via da transição controlada não implica a ruptura da ordem política, nem o desmantelamento do antigo regime. Assim, no Brasil, desde que, sob o governo Geisel, em 1974, deslanchou-se o processo de “distensão lenta e gradual”, teve início um longo percurso, que culminou com a instauração da Nova República através da eleição de um presidente civil.

Esta caracterização, embora pertinente em seus aspectos mais gerais, torna-se insuficiente quando o objetivo da análise desloca-se da comparação entre tipos contrastantes para a interpretação em profundidade de casos específicos de liberalização política. Tal como já tivemos oportunidade de ressaltar (Diniz, 1985), a ênfase no controle das elites autoritárias sobre o processo de abertura tende a superestimar os aspectos voluntaristas envolvidos na mudança do regime, reforçando uma visão unilateral de seus principais mecanismos. Eis por que preferimos optar por um outro tipo de abordagem. Segundo esta linha alternativa, a explicação da abertura reside na confluência de duas dinâmicas básicas: uma dinâmica de negociação

* Escrito em maio de 1986.

** Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo e professora, pesquisadora do IUPERJ (Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro).

e de pacto conduzida pelas elites e uma dinâmica de pressões e demandas irradiadas da sociedade. Estas duas lógicas articulam-se através da atuação das organizações políticas e dos movimentos sociais. Desta forma, a análise deve contemplar tanto os esforços inovadores das elites dirigentes para a preservação de seu poder, quanto a capacidade de resistência da sociedade civil. Tendo em vista estas considerações, poderíamos ver os desdobramentos da transição brasileira como a resultante do choque entre o projeto de mudança concebido pelos mentores do regime autoritário e a vontade política das forças que lhe opuseram resistência. A partir deste confronto, a abertura caminharia por avanços e recuos, estes representados pelas sucessivas tentativas do regime de não perder a iniciativa da ação para os grupos oposicionistas, mantendo o processo de mudança sob estrito controle. Esta estratégia de concessões graduais às forças democratizantes dentro dos marcos da preservação do regime tornou-se, porém, crescentemente inviável. A partir de 1980, aguçou-se a instabilidade que lhe era inerente, culminando com a desintegração da ordem autoritária. Para esse desfecho, foi decisivo o papel das práticas eleitorais e dos partidos políticos. A preservação da arena eleitoral refletiu uma escolha das elites dirigentes do período pós-64. Como é sabido, uma das particularidades do regime autoritário brasileiro consistiu na ausência de uma ruptura drástica com a fase precedente, mantendo-se, embora sob controle, o funcionamento das instituições representativas e dos procedimentos eleitorais. No decorrer do tempo, o processo eleitoral evoluiu, porém, segundo uma dinâmica própria, transcendendo de fato os limites impostos pelo regime. Da mesma forma, os partidos, criados pelas elites autoritárias para fornecer-lhes uma base de sustentação e legitimar a ordem em vigor, escaparam-lhes do controle, terminando por desempenhar a contento suas funções de canalizar as preferências reais do eleitorado. Assim é que a insatisfação geral com o regime, a oposição ao governo militar e, enfim, o repúdio ao autoritarismo puderam expressar-se através do sistema partidário. Esta capacidade dos partidos de exprimir o protesto popular foi um dos fatores cruciais para a erosão do regime. Efetivamente, a capacidade de resistência da sociedade civil encontrou aí um espaço para manifestar-se e crescer até o ponto de colocar em xeque as forças situacionistas. Em outras palavras, a despeito de termos experimentado um processo de transição pelo alto, os grupos anti-sistema conseguiram apropriar-se dos partidos de oposição, transformando-os em instrumento de seu protesto. Apesar de sua debilidade congênita, as organizações partidárias fortaleceram-se, ganhando autonomia e viabilizando a transição.

Efetivamente, o que se observou entre fins de 1982 e início de 1985 — quando o Colégio Eleitoral, cuidadosamente preparado, através de toda a sorte de artifícios legais, para garantir a vitória do

candidato situacionista elege o nome apoiado pelas forças oposicionistas — foi o grande avanço da capacidade de contestação da sociedade civil. Aliás, desde 1974, os resultados eleitorais vinham revelando, como num jogo soma zero, os ganhos relativos do partido oposicionista, paralelamente às perdas do partido de sustentação do regime. A reforma de 1979 que instaurou o pluripartidarismo não trouxe para o governo os benefícios esperados. Entre fins de 1983 e início de 1984, o movimento da oposição a favor das eleições diretas para presidente adquiriu força crescente. Os partidos de oposição, sob a liderança do maior deles, o PMDB, conseguiram articular uma frente anti-regime, revelando grande capacidade de mobilizar apoio popular, tendo a campanha assumido proporções inesperadas. Desta forma, o movimento da sociedade impôs-se. Dotado de um potencial de autonomia que surpreendeu as elites dirigentes e revelando um teor inovador singular, transcendeu os estreitos limites do ordenamento legal definido pelo regime, contribuindo decisivamente para sua erosão.

É evidente que a transição não chega ao seu ponto terminal com a derrota do regime autoritário, senão que se inicia uma nova fase. A questão central passa a ser a de como instaurar efetivamente no país uma ordem democrática. Neste sentido, algumas perguntas se colocam. Terão os partidos, os sindicatos e os movimentos sociais condições de reforçar os ganhos alcançados, consolidando e ampliando o espaço conquistado? Saberão os partidos manter a autonomia, a vitalidade e o vigor revelados nos últimos anos de vigência do autoritarismo? Ou estarão os indícios desse primeiro ano de existência da Nova República apontando numa outra direção? Como estão se comportando alguns setores estratégicos como os militares e o empresariado? Estas são algumas das questões a que procuraremos responder.

OS PARTIDOS E O CONGRESSO

Como vimos, nos anos que precederam a derrocada do regime autoritário, as organizações políticas, principalmente os partidos e o Congresso, transformaram-se progressivamente numa arena primordial para o desenvolvimento do processo de transição. Tal evolução ocorreu paralelamente ao fortalecimento da sociedade civil, que alcança níveis sempre maiores de complexidade e densidade organizacionais. Muito embora relativamente desvinculados, o movimento dos partidos e o da sociedade, a partir de um dado momento, passariam a convergir na crítica ao situacionismo. Para tanto, a flexibilidade e o desenraizamento social dos partidos parecem ter tido um peso considerável. Em outros termos, o relativo desarraigamento e a conseqüente falta de rigidez ideológica favoreceram-lhes

a função de expressar a dinâmica social fundamental calcada na aceitação ou, inversamente, na recusa do sistema político em vigor. O êxito da transição no Brasil foi, em grande parte, a resultante da conciliação entre diferentes forças políticas e distintas tendências ideológicas. A possibilidade de formar uma grande frente contra o autoritarismo foi decisiva. Portanto, a não-radicalização e a não-polarização das posições ao nível dos partidos permitiriam a criação de um espaço para exprimir as aspirações da sociedade a favor da mudança do regime político.

Instaurada a Nova República, um novo momento se inicia, marcado pela definição de uma institucionalidade política mais aberta e pluralista. Para alcançar esse objetivo, uma das condições essenciais é a estruturação de um sistema partidário capaz de representar os diferentes segmentos e de canalizar os conflitos e clivagens de uma sociedade com um alto grau de diferenciação econômica e social. Não se trata mais de expressar o sentimento de repúdio a um dado regime, mobilizando a opinião pública na luta contra o sistema dominante. Agora, o movimento é de afirmação de identidade e não de negação de um dado estado de coisas. A estratégia de frente, centrada na capacidade de articular amplas coalizões, conciliando tendências e atenuando as dissidências, já não basta. O desafio do momento decorre das pressões no sentido da organização de um espectro ideológico mais amplo e diversificado, caracterizado pela definição de posições mais precisas e pela procura de uma maior clareza e nitidez de orientação.

Observando-se, porém, o primeiro ano da Nova República, este não parece ter sido o caminho escolhido pelos partidos em vigor. O PMDB — partido majoritário e principal integrante da Aliança Democrática criada para garantir a sustentação parlamentar do governo — não tem desempenhado a contento esta função. Recusando-se a assumir sua nova condição de partido no governo, hesitou entre uma postura de omissões e de crítica aberta, evitando comprometer-se com as decisões do governo. Este padrão permaneceu relativamente constante, alterando-se apenas por ocasião do último pacote econômico que instituiu a nova moeda, o cruzado, com o chamado plano de inflação zero. A adoção de uma prática de omissão manifestou-se logo ao instaurar-se o novo governo, quando o presidente solicitou ao partido majoritário que assumisse a coordenação das atividades necessárias à articulação do pacto democrático. Ao recusar-se, o PMDB abriu mão do controle sobre uma importante arena de negociação, alheando-se de uma responsabilidade que poderia trazer-lhe alguns ganhos em termos de visibilidade política. O retraimento, o imobilismo e a perda da iniciativa da ação para o Executivo desencadearam um lento porém ininterrupto processo de esvaziamento, que culminaria com as perdas relativas do partido nas elei-

ções municipais de 1985. Como é sabido, se o grande perdedor destas eleições foi o antigo partido de apoio ao regime militar, o PDS, por outro lado, o PMDB não conseguiu prosseguir em sua marcha ascendente. Até 1979, este partido deteve o monopólio do voto oposicionista. Em 82, obteve a vitória na grande maioria das capitais. Já em 1985, embora o PMDB tenha vencido em 19 das 25 capitais (76%) e em 110 das 201 prefeituras (54,7%) não se pode esquecer que perdeu em capitais estratégicas, como São Paulo, Rio de Janeiro, Recife e Fortaleza. Em outros termos, ganhou as eleições, mas perdeu espaço e com isso teve seu poder de barganha reduzido. Em grande parte, essa perda de espaço refletiu o avanço de partidos situados à sua esquerda, como o PDT e o PT, que conseguiram atrair o voto oposicionista, assumindo uma postura mais agressiva e uma retórica mais contundente. Por outro lado, o potencial de renovação representado por tais partidos está limitado por sua condição de partidos de base regional, que ainda não se projetaram nacionalmente.

O retraimento dos partidos revela-se de forma particularmente aguda, quando consideramos o debate em torno das grandes questões nacionais. Assim, por exemplo, na discussão sobre a Constituinte e a nova Constituição a ser elaborada no próximo ano observa-se uma lacuna quanto à posição de cada partido sobre o teor e o alcance das reformas pretendidas. Aliás, o debate sobre o tema fixou-se na forma da Constituinte, se congressual ou, ao contrário, exclusiva, relegando-se a segundo plano a questão não menos polêmica relativa ao conteúdo da Constituição. Da mesma forma, os primeiros debates em torno da reforma agrária mobilizaram os órgãos de classe patronais e as associações rurais, sem que os partidos assumissem uma posição clara. Esse absentismo situa-se num quadro mais amplo marcado pela ausência, ao nível dos partidos, de uma agenda de mudanças sociais substantivas. Não há uma definição programática capaz de permitir a diferenciação de posições quanto ao direito de greve, à reformulação da legislação sindical e trabalhista, à mudança da estrutura agrária, entre outras reformas que ocupam posição central na pauta das mudanças atualmente em discussão. Contrastando com a omissão e indefinição dos partidos, são as organizações e instituições da sociedade civil que têm se manifestado com maior vigor sobre a temática da reforma política e social. Assim, a OAB vem tendo uma participação significativa na discussão da diferenciação entre os poderes, na análise de uma nova engenharia político-institucional que contemple o reforço do poder legislativo ou a reformulação do judiciário. Igualmente expressivo tem sido o envolvimento da Igreja na defesa da reforma agrária. Finalmente, os sindicatos operários têm tido uma atuação destacada nos debates sobre direito de greve e reformulação da legislação trabalhista.

Em outras palavras, os partidos estão aquém das responsabilidades do momento político, vivendo uma crise de identidade, que os impede de dar uma resposta clara e inequívoca às questões mais controvertidas. Esta ambigüidade contrasta com a exigência de perfis nítidos e diferenciados por parte de eleitores pressionados pela premência de linhas e diretrizes, que lhes permitam orientar-se diante de uma grande diversidade de questões.

Diante da baixa capacidade de agregação dos partidos, crescem as incertezas quanto aos rumos das mudanças. Os partidos não detêm o controle dos grandes lances que vão redefinindo a situação política e delineando os contornos da nova ordem. Na verdade, ao invés de lhe darem o tom, submetem-se à transição, procurando adaptar-se às tendências que progressivamente adquirem visibilidade. Tais tendências refletem sobretudo as iniciativas do Executivo. As decisões são tomadas fora das arenas partidárias e parlamentar. Assim, contrastando com a imagem de um governo cada vez mais ativo e empreendedor, os partidos políticos emitem sinais negativos de paralisia e estagnação. Essa imagem desfavorável tem influenciado os eleitores. Não é sem razão que as pesquisas de opinião realizadas antes das eleições de 85 mostraram que, em todas as capitais, predominou a tendência ao voto nos candidatos e não no partido. Sob esse aspecto, houve uma reversão, já que até as eleições de 82 o peso da sigla partidária era determinante na orientação do voto. Os resultados das urnas confirmaram a importância do voto personalizado, principalmente no Rio de Janeiro e em São Paulo. No decorrer deste ano, a crise de credibilidade dos partidos levou ao aguçamento de tais tendências. Assim é que, na campanha para as eleições de 86, a relevância de opções que vão definir o perfil da Constituinte esbarra nos efeitos desmobilizadores ligados ao crescimento do sentimento de ineficácia política. Sob tais circunstâncias, cresce entre os eleitores a descrença na prática eleitoral como instrumento de mudança ou como via eficaz e legítima para o exercício da influência política. Paralelamente ao desencanto, tendem a predominar o alheamento, a apatia e a indiferença, atitudes que se expressam na visão da política como uma atividade estéril, senão perversa. Desconfiança e hostilidade definem o espaço da política partidária como o domínio da incompetência e dos interesses particularistas. Desta forma, num momento crucial para a definição de uma nova institucionalidade para o país, ressurgem com novo ímpeto o antipartidarismo, traço marcante da cultura política brasileira, que sofrera relativo esvaziamento nos últimos anos do movimento contra o autoritarismo.

Se pensarmos que a instauração de uma ordem democrática exige, além da ampliação das liberdades civis, a revitalização do sistema partidário e a devolução das prerrogativas do Congresso, tornam-se evidentes as dificuldades com que nos deparamos. Em ou-

tros termos, como viabilizar a democracia na ausência de partidos fortes e dotados de um grau suficiente de enraizamento social, eis a pergunta que se coloca.

O EMPRESARIADO

Como já tivemos oportunidade de ressaltar, um aspecto essencial do processo que levaria ao fim do regime autoritário no Brasil foi a formação de uma ampla coalização integrada por diferentes setores da sociedade, cuja unidade seria assegurada pela aspiração comum de instauração de uma ordem democrática. Entre os grupos que progressivamente se incorporariam a esta frente, o empresariado viria a destacar-se como um dos principais críticos da experiência autoritária. O tom incisivo de tais críticas, sobretudo a partir de 1978, levou a que se atribuisse ao inconformismo empresarial um peso decisivo no desencadeamento da transição. Assim é que, nos meios jornalísticos e acadêmicos, difundiu-se a idéia de que a ruptura da aliança deste setor com o Estado autoritário teria determinado o esgotamento das condições de legitimidade do regime, minando suas bases de sustentação e ameaçando sua sobrevivência. Entre os principais formuladores desse tipo de interpretação, destaca-se Bresser Pereira, autor de inúmeros trabalhos sustentando este argumento. Segundo este ponto de vista, o protesto do empresariado — que se manifestou, num primeiro momento, através da campanha contra a estatização da economia e, posteriormente, através do movimento pela redemocratização do país — expressaria um projeto da burguesia em busca de um regime político mais adequado à satisfação de seus interesses, que já não podiam ser atendidos uma vez cessada a prosperidade econômica típica do período conhecido por milagre econômico. Além disso, o desencanto com o autoritarismo não seria apenas circunstancial. Refletindo o amadurecimento ideológico da burguesia, fruto do grande avanço do capitalismo ao longo dos últimos vinte anos, teria raízes mais profundas, expressando efetivamente um grau mais avançado de consciência política e a formulação de um projeto de hegemonia burguesa¹.

Em inúmeras ocasiões, já tivemos oportunidade de discordar deste tipo de explicação (Diniz 1984 e 1986). Segundo nosso pon-

1. Em vários de seus trabalhos Bresser Pereira desenvolve esse tipo de argumentação. Ver principalmente, Pereira, Luiz Carlos Bresser. *O Colapso de Uma Aliança de Classe*, Rio de Janeiro, Editora Brasiliense, 1978; Seis Interpretações sobre o Brasil, *DADOS*, vol. 25, nº 3, 1982, pp. 269-306; *Development and crisis in Brazil, 1930-1983*, Boulder, Co., Westview Press, 1984, principalmente cap. 9; "Os Pactos Políticos Possíveis Depois da Redemocratização", 1985, mimeo.

to de vista, as atitudes de protesto da classe empresarial, que têm início no governo Geisel e se intensificam a partir de fins dos anos 70, não podem ser interpretadas em termos de uma ruptura radical com o regime, embora tenham contribuído para aprofundar sua crise de legitimidade e reforçar o movimento oposicionista. Inicialmente, seriam preponderante as críticas ao governo, procurando-se paralelamente manter a possibilidade de recomposição com o regime. A tônica da atuação do grupo consistiria em procurar preservar sua posição de aliado potencial, muito embora reivindicando mais espaço para a expressão política de seus interesses através da institucionalização de novo tipo de relacionamento e de novas formas de convivência entre os setores público e privado. Posteriormente, as divergências seriam acirradas, porém tolhidas em seu ímpeto renovador, dada a heterogeneidade do setor e a ausência de uma plataforma comum entre os vários grupos empresariais. Desta forma, a relativa unidade do empresariado industrial, sob a égide do capital monopolista, em torno da bandeira da liberalização política, teria um significado restrito, na medida em que não expressou um consenso em torno da redefinição das regras do jogo político. Na verdade, os industriais, através de suas lideranças mais expressivas, não chegariam a formular um projeto alternativo de transição para uma nova ordem política.

Esse tipo de limitação não tem uma natureza conjuntural. Ao longo dos principais surtos industriais do país, o empresariado chegaria a alcançar considerável grau de autonomia ideológica face às demais frações dominantes. Não obstante, a definição de um perfil próprio ou de uma identidade grupal não significa a formulação de um projeto de dominação política. As diferentes frações empresariais evoluiriam para um padrão altamente diferenciado e setorializado de demandas, sem a explicitação de um programa global capaz de integrar os vários segmentos da classe em torno de uma proposta unificada. Historicamente, a ação unitária em torno de objetivos políticos teria sempre uma significação conjuntural, rompendo-se a unidade uma vez cessadas suas causas mais imediatas. Tal instabilidade está em grande parte associada à falta de consenso em torno da forma de ordenação da sociedade burguesa no país. Posições liberais quanto à gestão da economia coexistiriam com o apego à herança autoritária-corporativa da legislação sindical. A condenação do gigantismo estatal conviveria com a aceitação e valorização da intervenção do Estado como fator de contenção do conflito, sempre que o confronto capital-trabalho, adquirindo uma dinâmica própria, ameaçava transgredir os princípios e regras consagrados pela ordenação corporativa.

A observação do comportamento do empresariado face à atual conjuntura, em que os contornos da nova ordem política começam

a se esboçar, não fornece evidências de uma mudança radical de atitude face às reformas em andamento.

A integração do empresariado à frente democrática expressou sem dúvida sua adesão ao objetivo comum representado pelo fim do autoritarismo. Em nome desta meta, aliou-se aos demais setores interessados na instauração de um novo regime. Naquele momento, as diferenças foram colocadas em segundo plano, diluindo-se na aspiração coletiva pela mudança do sistema. Tratava-se, então, de combater um inimigo comum, o que invariavelmente leva ao predomínio dos fatores de convergência. A fase de destruição de um dado estado de coisas obedece a uma lógica centrípeta. A unidade de propósitos estava, porém, restrita ao repúdio ao passado. Se havia acordo quanto à recusa do autoritarismo, o mesmo não ocorria em relação à sociedade a ser construída. Quanto a este ponto, não se poderia mesmo obter consenso. Como administrar as transformações por todos desejadas? Qual a direção, o ritmo, o conteúdo e o alcance das mudanças a serem implementadas? Eis algumas das questões mais controvertidas, em torno das quais se explicitariam as principais divergência entre os vários integrantes da coalização antiautoritária. Estamos num momento em que as forças centrífugas começam a ser preponderantes. É então que se coloca o problema relativo ao grau de dissenso compatível com a tarefa de negociação em torno das reformas prioritárias.

No que diz respeito aos empresários, sua inserção nesse debate deixa a descoberto sua ambigüidade básica. Entre a retórica francamente progressista — quando o movimento democratizante tornou-se irreversível — e a recente reação conservadora, um dos elementos de continuidade está representado pela postura do setor diante da questão operária. O que se observa é a persistência de uma visão que tende a afastar-se dos padrões pluralistas e liberais, quando o que está em pauta são as mudanças que mais diretamente afetam seus interesses, tais como as reformas da legislação trabalhista e sindical ou ainda a reformulação da atual lei de greve. Contrastando, porém, com o predomínio de uma atitude conservadora quanto a tais reformas, no que diz respeito às negociações salariais, o comportamento dos empresários durante as greves desencadeadas pelos sindicatos operários, a partir de 1978, revela certa abertura às demandas dos trabalhadores.

Considerando-se os setores industriais mais modernos, representados pelas indústrias automobilística, siderúrgica, eletroeletrônica e

a de bens de capital, verificaremos a generalização da prática de negociações diretas, superando, freqüentemente, os estreitos limites impostos pela legislação em vigor. Quanto à política salarial, podemos detectar três momentos. O primeiro, que se estende de 1979 a 1981, caracteriza-se pelo apoio do empresariado a uma política salarial mais flexível. O segundo, que se desdobra entre 1981 e 1983, apresenta-se marcado por sua adesão a uma política mais restritiva de arrocho salarial. Finalmente, a partir de 1984, observa-se a evolução no sentido de uma prática mais liberal quanto aos conflitos salariais. Como salienta Wilma Keller, a observação das cláusulas salariais fixadas nas negociações ocorridas entre os anos de 1983 e 1984 revela que os limites estipulados pela legislação recessiva foram sempre ultrapassados, quer através da concessão de "abonos de emergência", quer através de reajustes correspondentes a 100% do INPC para as faixas até 10 salários mínimos, ou ainda através da concessão de antecipações trimestrais. Estas terminaram por instituir, na prática, apesar da proibição legal, a trimestralidade. Em alguns casos, houve choques entre a direção da FIESP e o Ministério do Trabalho, este preocupado em conter as reivindicações trabalhistas. (Keller, 1985: 32). Quando se observa a evolução das negociações coletivas nos setores automobilístico e metal-mecânico paulista, verifica-se a diversificação das pautas de reivindicações operárias, paralelamente ao constante aumento do número de demandas total ou parcialmente atendidas, nas convenções coletivas fixadas no setor. (Keller, 1985: 34). Nota-se ainda um expressivo processo de descentralização das negociações, através da difusão dos acordos estabelecidos ao nível de cada empresa.

Nas greves deflagradas pelo setor metalúrgico paulista em 1985, esse padrão foi mantido, acentuando-se, porém, os choques entre a cúpula do movimento empresarial e suas bases, ou seja, as empresas consideradas individualmente². A FIESP (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo) e as indústrias do setor metalúrgico, sobretudo as dos ramos de autopeças e indústria automobilística, firmaram posição em torno da exigência de só negociar através do Grupo 14 da FIESP. Este grupo reúne os 22 sindicatos empresariais dos setores automobilístico, siderúrgico, metal-mecânico e eletro-eletrônico tendo sido criado com o objetivo de coordenar as negociações

2. Esta e as demais observações sobre a atuação do empresariado diante das greves de 1985 baseiam-se em estudo que realizamos naquele ano. Ver Diniz, Eli, O Empresariado e o Momento Político: Entre a Nostalgia do Passado e o Temor do Futuro, *Ciências Sociais Hoje* — 1986.

entre industriais e operários dos setores nele representados³. Os trabalhadores, por outro lado, defenderam a negociação direta entre os sindicatos patronais e operários de cada categoria industrial. O argumento utilizado chamava a atenção para a heterogeneidade excessiva do Grupo 14. Este, englobando desde as microempresas até as grandes multinacionais, seria incapaz de chegar a soluções realistas. Os acordos acabavam sendo nivelados por baixo, tomando por base os menores índices de aumento. Desta forma, tornavam-se incapazes de acomodar os conflitos pelo prazo estabelecido nas negociações coletivas, já que os ajustes eram artificiais para as grandes empresas. Estas teriam condições de conceder salários superiores e vantagens adicionais, o que levava os operários destas empresas a novas greves isoladas para conseguir aumentos mais realistas. Os dirigentes empresariais recusaram-se a recuar de suas posições, insistindo na necessidade de negociar em bloco. A intransigência da cúpula empresarial teve, porém, que enfrentar a resistência de inúmeros empresários, que progressivamente viriam a adotar a prática dos acordos em separado. Este tipo de acordo acabou por se generalizar, tendo sido adotado tanto pelas pequenas, quanto pelas grandes empresas do setor metalúrgico. Assim é que um líder de projeção como Antônio Ermírio de Moraes, diretor superintendente do Grupo Votorantim, o maior grupo privado do país, veio a público para defender a descentralização das negociações salariais, sem qualquer tipo de intervenção quer do governo, quer das entidades patronais. Além dos reajustes solicitados, muitas empresas aceitaram reduzir a jorna-

3. É a seguinte a relação dos sindicatos integrantes do Grupo 14 da FIESP. Sindicato da Indústria de Aparelhos Elétricos, Eletrônicos e Similares do Estado de São Paulo; S.I. de Artefatos de Ferro, Metais e Ferramentas em Geral no Estado de São Paulo; S.I. de Artefatos de Metais não-Ferrosos de São Paulo; S.I. de Artigos e Equipamentos Odontológicos, Médicos e Hospitalares do Estado de São Paulo; S.I. de Balanças, Pesos e Medidas de São Paulo; S.I. de Condutores Elétricos, Trefilação e Laminação de Metais não-Ferrosos do Estado de São Paulo; S.I. de Estamparia de Metais do Estado de São Paulo; S.I. de Forjaria no Estado de São Paulo; S.I. de Fundição do Estado de São Paulo; S.I. de Funilaria e Móveis de Metal do Estado de São Paulo; S.I. de Iluminação no Estado de São Paulo; S.I. de Materiais e Equipamentos Ferroviários e Rodoviários no Estado de São Paulo; S.I. de Mecânica do Estado de São Paulo; S.I. de Parafusos, Porcas, Rebites e Similares do Estado de São Paulo; S.I. de Proteção, Tratamento e Transformação de Superfície do Estado de São Paulo; S.I. de Refrigeração, Aquecimento e Tratamento de Ar no Estado de São Paulo; S.I. de Reparação de Veículos e Acessórios do Estado de São Paulo; S.I. de Trefilação e Laminação de Metais Ferrosos de São Paulo; Sindicato Interstadual da Indústria de Máquinas (Sindimaq); Sindicato Nacional da Indústria de Componentes para Veículos Automotores (Sindipecas); Sindicato Nacional da Indústria de Tratores, Caminhões, Automóveis e Veículos Similares (Sinfavea). Keller, Wilma, ob. cit., p. 22.

da de trabalho, uma das mais controvertidas reivindicações dos operários.

Desta forma, do ponto de vista da sistemática das negociações salariais, os empresários dos setores de ponta do parque industrial paulista já vêm, há mais de 5 anos, afastando-se dos rígidos preceitos da legislação trabalhista, implantada nos anos 30 e 40 e até hoje em vigor ⁴.

Quando, porém, se considera a posição da liderança industrial face a certos itens da pauta de reformas do novo governo, como a reformulação da lei de greve, herdada do período autoritário ou a reestruturação da organização sindical, implantada durante o primeiro governo Vargas, vem à tona uma postura mais conservadora da resistência à mudança.

Tais questões foram amplamente discutidas durante as já referidas greves de 85. Durante os debates, a classe empresarial defendeu o argumento de que o direito de greve não deveria ser absoluto e irrestrito. Nesse sentido, a greve política não se enquadraria nos princípios da liberdade sindical. Em contraposição, para os líderes operários o direito de greve deveria ser assegurado sem restrições. Desta forma, seria incabível questionar a legitimidade e a legalidade de uma greve, sob a alegação de tratar-se de uma greve política. Segundo o líder sindical e presidente do PT (Partido dos Trabalhadores), Luiz Inácio Lula da Silva, para os trabalhadores, toda greve é política, pois, quando vitoriosa, reforça a combatividade da classe operária e seu poder de barganha. A lei não deve institucionalizar um tratamento diferenciado, caracterizando um dado tipo de greve como ilegítima ou ilegal e, portanto, como um caso de polícia. Sendo um direito reconhecido por lei, a greve deve ser exercida sem limitações de natureza conceitual, como a distinção entre demandas legítimas e não-legítimas, colocando-se a legitimidade na dependência do conteúdo estritamente econômico das reivindicações, como sustentavam os empresários.

4. São as seguintes as características básicas do sistema trabalhista brasileiro, consubstanciado na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), de 1942: 1) uma estrutura sindical vertical de caráter corporativista, constituída pelos sindicatos municipais, federais, estaduais e confederações nacionais, desvinculada dos locais de trabalho e submetida ao controle do Ministério do Trabalho; 2) um amplo conjunto de direitos legais (e portanto fora do campo das negociações coletivas) que abrangem o salário mínimo, a regulamentação do trabalho da mulher, entre outros; 3) um relacionamento institucionalizado entre empregados e empregadores que submete as disputas à mediação do Ministério do Trabalho e à decisão da Justiça do Trabalho, impedindo dessa forma a negociação direta. Maria Hermínia Tavares de Almeida. "Novas Tendências do Movimento Sindical", em Héglio Trindade (org.), *Brasil em perspectivas: Dilema da Abertura Política*, Porto Alegre, Sulina, 1982.

O governo interveio neste debate elaborando um anteprojeto, encaminhado pelo ministro do Trabalho ao presidente da República, no dia 28 de maio. O anteprojeto propunha uma nova forma de regular as negociações coletivas de trabalho e o direito de greve, revogando os artigos 611 a 625 da CLT, a Lei nº 4.330, de 1º de junho de 1964, o Decreto-Lei nº 1.632, de 04 de agosto de 1978 e demais disposições em contrário. Segundo o ministro, a lei proposta deveria ser entendida como um instrumento de mudança parcial e de caráter transitório, que procurava antes de tudo estimular as negociações, devendo a greve ser utilizada como último recurso, depois de esgotadas todas as possibilidades de acordo. Mudanças mais profundas só poderiam ser introduzidas pela Assembléia Nacional Constituinte, já que implicariam alterações na Constituição.

A análise do anteprojeto revela que ele consagra uma presença ainda excessiva do Estado e do Poder Judiciário na resolução dos conflitos trabalhistas, assegurando um espaço para a negociação direta entre patrões e empregados inferior ao espaço de fato conquistado pelas entidades de classe, nos últimos anos. No que diz respeito à greve, considera-a um direito legítimo do trabalhador, desde que observadas certas condições, tais como a ocorrência de impasse nas negociações, o respeito à propriedade ou ainda o caráter pacífico da mobilização operária. É interessante ressaltar que o anteprojeto abandona o conceito de greve legal ou ilegal, mas introduz a classificação das greves em procedentes e improcedentes. A caracterização de improcedente aplica-se se os grevistas praticarem atos de violência, se as greves forem deflagradas por motivos alheios a reivindicações de natureza trabalhista, se forem deflagradas nos serviços públicos e nas atividades essenciais descritas na lei, ou ainda se tiverem por objetivo alterar condições constantes de cláusulas de acordo, convenção ou decisão da Justiça do Trabalho. Este aspecto despertou imediatamente uma ampla controvérsia, pois introduz um componente de subjetividade e ambigüidade na interpretação da lei, quanto à identificação de uma greve deflagrada “por motivos alheios a reivindicações de natureza trabalhista”. As dificuldades para estabelecer a diferenciação entre greve “política” e “trabalhista” podem dar margem a toda a sorte de arbitrariedade. Além disso, sendo uma distinção que reflete a influência do legado autoritário-corporativista, pressupõe a possibilidade de se estabelecer uma separação rígida entre as arenas política e sindical, devendo os conflitos trabalhistas ficar confinados ao mundo dos sindicatos. Finalmente, o anteprojeto, ao definir os setores essenciais, nos quais a greve não é permitida, engloba um número muito grande de atividades, incluindo serviços bancários, transportes, comunicações, hospitais, entre outros.

O anúncio do anteprojeto da lei de greve gerou uma ampla controvérsia⁵, tendo sido a proposta do governo criticada, embora por motivos diversos, tanto pelos empresários, quanto pelos operários. Quanto aos primeiros, expressariam sua posição através de um substitutivo ao anteprojeto do governo, encaminhado ao ministro do Trabalho pela CNI (Confederação Nacional da Indústria), entidade máxima dos industriais. Bastante mais restritiva do que a formulação do Ministério, a proposta da CNI manteria uma série de aspectos da legislação em vigor. Desta forma, reafirma o conceito de greve ilegal, no qual se enquadrariam, entre outras, as greves nos serviços públicos, em atividades essenciais e as que fossem deflagradas por “motivos alheios a reivindicações de natureza trabalhista, tais como: motivos políticos, partidários, religiosos, sociais, de apoio ou solidariedade, sem quaisquer reivindicações que interessem, direta ou legitimamente, à categoria profissional”. Propõe a intervenção, pelo prazo de seis meses, nos sindicatos responsáveis por greves ilegais, além de prever rescisão do contrato dos empregados que participarem de greve declarada ilegal. Propõe a volta das punições previstas na Lei 1.632 para os empregados que fizerem greve nos serviços públicos ou atividades essenciais, especificando desde a advertência, até a suspensão por 30 dias e a demissão por justa causa. Proíbe a formação de comissões de fábrica. Contendo 42 artigos, 12 a mais do que o anteprojeto do Ministério, o substitutivo sugerido pelos industriais burocratiza os procedimentos e dificulta a eclosão das greves. Finalmente, estabelece que os benefícios concedidos pela Convenção Coletiva, uma vez terminado seu prazo de vigência, não deveriam ser automaticamente incorporados aos contratos de trabalho. Em outros termos, os ganhos dos acordos não deveriam constituir direito adquirido.

A proposta encaminhada pela CNI foi amplamente questionada pelas lideranças sindicais. Os presidentes das principais entidades — Confederação Nacional dos Trabalhadores da Indústria (CNTI), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Coordenação Nacional das Classes Trabalhadoras (CONCLAT), bem como dirigentes de diversos sindicatos — manifestaram-se publicamente contrários ao que consideravam um retrocesso na discussão da reforma da legislação trabalhista. O ministro do Trabalho, por sua vez, reafirmou sua discordância em relação à intervenção em sindicatos, considerada pelo Ministério como herança autoritária, que deveria ser banida da nova legislação. Esta deveria consagrar a autonomia sindical, através da negociação direta, cabendo ao Ministério do Trabalho atuar apenas

5. Os debates em torno da lei de greve encontram-se em Diniz, Eli, *O Empresariado e o Momento político...*, ob cit., pp. 217, 229.

como mediador nas disputas entre patrões e empregados, quando chamado por uma das partes.

Paralelamente, viria à tona o debate em torno da reformulação da organização sindical. Os empresários, em documento entregue no dia 19 de junho pelo presidente da CNI, senador Albano Franco, ao ministro do Trabalho, formalizariam suas sugestões no tocante à organização sindical brasileira. Entre suas principais demandas, destacavam-se a proibição das centrais sindicais, a preservação do princípio da unicidade sindical e a manutenção do imposto sindical. Segundo a CNI, a autonomia dos sindicatos deveria ser garantida com a criação de órgãos independentes dos interesses governamentais para registrar os sindicatos e julgar as questões relacionadas com o seu funcionamento. Assim, a comissão de enquadramento sindical, responsável pela autorização de funcionamento dos sindicatos, deveria ser mantida. Composta por igual número de representantes do governo, dos empregadores e dos empregados, caberia a esta comissão zelar pela proibição das centrais sindicais de trabalhadores. Portanto para a entidade máxima do empresariado industrial, a unidade compulsória e a obrigatoriedade da contribuição dos associados, peças essenciais da legislação corporativa, deveriam ser preservadas. Cabe lembrar que, durante todo esse período, os industriais persistiriam em seu combate incessante à intervenção do Estado na economia, muito embora, como vimos, lhe fossem favoráveis no tocante à organização sindical.

Diante do clima de pressões que se criou o ministro do Trabalho, Almir Pazzianotto, esclareceu a importância de se prosseguir o debate em torno destas questões antes de tomar uma decisão. Esta foi transferida para o ano seguinte, aguardando até o momento que o Executivo envie o anteprojeto ao Congresso. Assim é que a onda de protestos contra a lei de greve e outras medidas estudadas pelo governo contribuiu para sustar as reformas que se pretendia implantar nas áreas da legislação trabalhista e sindical.

Desta forma, apesar do fortalecimento da capacidade organizacional do empresariado e de seus avanços quanto à sistemática das negociações salariais, persistem suas ambigüidades, hesitando entre o apego às fórmulas do passado e a flexibilidade diante da força do novo movimento operário. Tais vacilações impedem que a classe se credencie a exercer a liderança do pacto social que poderia viabilizar as mudanças que a sociedade exige do governo da Nova República. Para tanto, seria necessário que o setor fosse capaz de definir um programa comum que, transcendendo a ótica corporativa, pudesse ser aceito como base de negociação. Um segundo requisito seria a sintonia do setor com as mudanças inseridas na pauta da transição. Os dados por nós levantados sugerem, ao contrário, uma grande dificuldade do empresariado de desprender-se da herança corporativo-

autoritária no que tange a legislação sindical e trabalhista. Em outros termos, não se observa uma disposição para abrir mão dos instrumentos legais de controle sobre a classe operária. O que se constata é a rejeição do conflito e do confronto, em nome do princípio da colaboração entre grupos funcionalmente diferenciados, bem como a defesa do princípio da legitimidade da intervenção do Estado. A interferência estatal é percebida como um recurso necessário para manter o escopo do conflito circunscrito à esfera sindical. Nesse sentido, as greves políticas devem ser proscritas, devendo-se igualmente impedir a politização das demandas. A negociação deve processar-se no âmbito estrito das partes interessadas, sem extravasar os limites da competência de cada categoria social. No que diz respeito à organização sindical, observa-se a rejeição do pluralismo e da autonomia sindical, verificando-se, ao contrário, a defesa do princípio da unicidade e do imposto sindical. Em síntese, a ordenação legal proposta pela liderança empresarial está, até mesmo, aquém de sua prática política, pois que esta já não obedece aos rígidos parâmetros corporativos e aos regulamentos mais restritivos da legislação autoritária. Quanto a este ponto, aliás, os próprios operários não avançaram muito, pois questionam a regulação estatal, mas não abrem mão do imposto sindical e do monopólio da representação, que não só derivam sua viabilidade da regulação estatal, como constituem traços historicamente associados à heteronomia sindical.

Um outro ponto merece destaque. No que se refere à percepção das relações Estado-Sociedade, os empresários não parecem afinados com um modelo que dê primazia aos partidos como estruturas primordiais de mediação. Em primeiro lugar, o padrão histórico foi o privilegiamento do Executivo como arena de negociação entre autoridades governamentais e representantes do setor privado. Como é sabido, com a instauração do corporativismo estatal⁶ nos anos 30, inaugurou-se a prática da negociação compartimentalizada entre os grupos econômicos e o Estado. Tal tendência acentuou-se com a evolução do regime para um formato francamente autoritário, após a decretação do Estado Novo (1937-1945), quando os partidos e o Con-

6. Segundo a definição clássica de Schmitter, o corporativismo pode ser entendido como: "(...) um sistema de intermediação de interesses em que as unidades constitutivas estão organizadas em um número limitado de categorias singulares, compulsórias, não-competitivas, hierarquicamente ordenadas e funcionalmente diferenciadas, reconhecidas ou permitidas (senão criadas) pelo Estado e que têm a garantia de um deliberado monopólio de representação dentro de suas respectivas categorias, em troca da observância de certos controles na seleção de líderes e na articulação de demandas e apoios". Ver Schmitter, Phillippe, "Still the Century of Corporatism?", in Lembruch, Gerhard e Schmitter, Phillippe, eds. *Trends Toward Corporatist Intermediation*, Beverly Hills, Sage Publications, 1979.

gresso foram proscritos. Com a redemocratização e a instauração da chamada República Populista (1945-1964), o sistema partidário e o legislativo voltaram a funcionar, mas o poder de decisão continuou bastante concentrado no Executivo. Assim o desenvolvimento econômico e o aprofundamento do processo de industrialização, mesmo durante o período democrático de 1945-1964, seriam conduzidos basicamente pelas elites tecnoburocráticas, que procurariam preservar sua primazia, mantendo as negociações fora da arena político-partidária. Os partidos políticos não tinham acesso nem condições de exercer influência sobre os órgãos técnicos que, no interior do aparelho estatal, foram sendo progressivamente criados para modernizar a estrutura produtiva do país. Acompanhando este processo, ganhou terreno uma ideologia deslegitimadora da atividade político-partidária. Seriedade e competência deixariam crescentemente de ser atributos associados ao Congresso e aos políticos, passando a ser considerados apanágio dos altos escalões administrativos. Esta percepção, dominante nos anos 30, persistiu, ainda que de forma atenuada, na década de 50, acentuando-se mais uma vez no período pós-64. Desta forma, a socialização política da classe empresarial que, num primeiro momento, desenvolveu-se sob a tutela de um regime autoritário, tem seqüência num regime democrático, influenciado, porém, por fortes preconceitos contra os políticos e a atividade partidária, considerados fonte de ineficácia e de pressões ditadas por interesses restritos e particularistas. A prática do *lobby* não encontrava, portanto, solo fértil para desenvolver-se. Em primeiro lugar, porque a instância parlamentar seria percebida como arena irrelevante do ponto de vista da política econômica. Em segundo lugar, porque a pressão aberta em defesa de interesses econômicos específicos não era considerada uma prática legítima. Após 1964, com a instauração de uma nova fase de autoritarismo tais tendências seriam aprofundadas. A articulação entre os setores público e privado, no interior de agências estatais específicas, assumiria várias formas. Entre estas, podemos mencionar a utilização das estruturas corporativa e extracorporativa de representação de interesses, bem como o acionamento de procedimentos menos convencionais como os anéis burocráticos⁷, as redes clientelistas e os contatos informais. Assim, as diferentes frações empresariais evoluiriam para um padrão altamente diferenciado e setoria-

7. Anéis burocráticos representam as formas de articulação entre elites tecnocráticas e empresariais no interior de agências governamentais específicas, baseadas no princípio da cooptação, estando geralmente sob a liderança de um alto funcionário estatal. Ver Cardoso, Fernando Henrique, "On the Characterization of Authoritarian Regimes in Latin America", in Collier, David, ed., *The New Authoritarianism in Latin America*, New Jersey, Princeton University, 1979, pp. 43-44.

lizado de demandas, sem a formulação de um programa de ação integrado, capaz de unificar os vários setores em torno de uma plataforma. Paralelamente à diferenciação e expansão do Estado, multiplicar-se-iam as vias de acesso do setor privado às várias agências que, no interior do aparelho estatal, exerciam funções relacionadas aos seus interesses. Com a derrocada do regime autoritário e a instauração de um novo governo comprometido com a democratização das instituições, o regime tornou-se mais aberto e foram restauradas as liberdades políticas básicas. Não obstante, não foram superados os entraves ao pleno funcionamento das instituições representativas. No que diz respeito ao empresariado, persistiria a tendência ao privilegiamento do Executivo como a instância apropriada à tramitação e defesa de demandas relacionadas aos interesses do setor.

Recentemente, a forma pela qual se deu o lançamento da candidatura do empresário Antônio Ermírio de Moraes ao governo de São Paulo, o maior e mais rico estado da federação, reforçou a tendência ao isolamento dos partidos como arena, por excelência, para o exercício da política. Tal candidatura, articulada acima dos partidos, contribuiu para aprofundar o esvaziamento e desprestígio das organizações partidárias, acentuando-lhes a falta de credibilidade. O comportamento do candidato durante a campanha só vem agravando esta atitude de preconceito antipartidário.

Se acrescentarmos a este quadro, a visão corporativa que a classe empresarial tende a ter da relação Estado-Sociedade podemos antever ao invés da alternativa de construção de uma ordem democrática baseada na vitalidade das instituições representativas uma certa propensão a um processo de "balcanização do Estado" (Santos, 1985).

MILITARES

Se é inegável que estamos assistindo a uma redução do papel político das forças armadas, também é verdade, por outro lado, que grande parte de seu potencial para a intervenção nos assuntos do Estado foi resguardada. Embora nos pareça afastada a hipótese de um retrocesso com a volta dos militares ao poder, o retraimento do setor é apenas relativo.

Em primeiro lugar, como ressalta Walder de Góes, os aparelhos do regime militar estão intactos, preservando-se, desta forma, sua capacidade de agir. Nas palavras do autor, não foram reduzidos o poder do SNI, nem desativados os mecanismos que institucionalizaram a participação dos militares no processo decisório governamental: (...) "o estado brasileiro assumiu uma natureza híbrida, civil-militar, de caráter duradouro, pois as conjunturas militarizantes da vida

política, ao longo dos últimos vinte anos, criaram realidades estruturais” (Góes, 1985:3). O SNI (Serviço Nacional de Informações) sofreu apenas pequenas alterações, como a que limitou a dois anos o tempo de permanência de oficiais do Exército da ativa em seus quadros (*idem, ibidem*). Assim é que não foram extintas as Divisões de Segurança e Informação (DSI) dos ministérios, nem as Assessorias de Segurança e Informação (ASI) das autarquias e empresas estatais. Os centros de informação das três armas, Exército, Marinha e Aeronáutica, continuam subordinados ao SNI. Também não foi alterada a agenda tradicional do órgão, que continua a elaborar análises para orientar as decisões presidenciais, fornecendo ainda as informações sobre os candidatos a cargos nos órgãos públicos. Além de suas funções rotineiras, o SNI vem se ocupando de outras questões como a investigação sobre casos de corrupção administrativa, a intervenção em conflitos interburocráticos, participando ainda de reuniões do presidente com representantes da sociedade civil, sobretudo em conjunturas de crise. Em dois momentos pelo menos sua intervenção adquiriu bastante visibilidade. O primeiro deles ocorreu quando as negociações entre empresários e operários durante as greves dos metalúrgicos, entre abril e junho de 1985, atingiram níveis críticos, chegando a situação de impasse. O SNI entrou em ação, participando da coordenação das iniciativas governamentais, para que o movimento não escapasse do controle. O segundo momento verificou-se quando se acentuaram os choques entre fazendeiros e trabalhadores sem terra, em seguida ao anúncio pelo governo das primeiras propostas de reforma agrária. Circularam informações de que ao SNI caberia a realização de estudos para desarmar proprietários rurais e desmontar milícias privadas criadas para prevenir invasões de terras, prática bastante difundida sobretudo em certas regiões do país.

Outro aspecto revelador da ampliação do espaço político ocupado pela agência militar de informações refere-se ao seu poder de veto face a importantes itens da pauta de reformas do governo da transição. Existem indícios claros de que o SNI liderou, no governo, expressando a posição dos setores mais conservadores do empresariado, a resistência à proposta do Ministério do Trabalho, que atenuava a legislação sobre o direito de greve herdada do regime autoritário⁸. Como ressaltamos anteriormente, o projeto de lei foi retirado da pauta de discussões, no segundo semestre de 1985, não tendo sido remetido ao Congresso para votação como era intenção do ministro. Posteriormente, o titular da pasta do Trabalho retomaria a questão,

8. Ver, por exemplo, análise da revista *Senhor*, nº 270, de 20 de maio de 1986, p. 24.

procurando negociar com o presidente uma forma de viabilizar sua proposta, sabendo, porém, que um dos interlocutores será certamente o chefe do SNI, general Ivan de Souza Mendes, de quem dependerá em última instância o aval à decisão governamental (*Senhor*, 20-5-86: 24). Há sinais de que o SNI, um dos principais responsáveis pela paralisação da tramitação do projeto revela-se, nessa segunda rodada das discussões, mais aberto e flexível.

Um segundo indicador do poder do SNI de bloquear decisões importantes foi a rejeição da proposta de anistia ampla, que veio à tona entre agosto e setembro de 1985, por ocasião da apreciação pelo Congresso da emenda do Presidente da República convocando a Constituinte. No decorrer dos debates da comissão mista formada para apreciar a matéria, foi apresentado um projeto propondo a extensão da anistia a todas as pessoas atingidas por atos institucionais que ainda não tinham sido reintegradas a seus cargos. O tema da anistia ofereceu aos militares uma nova oportunidade de exercer seu poder de veto. Os ministros das três armas, liderados pelo chefe da pasta do Exército, revelaram sua disposição de não aceitar a medida nos termos propostos. Dois pontos foram considerados inegociáveis: a reintegração de militares cassados ao serviço ativo e o pagamento dos atrasados. A proposta que acabou sendo aprovada consagra a anistia restrita, determinando a reintegração a critério do poder público (Lessa, 1986).

Outro importante componente da força da corporação militar está representado pelo peso de outra de suas agências, a Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional (CSN). Trata-se de um vasto complexo burocrático, que tem duas finalidades básicas. Uma delas é a realização de estudos e elaboração de pareceres que informam o processo decisório governamental quanto a questões estratégicas. É o caso de certos itens de política externa e interna, como política energética, política fundiária, entre outras. A agência não sofreu alterações substanciais em sua estrutura organizacional, persistindo sua influência em inúmeros assuntos. Assim, por exemplo, veio a público a notícia de que a secretaria do conselho estava realizando os estudos com vistas à decisão relativa ao reatamento das relações do Brasil com Cuba, ao lado do Ministério das Relações Exteriores (Goés, 1985:6). Além disso, participou decisivamente da reformulação do plano governamental de aplicação do Estatuto da Terra, mediante o qual o governo pensava em dar os primeiros passos na direção da reforma agrária. Mais recentemente, técnicos do CSN e do Gabinete Civil da Presidência da República elaboraram a proposta do Plano Mestre para a Reforma Agrária, documento que se encontra em circulação em alguns gabinetes da cúpula governamental. Segundo noticiário da imprensa trata-se de uma tentativa de contornar alguns pontos contidos na proposta do Ministério da

Reforma e do Desenvolvimento Agrário, considerados menos negociáveis pelos fazendeiros. O Plano Mestre enfatiza a colonização, favorecendo os assentamentos em terras públicas e propõe a regularização dos títulos de posse em vez da desapropriação dos latifúndios, o que inviabiliza a meta governamental de desapropriar 43 milhões de hectares em quatro anos, como prevê o Plano Nacional de Reforma Agrária (*Jornal do Brasil*, 18-5-1986).

No tocante à Constituinte, os ministros militares já se manifestaram contrários a qualquer mudança no capítulo da futura Constituição referente ao papel das forças armadas. Desta forma, o ministro do Exército, general Leônidas Pires Gonçalves, em visita ao Congresso Nacional, em maio de 1985, salientou que "o papel dos militares a ser definido pela próxima Constituição deve ser o mesmo que vem sendo mantido pela Carta Magna desde 1891, a defesa da pátria, a manutenção da ordem e da lei! (Goés, 1985:8). Além disso, observa-se, entre as altas patentes militares, setores que defendem o conceito de segurança nacional em vigor, cuja amplitude e abrangência ninguém ignora.

Finalmente, as alianças das forças armadas com grupos externos envolvem os dois lados do poder econômico: grandes fazendeiros e industriais. Neste último caso, persiste um alto grau de entrelaçamento de interesses com base na expansão do complexo industrial-militar, implicando o fortalecimento da indústria bélica, a modernização das forças armadas e o desenvolvimento das indústrias de interesse estratégico. Um número expressivo de empresas — estatais, privadas nacionais e multinacionais — integram esse complexo. Mais precisamente, são cerca de 350 empresas, empregando 100 mil pessoas, que, em 1984, exportaram 3 bilhões de dólares. Segundo dados oficiais, o Brasil figurava como o 5º exportador de armas convencionais do mundo e o maior do terceiro mundo, em 1984 (Diniz, 1984:15 e Góes, 1985:9).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise até aqui empreendida leva-nos a retomar a questão inicialmente colocada quanto às relações Estado-Sociedade no Brasil. O primeiro ano de existência da Nova República levaria ao retorno de um Estado forte e cioso de suas prerrogativas. Assim, o aparelho tecnoburocrático voltaria a impor-se, observando-se a retomada do padrão histórico marcado pela forte presença estatal e primazia do Executivo na política brasileira.

Em contraposição, podemos constatar um refluxo dos partidos e das instituições representativas em geral. Estes encontram-se numa fase de retraimento, que agravou-se após as eleições de 1985. Em consequência da baixa capacidade de agregação do sistema partidário

observa-se uma dispersão das demandas dos diferentes grupos sociais. Nos últimos anos, houve uma expansão acelerada dos movimentos sociais, que ganharam em visibilidade e capacidade de mobilização. Entretanto, sua presença política seria relativamente reduzida, dada sua incapacidade de expressar-se na arena propriamente política, constituindo-se como força capaz de pesar no jogo político. As pressões irradiadas da sociedade tendem a alcançar o sistema político sob a forma de demandas corporativas, na falta de uma instância que as integrem em plataformas mais abrangentes. Contrastando com o imobilismo partidário, coube ao governo a iniciativa dos principais lances do processo de transição, bem como o controle da pauta de mudanças.

Dentro deste quadro, a atuação de alguns atores estratégicos, como os setores empresariais e os militares vêm contribuindo para acentuar a tendência ao esvaziamento dos partidos como instância privilegiada para o exercício da mediação política. No que diz respeito aos primeiros, o padrão histórico de representação de seus interesses no aparato estatal foi o acesso direto de grupos, associações e empresas individuais a segmentos desse aparato. No que se refere aos segundos, cabe ressaltar a persistência dos mecanismos e organizações em que se tem sustentado sua tradição intervencionista. Um dos desafios que se colocam para o atual processo de consolidação democrática refere-se à possibilidade de que as instituições representativas venham a converter-se em canais efetivos de articulação e de generalização de interesses corporativo-setoriais.

Finalmente, a arrogância do Executivo e o retraimento dos partidos reforçam-se mutuamente. A estratégia do Executivo de privilegiar um estilo de decisão fechado, sem transparência, que se processa no interior de um círculo burocrático restrito e sem consulta aos partidos, conduz ao enfraquecimento das instituições representativas. Por outro lado, a estratégia dos partidos de sustentação do governo de adotar uma linha de aproximação ou afastamento, em função das oscilações conjunturais, reforça aquela tendência. Em outros termos, tende ao distanciamento quando o governo toma medidas de impacto negativo e à aproximação quando as repercussões são positivas, instaurando-se uma prática de ação reativa, o que, por sua vez, abre espaço para a onipotência do Executivo. Desta forma, acentua-se a perda da capacidade de iniciativa dos partidos, impulsionados crescentemente para a periferia do sistema político, ao mesmo tempo em que o Estado reafirma sua centralidade.

BIBLIOGRAFIA

- DINIZ, Eli. *Empresariado e Transição Política no Brasil: Problemas e Perspectivas*, IUPERJ, série *Estudos*, fevereiro de 1984; *A Transição Política no Brasil: Uma Reavaliação da Dinâmica da Abertura*, *DADOS*, vol. 28, nº 3,

- 1985, pp. 29-346; *O Empresariado e o Momento Político: Entre a Nostalgia do Passado e o Tempo do Futuro*, *Ciências Sociais Hoje*. São Paulo, Cortez, ANPOCS, 1986.
- GÓES, Walder de. "Os Militares e a Transição Política", trabalho apresentado no GT Elites Políticas, durante reunião da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisas em Ciências Sociais. Aguas de São Pedro, São Paulo, outubro de 1985, p. 3.
- LESSA, Renato. Dilemas da Institucionalização Brasileira: Os Primeiros Passos Rumo à Constituinte, IUPERJ, série *Estudos*, nº 46, abril, 1986.
- MAINWARING, Scott e SHARE, Donald. "Transitions from Above: Democratization in Brazil and Spain", agosto de 1984, mimeo.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. O Século de Michels: Competição Oligopólica, Lógica Autoritária e Transição na América Latina, *DADOS*, vol. 28, nº 3, 1985, pp. 283-310.

RESUMO

A TRANSIÇÃO POLÍTICA NO BRASIL: PERSPECTIVAS PARA A DEMOCRACIA

Partindo de uma crítica à abordagem que explica a abertura política brasileira em termos de "transição pelo alto", o artigo propõe outro tipo de análise, que interprete em profundidade os casos específicos de liberalização política. Segundo esta abordagem, a explicação da abertura reside na confluência de duas dinâmicas básicas: uma dinâmica de negociação e de pacto conduzida pelas elites e uma dinâmica de pressões e demandas irradiadas da sociedade. A transição brasileira seria, assim, a resultante do choque entre o projeto de mudança concebido pelos mentores do regime autoritário e a vontade política das forças que lhe opuseram resistência.

Colocando-se a partir daí a questão central de como instaurar efetivamente no país uma ordem democrática, constata-se, por um lado, uma retomada do padrão histórico brasileiro marcado pela forte presença estatal e primazia do executivo na política e, por outro, o refluxo dos partidos e das instituições representativas em geral, em fase de retraimento agravado depois das eleições de 1985.

A autora conclui então que um dos desafios que se colocam para o atual processo de consolidação democrática refere-se à possibilidade de que as instituições representativas venham a converter-se em canais efetivos de articulação e de generalização de interesses corporativo-setoriais.

ABSTRACT

POLITICAL TRANSITION IN BRAZIL: PERSPECTIVES FOR DEMOCRACY

Criticizing the simplistic approach which defines the political transition in Brazil as "transition from above", the author proposes an analysis which explains the liberalization process through the confluence of two dynamics: that of nego-

tiation and pact conducted by the elites and another of pressures and demands emanating from society.

The central question which emerges in the present context is how to effectively establish in the country a democratic order. The analysis indicates, on the one hand, a return of the historical pattern marked by a strong presence of the State and the importance of the executive in Brazilian politics and, on the other, the reflux of representative institutions in general, aggravated after the 1985 elections.

The conclusion shows that the main challenge to democratic consolidation now lies in the possibility that representative institutions become effective channels of articulation and generalization of corporative-sectorial interests.

RESUME

LA TRANSITION POLITIQUE AU BRÉSIL: LES PERSPECTIVES POUR UNE DÉMOCRACIE

Après une critique au courant qui cherche à expliquer l'ouverture politique brésilienne comme une "transition par le haut", l'article propose une interprétation en profondeur qui explique l'ouverture par une confluence de deux dynamiques: celle de la négociation et du pacte conduite par les élites et celle des pressions et demandes venues de la société. La transition brésilienne serait, ainsi, le résultat d'un choc entre le projet de changement conçu par les 'mentors' du régime autoritaire et la volonté politique des forces qui lui opposaient une résistance.

Ceci dit, la question centrale est celle de savoir comment peut s'instaurer effectivement au Brésil un ordre démocratique. Dans ce sens l'article constate, d'un côté, une reprise du modèle historique brésilien marqué par la forte présence étatique et la primauté de l'exécutif dans la politique et, de l'autre, le reflux des partis et des institutions représentatives en général, aggravé depuis les élections de 1985.

La conclusion pose comme défi au processus actuel de consolidation démocratique la possibilité que les institutions représentatives puissent se convertir en canaux effectifs d'articulation et de généralization d'intérêts corporatifs-sectoriaux.

OS ENTRAVES BUROCRÁTICO-POLÍTICOS À PESQUISA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA

*Fernanda A. da Fonseca Sobral **

INTRODUÇÃO

Em trabalho realizado anteriormente (Sobral, 1985a), pretendeu-se analisar as condições e os efeitos sociais da pesquisa desenvolvida pela universidade brasileira, comparativamente às instituições de pesquisa não universitárias. A ênfase, nesse momento, se concentrava na constatação dos interesses de classes e de segmentos sociais que permeavam a produção e a apropriação do conhecimento.

Com esse objetivo e dado que não havia condições de se fazer uma análise exaustiva, fez-se opção pelas áreas de ciências biomédicas e de ciências agrárias, porque nelas poderiam se ver de modo mais explícito os interesses sociais vinculados ao processo de conhecimento. Como contexto institucional, foram escolhidas a Universidade de Brasília (UnB) e a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), ambas universidades públicas, mas diferentes quanto à complexidade, tamanho, regime jurídico e idade¹. Para efeito de comparação com a pesquisa da universidade, foram selecionadas a Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) na área biomédica e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), na área agrônômica.

Embora de início, o problema da burocratização na pesquisa não fosse motivo de atenção específica, esse tema apareceu com destaque

* Professora do Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília.

1. A UFRJ tem uma organização mais complexa que a da UnB, como também uma maior quantidade de alunos. A UFRJ é uma autarquia antiga (sua origem data de 1920), com tradição de pesquisa, enquanto que a UnB é uma fundação recente e planejada para ser um centro de pesquisa, e pós-graduação, por excelência. Acrescentou-se também a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) pois a UFRJ não possui a área de agronomia. Trata-se também, de uma autarquia antiga, embora menor em tamanho.

nas entrevistas realizadas com os pesquisadores, quando se referiram a obstáculos que interferiam no desenvolvimento da pesquisa (juntamente com outros problemas, tais como carência de recursos financeiros e dificuldade de contratação de pessoal). Daí a decisão de analisar detalhadamente o material coletado sobre os entraves burocráticos à pesquisa, coletar mais informações em documentos sobre a política científica e tecnológica e, finalmente, levantar uma discussão de caráter teórico-político sobre a questão. Estes são os objetivos do presente artigo, a serem desenvolvidos nos seguintes tópicos:

- a) burocratização e poder;
- b) tendência à burocratização da sociedade brasileira;
- c) entraves burocráticos à pesquisa;
- d) caráter político dos entraves burocráticos.

O primeiro tópico (burocratização e poder), de conteúdo mais teórico e conceitual, parte da concepção weberiana de dominação burocrática enfocando sua especificidade enquanto tipo ideal, a idéia de racionalidade aí presente e a sua preocupação com a legitimidade do poder. O segundo, de caráter mais histórico, evidencia a tendência à burocratização da sociedade brasileira a partir da instalação do capitalismo urbano-industrial. Constata a relação entre burocratização e modernização que atinge também as universidades e as instituições de pesquisa. A terceira parte do artigo, os entraves burocráticos à pesquisa, descreve e analisa as informações levantadas nas entrevistas realizadas com pesquisadores das áreas e instituições selecionadas, como também em documentos que resumem propostas da sociedade política e da sociedade civil para a política científica e tecnológica. A intenção é de, depois de a burocracia ter sido dimensionada teoricamente e contextualizada na realidade brasileira, mostrar como a experiência burocrática é vivenciada e percebida de diferentes ângulos pelos pesquisadores. Na última seção do trabalho é desvendado o caráter político dos entraves burocráticos e que nem sempre apareceu explicitamente no discurso dos pesquisadores nem nos documentos analisados. Na medida em que a burocracia é também uma relação de poder, sob o envolvimento burocrático da pesquisa, esconde-se o seu controle político, evidenciando, dessa forma, que a ciência e a tecnologia têm sua gênese na estrutura de poder.

BUROCRATIZAÇÃO E PODER

A análise de Weber tem o grande mérito de mostrar que a burocracia não é apenas um fenômeno técnico mas também um processo

de dominação. Os conceitos de dominação e de poder, embora aproximem-se na sua obra, se diferenciam: o poder é considerado de uma forma mais genérica, ou seja, como “a possibilidade de impor a própria vontade sobre a conduta alheia”, enquanto que o estudo da dominação procura verificar a possibilidade de encontrar essa obediência através de mandatos específicos e assegurados por motivos diversos. Tanto a caracterização da dominação como a razão da sua legitimidade estariam nos motivos da dominação. Assim, a convicção possibilita a dominação carismática e o costume garante a dominação tradicional. A dominação racional-legal tem a sua fonte de legitimidade na existência de estatutos e regimentos que orientam a autoridade, sendo a dominação burocrática o seu tipo mais puro.

Embora a racionalidade, no sentido de cálculo e previsão, seja fundamental na burocracia, ela é uma preocupação constante no pensamento weberiano, não se restringindo à especificidade da dominação burocrática. Isso porque a idéia de racionalidade já está presente na proposta metodológica de construção de tipos ideais. A exigência do método científico implica a construção de tipos ideais cujo objetivo é investigar e comparar as ações irracionais (afetivamente condicionadas), como desvios em relação ao desenvolvimento da ação construída com o puramente racional, segundo fins determinados.

O tipo ideal enquanto construção da realidade social, acentuando certos traços e omitindo outros, é um instrumento heurístico importante ao possibilitar uma formalização conceitual e ao reduzir a complexidade e a diversidade dos fenômenos analisados, no entanto, ele possui uma conotação utópica.

“Há uma acentuação unilateral de pontos de vista, que reúnem em um quadro de pensamento homogêneo, traços e características de uma realidade singular. A idealidade dessa construção conceitual se exprime no fato de que ela é uma utopia, ou melhor, uma racionalização utópica que nunca se encontra ou só raramente é encontrada em sua pureza na realidade empírica concreta” (Freund, 1966:51).

Assim, se por um lado o tipo ideal é útil para a compreensão da natureza particular das relações sociais, dado seu caráter singular, utópico e racional, tende, por outro lado, a limitar a análise numa perspectiva histórica e globalizante. Isso evidencia-se claramente no estudo weberiano da burocracia como um tipo específico de poder.

Ainda que para Weber a burocracia seja poder (no sentido da obtenção de obediência dos súditos (os funcionários) em relação aos chefes), uma das formas típicas da sociedade capitalista moderna não apresenta, entretanto, uma fundamentação histórica da estrutura de poder.

Por trás da dominação burocrática, baseada aparentemente na racionalidade e na legalidade, escondem-se os interesses de expansão do capital e de controle político e ideológico da sociedade. A estrutura social capitalista contém toda uma rede de relações de poder que atingem também as organizações burocráticas, passando essas a funcionar como um dos inúmeros veículos onde se refletem interesses de classes e de segmentos sociais dominantes. É nesse aspecto que se levantam os limites na análise weberiana da dominação burocrática. O controle possibilitado pelas organizações burocráticas tem sua gênese na estrutura social capitalista e serve para perpetuá-la.

Apesar das limitações constatadas na abordagem weberiana da relação entre burocracia e poder, o referencial analítico da dominação burocrática é importante para o estudo concreto das mais variadas organizações, tais como a administração do Estado, os partidos políticos e as empresas públicas e privadas, sem perder de vista alguns aspectos fundamentais para a caracterização de uma organização burocrática: a exigência de regras fixas que definem a autoridade, a existência de uma hierarquia de funções nas quais as pessoas tenham competência adquirida através de treinamento específico e a necessidade de documentos escritos que orientem a administração.

TENDÊNCIA A BUROCRATIZAÇÃO DA SOCIEDADE BRASILEIRA

Tomando como ponto de partida a abordagem weberiana, o pensamento científico seria uma forma de pensar racional assim como a burocracia seria um tipo de dominação racional, ambos típicos de um processo mais amplo de racionalização e modernização da sociedade capitalista.

No Brasil, a relação entre burocracia, desenvolvimento científico, modernização e capitalismo pode ser vista na tendência à burocratização da sociedade brasileira a partir da instalação do capitalismo industrial.

É sobretudo a partir de 1930, quando se desencadeia o processo de industrialização no Brasil, que passa a existir a organização burocrática, pois:

“nas sociedades pré-industriais o grupo social produtivo por excelência tende a ter caráter familiar e tradicional — representado pela pequena propriedade agrícola, a indústria artesanal e mesmo a pequena empresa familiar — e nas sociedades industriais o sistema social produtivo por excelência é a organização burocrática representada pelo Estado ou indiretamente pelas empresas estatais ou através das empresas privadas” (Graciani, 1982:47).

O fortalecimento do setor secundário e terciário da economia faz surgir a necessidade de modernização administrativa, influenciando na burocratização das empresas públicas, privadas e da administração do Estado. Por outro lado, o desenvolvimento industrial passa também a requerer desenvolvimento científico. Por isso, criam-se instituições de fomento à ciência prática e utilitária, como é o caso do Instituto Oswaldo Cruz ².

Embora o Instituto Oswaldo Cruz tenha suas origens no início do século, já havia prenúncios de uma incipiente industrialização e problemas alarmantes na área de saúde pública, que prejudicavam a força de trabalho. Em 1909, o Instituto de Patologia Experimental passa a chamar-se Instituto Oswaldo Cruz com uma tendência marcante para a pesquisa aplicada, na medida em que dava apoio imediato aos programas de saúde da região, como as campanhas contra a peste bubônica, a febra amarela, a malária, etc.

Ao final da década de 50, uma série de medidas de política econômica produzem uma intensa concentração da propriedade, do capital, do mercado e da renda. Essa concentração provoca um aumento das grandes empresas que passam a ter uma organização burocrática complexa. Isso também acontece na burocracia do Estado que assume o papel de concentrador de capital. Ao lado disso, a penetração do capital estrangeiro traz em seu bojo a ideologia da modernização, baseada na racionalidade e eficiência.

Dessa forma, o novo momento da vida brasileira, a partir de 1964, caracterizado pela internacionalização da economia e pelo autoritarismo político, vai propiciar ainda mais a modernização das instituições de pesquisa, sejam elas universitárias ou não. Por isso mesmo, criam-se ou transformam-se determinadas instituições de pesquisa científica e tecnológica, segundo necessidades do desenvolvimento capitalista adotado no Brasil. É o que podemos constatar com as reformulações ocorridas nesse período no Instituto Oswaldo Cruz, com a criação da EMBRAPA e com a reforma universitária.

É a partir de 1970 que a Fundação Oswaldo Cruz assume o seu caráter atual com três objetivos desenvolvidos em setores específicos: formação e aperfeiçoamento de profissionais para o campo da saúde pública (Escola Nacional de Saúde Pública), elaboração e fabricação de produtos biológicos profiláticos e de medicamentos necessários aos programas da própria Fundação e do Ministério da Saúde (Biomanguinhos e Farmanguinhos) e com recursos naturais, como o CENARGEN (Centro Nacional de Recursos Genéticos), situado no Distrito Federal. Há também o subsistema estadual de pesquisa formado por

2. Serão descritas sumariamente a origem e a evolução da FIOCRUZ, EMBRAPA, UnB e UFRJ, pelo fato de serem as instituições escolhidas para análise das condições de pesquisa.

Empresas Estaduais e Programas Integrados que trabalham com produtos e recursos dos seus Estados. De uma forma geral, os centros nacionais desenvolvem tecnologias novas a serem adaptadas às condições locais pelas instituições estaduais (Souza, 1984).

A utilização de mecanismos técnico-burocráticos para viabilizar o modelo econômico e político vigente a partir de 1964 atinge também a universidade brasileira, resultando na Reforma Universitária de 1968.

A grande concentração de capital ocorrida desde o final da década de 50 propicia a mudança do modelo de ascensão das camadas médias. Enquanto anteriormente o alvo de ascensão das camadas médias eram os pequenos negócios ou o exercício das profissões liberais, a partir desse período, são as hierarquias ocupacionais das organizações burocráticas que se ampliam tanto no setor privado quanto no setor público da economia, resultando no aumento da demanda do ensino superior (Cunha, 1973).

Essa tendência faz o Grupo de Trabalho da Reforma Universitária mostrar que expansão de vagas no ensino superior é desejável e necessária, entretanto, como não deve prejudicar o atendimento da escolarização dos níveis inferiores, deve-se expandir o sistema com um mínimo de custo. Daí a razão da nova legislação da universidade brasileira ter dois princípios básicos, um de caráter administrativo (a não duplicação dos meios para fins idênticos ou equivalentes) e outro de caráter acadêmico (integração do ensino, pesquisa e extensão), visando atingir, com essa nova organização, um alto grau de racionalidade e eficiência.

Para isso, as principais medidas adotadas foram a departamentalização, a matrícula por disciplina, a instituição do curso básico, a unificação do vestibular por região e o ingresso por classificação etc.

“A departamentalização foi um processo de substituição das unidades acadêmicas estanques por uma estrutura administrativa capaz de eliminar a duplicação de trabalhos, e também de aumentar a taxa de utilização dos recursos de espaços, instalações e professores” (Cunha, 1973: 50).

Quanto às universidades que são aqui objeto de estudo específico, pode-se afirmar que pelo fato da UnB ter sido criada no contexto modernizante já atuante àquela época, muitas das inovações na sua organização burocrática foram mais tarde incorporadas à Lei 5.540/68 (como a departamentalização). Já a UFRJ, por ser mais antiga que a UnB, vai passar por várias modificações em sua estrutura administrativa no decorrer das várias fases da história política brasileira. Em 1937, durante a presidência de Getúlio Vargas, a URJ é transformada em Universidade do Brasil. Em 1945, é assinado o Decreto-lei

da Autonomia Universitária. A partir deste Decreto, a Universidade do Brasil passa à condição de autarquia educacional, gozando de autonomia administrativa, financeira, didática e disciplinar. Em 1963, passa a denominar-se Universidade Federal do Rio de Janeiro. Em 1968, dentro do espírito da reforma universitária, é extinta a cátedra como emprego vitalício de domínio exclusivo do catedrático e institucionalizado o departamento como a menor unidade de ensino e pesquisa dentro da Universidade.

Embora as mudanças ocorridas na universidade e instituições de pesquisa tenham sido feitas em nome da racionalidade administrativa, vários problemas vão surgir na prática³. Ainda que a tendência de burocratização e modernização da sociedade brasileira seja evidente em função das necessidades do modelo desenvolvimentista e dependente em vigor, isso não significa a racionalização e eficiência no desenvolvimento das atividades-fins das instituições burocráticas. Pelo contrário, a burocratização dificulta o desenvolvimento da pesquisa. Isso porque as relações de poder estabelecidas no Estado capitalista dependente se refletem nas organizações burocráticas fazendo com que se criem uma série de mecanismos limitadores, ou seja, uma série de entraves burocráticos à pesquisa. Tanto que certas instituições de pesquisa ou certas áreas de conhecimento, mais atreladas aos interesses econômicos e políticos dominantes, sentem menos os entraves burocráticos do que outras. É o caso da EMBRAPA pelo fato de desenvolver um tipo de tecnologia que induz ao uso maciço de máquinas e insumos modernos e com isso contribui para o processo de acumulação do capital internacional no campo. A burocratização da EMBRAPA, embora possa orientar e limitar a pesquisa às prioridades governamentais, não chega a impedir a pesquisa. Já a universidade, por ela estar menos articulada aos interesses econômicos imediatos, os entraves burocráticos chegam, em alguns casos, a ser impeditivos ao desenvolvimento da pesquisa.

OS ENTRAVES BUROCRÁTICOS À PESQUISA

As suposições aqui levantadas se baseiam numa série de entrevistas realizadas com pesquisadores de ciências agrárias da UnB, UFRJ e EMBRAPA e com pesquisadores de ciências biomédicas da

3. Na UFRJ, por exemplo, muitas cátedras foram reestruturadas como departamentos, a partir de determinadas áreas de ensino e pesquisa de certos catedráticos. Além disso, a criação dos departamentos não diminuiu a centralização das decisões nem a burocratização.

UnB, UFRJ e Fundação Oswaldo Cruz⁴. Para que as suposições não fossem unicamente estabelecidas em função desse tipo de percepção dos pesquisadores e dado o fato da maioria das entrevistas ter sido realizada no governo anterior (em 1984), foi também analisado uma série de documentos elaborados no período de transição política, pela sociedade política e pela sociedade civil, sobre a política científica e tecnológica⁵.

A burocratização é um fenômeno marcante nas instituições universitárias e não-universitárias. Já a evidência da burocratização como um entrave ao desenvolvimento da pesquisa é mais vivenciado pelos pesquisadores da universidade. Isso porque a estrutura de poder vigente no período de autoritarismo político procurou controlar a universidade através de múltiplas facetas burocráticas: leis, decretos, pareceres, normas, currículo mínimo, regimentos, conselhos, regras de jubramento, registro de diplomas e certificados, normas de controle de pessoal semelhantes às do serviço público, rituais de concurso etc. (Araújo e Oliveira, 1985). Além disso, no que se refere especificamente à pesquisa, como a universidade é considerada tradicionalmente um centro autônomo de produção de saber, ela foi, nesse mesmo período, esvaziada de recursos próprios para pesquisa. Em consequência, há a quase total dependência de recursos das agências financiadoras para o desenvolvimento da pesquisa e a pluralidade de fontes de financiamento requer um gerenciamento por parte da universidade que faz aumentar ainda mais a sua burocratização⁶. Por outro lado, a necessidade de recursos externos à universidade para o desenvolvimento de pesquisa faz diminuir a sua autonomia na definição de temas relevantes de pesquisa.

4. Visando ter uma idéia das pesquisas desenvolvidas e dos seus principais responsáveis, a serem entrevistados num momento posterior, inicialmente foram contactados os chefes de departamentos e/ou diretores de institutos, como também foram analisados os relatórios de produção científica das áreas e instituições acima referidas.

5. Os documentos analisados foram "Considerações sobre a Política Científica e Tecnológica no Novo Governo" da SBPC, "Ciência e Tecnologia na Nova República" elaborado por uma comissão de membros das sociedades científicas, "Plano de Recuperação da Capacidade de Pesquisa Instalada no País", do Ministério da Ciência e Tecnologia, "Sugestões e Recomendações para o III PNPG" feitas pelos Presidentes de Comissões de Consultores Científicos da CAPES e pelos Pró-Reitores de Pesquisa e Pós-Graduação, como também aquelas contidas em "Avaliação e Perspectivas" de 1982 e "Ação Programada de Desenvolvimento Científico" de 1983 do CNPq.

6. O aumento da burocratização da universidade, além de dever-se à sua sobrevivência por recursos externos, também se deve ao próprio crescimento interno da universidade e ao fato de ter o modelo organizacional copiado de outros países (Araújo e Oliveira, 1985).

Dessa forma, as informações levantadas sobre a burocratização no desenvolvimento da pesquisa revelaram que os entraves burocráticos estão sendo percebidos de vários ângulos pelos pesquisadores:

- a) processo burocrático-centralizado de definição de prioridades de pesquisas;
- b) controle burocrático-fiscal dos convênios;
- c) exigência de preenchimento de excessivo número de documentos;
- d) existência de uma série de leis ou regimentos impeditivos.

Quanto ao primeiro aspecto levantado, no período em que a maioria das entrevistas foi realizada (2º semestre de 1984), os pesquisadores afirmaram participar pouco das decisões sobre as linhas de pesquisa prioritárias das agências financiadoras, desconhecendo os critérios pelos quais as definições eram tomadas. Embora muitos dos departamentos analisados tivessem pesquisadores seus integrando comitês assessores dessas agências ou dando consultorias, geralmente se resumiam a emitir pareceres sobre os pedidos de auxílio de pesquisa e não a discutir ou elaborar uma política de pesquisa⁷. As linhas gerais de prioridades de pesquisa eram traçadas quando da elaboração dos PND (Planos Nacionais de Desenvolvimento Científico e Tecnológico), por instâncias superiores da burocracia estatal, como é o caso do CCT (Conselho de Ciência e Tecnologia), com reduzida participação da comunidade científica.

A centralização burocrática na definição de prioridades de pesquisas pode ser vista através das seguintes declarações dos pesquisadores:

“Nós não tínhamos uma decisão de estudar vinhaça, mas havia recursos para vinhaça, então nós tivemos que nos entortiar e estudar vinhaça, pois com esses recursos temos condições de manter uma parte do Departamento andando. Isso serve como exemplo de adaptação que nós tivemos de fazer para sobreviver; nós não temos tido autonomia de definir e discutir quais são as linhas prioritárias de pesquisa, aquelas que mais interessam ao Estado ou ao país; nós estamos tendo que nos adaptar às linhas de pesquisa que contam com financiamento por decisões tomadas a nível político ou burocrático. Nós não somos consultados” (nº 20).

7. Acresce-se ainda o fato de que esses consultores não eram geralmente escolhidos nas suas unidades de pesquisa e sim pela direção dos órgãos de financiamento.

“Para ser honesta, eu não tenho a menor idéia de como são definidas as prioridades de pesquisa, eu acho que devam vir das altas esferas, baseadas em critérios econômicos; decididamente não são uma prioridade social. Em última análise, eu diria que a definição se dá na Secretaria de Planejamento; eu não sei dizer quem são as pessoas e qual a mecânica utilizada para a discussão e estabelecimento das prioridades de pesquisa” (nº 17).

Outro exemplo típico do processo burocrático centralizado de definição de prioridades de pesquisa foi a formulação do PADCT (Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico):

“O PADCT padece de um mal de nascença: foi concebido como um pacote tecnocrático que desaba subitamente sobre as cabeças dos pesquisadores” (Nussenzweig, 1984:101).

Esse ângulo da burocratização foi também ressaltado nos documentos elaborados pela comunidade científica no início do novo governo⁸. Por exemplo, as sugestões para o III PNPG (Plano Nacional de Pós-Graduação) feitas pelos Presidentes das Comissões de Consultores Científicos falam em “estabelecer mecanismos que assegurem a efetiva participação da comunidade científica na composição dos Comitês e Órgãos de Decisão das Agências de Fomento e na definição de diretrizes para distribuição de recursos”. O Edital da revista *Ciência Hoje* de janeiro/fevereiro de 1985, quando se refere às quatro mudanças fundamentais na elaboração e implementação da política científica e tecnológica, inclui a “participação dos cientistas e tecnólogos no processo de formulação das políticas do governo para as suas áreas”. O documento sobre “Ciência e Tecnologia na Nova República” elaborado por uma comissão da SBPC (Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência) e da Academia Brasileira de Ciências assim propõe:

1. maior número de integrantes da comunidade científica deve participar dos Conselhos e de outros órgãos diretivos das agências de fomento do governo, em proporção a ser estudada;

2. o papel destes não deve ser somente consultivo, mas deve haver participação nas deliberações fundamentais a respeito da política científica destas entidades;

8. Pode-se constatar que o discurso dos pesquisadores apreendido pelas entrevistas de 1984 reaparece mais organizadamente na maioria dos documentos produzidos pela comunidade científica e muitas vezes é também apropriado nas propostas governamentais da Nova República.

3. os representantes da comunidade científica devem ser escolhidos de forma a garantir efetiva representatividade...

Quanto ao controle burocrático-fiscal dos convênios, como as universidades não dispõem de recursos orçamentários para a realização de pesquisas, dependem de agências de fomento como a FINEP, CNPq, CAPES, OPAS, OMS e a STI que firmam convênios com as instituições executoras de pesquisas. Assim, as dificuldades burocráticas são multiplicadas pois os pesquisadores devem ter seus projetos aprovados e sobretudo fiscalizados tanto nas suas instituições de pesquisa como nos órgãos de financiamento. Além disso, dentro desses diferentes órgãos, os pedidos de auxílio, os relatórios técnicos e as prestações de contas passam por várias instâncias administrativas, resultando no atraso da liberação dos recursos, na desvalorização monetária, prejudicando muitas vezes a atividade de pesquisa.

“Os fundos demoram a chegar em tuas mãos. Até o pedido ser julgado, até você ter o dinheiro nas mãos para gastar, já se passaram vários meses. Esses fundos muitas vezes não sofrem correção monetária e por conseguinte, temos que reduzir nossos planos” (nº 3).

“Você perde mais tempo pedindo dinheiro e prestando conta do dinheiro, em relatórios, pedido de auxílio, etc. do que a trabalhar. Se você está na liderança de um laboratório, certamente o que você menos faz é mexer com a pesquisa do laboratório. Gasta uma parcela substancial do seu tempo propondo a pesquisa, procurando dinheiro, agindo em prestação de contas e relatórios, ou seja, substancialmente preenchendo a burocracia. Você está tendo um exemplo nítido disso. No momento, todos aqui estamos envolvidos com o relatório trimestral para a FINEP. Temos também relatórios para a CAPES, CNPq e CEPEG, além do preenchimento dos planos de atuação para o ano que vem na universidade... Quanto mais dinheiro se tem, mais burocracia vai haver. Isso é um problema nosso. Isso é um problema de financiamento exclusivamente de agências brasileiras. Porque a experiência que nós temos com agências internacionais, tipo OPAS, OMS, são muito mais simplificadas” (nº 18).

Tentando contornar esse controle burocrático-fiscal dos convênios, muitos pesquisadores optam por agências financiadoras que apoiem diretamente os pesquisadores e não a instituição, ou então, utilizam-se de arranjos institucionais (fundações, associações, institutos independentes) que livram os pesquisadores dos controles de rotina, possibilitando também o aumento dos seus salários (Schwartzman, 1985).

Outro aspecto referido pelos pesquisadores é a *exigência de um número excessivo de documentos* (a chamada "papelada") tanto no momento da solicitação de auxílio como na ocasião da prestação de contas. É o que se pode observar no relato dos pesquisadores:

"Não há nenhum sistema de coordenação de pesquisa ao nível de universidade; há o Conselho Superior de Ensino e Pesquisa que empurra papel de um lado para outro" (nº 19).

"A FINEP naturalmente tem recursos para pesquisa, mas as exigências burocráticas para obter qualquer recurso são tão grandes que não é possível. Ninguém se atreve a preencher um pedido de auxílio de pesquisa" (nº 15).

A existência de leis federais ou regulamentos específicos que orientam as organizações burocráticas, foram consideradas como impeditivas ao andamento das pesquisas, sobretudo no que se refere ao controle da importação de material e à proibição de contratação de pessoal.

"Eu tenho recursos financeiros para contratar uma datilógrafa mas não posso contratá-la porque existe uma lei que impede a contratação" (nº 07).

"Os produtos importados são difíceis de se obter. Da demanda à obtenção do produto, leva cento e oitenta dias no mínimo" (nº 30).

"Há equipamentos que nós precisamos e não temos, equipamentos que conseguimos com recursos da FINEP há dois anos e há dois anos estamos lutando para importá-los; não conseguimos. Havia impecilhos de ordem burocrática e quando nós conseguimos todas as declarações, todas as assinaturas, a universidade tinha que ter dólares suficientes para fazer a importação, tinha que ter uma reserva de câmbio. Quando ela conseguiu fazer isso, houve atraso por parte de um órgão e aí hoje o equipamento está pelo dobro do preço" (nº 21).

A redução da burocracia para a importação também é aludida no "Plano de Recuperação da Capacidade de Pesquisa Instalada no País" do Ministério da Ciência e Tecnologia. Para diminuir os entraves burocráticos à importação de insumos à pesquisa, propõe-se a criação de uma Alfândega Especial do Ministério da Ciência e Tecnologia.

Diante das informações levantadas, pode-se afirmar que a organização burocrática caracterizada pela ordenação de acordo com leis, regimentos e normas administrativas, pela existência de hierarquia de postos e de níveis de autoridade e pela administração baseada em documentos escritos, tende a dificultar as atividades de pesquisa. A burocracia que, como tipo ideal, deveria ser racional no que se refere

à consecução dos seus fins (no caso analisado, a realização de pesquisas), dentro da universidade e das instituições de pesquisa, torna-se muito mais um instrumento de controle, no sentido de impor prioridades de pesquisa ou de impedir a realização de outras. Isso inviabiliza a escolha de temas de pesquisa a partir de demandas sociais mais amplas ou de exigências do próprio desenvolvimento científico. O autoritarismo implícito no processo burocrático-centralizado de definição de prioridade de pesquisa viabiliza a penetração de interesses econômicos e políticos dominantes, típicos do modelo econômico e político que efetiva o aprofundamento de um capitalismo dependente, estimulando pesquisas que favoreçam a acumulação do capital internacional⁹. O'Donnell (1975) afirma que "a exclusão do setor popular pelo Estado Burocrático Autoritário é condição para garantia de uma ordem social e de uma estabilidade sócio-econômica, condição necessária para atrair, na quantidade e continuidade necessárias, o capital internacional" (O'Donnell, 1975:19).

Cada entrave burocrático apresentado é uma forma microscópica de evidenciar uma estrutura de poder que não está muito interessada no estímulo de uma pesquisa científica e tecnológica que possibilite a libertação nacional. O que deveria ser sinônimo de precisão, rapidez, discreção, uniformidade, oficialidade segundo o tipo ideal weberiano, acaba se convertendo em redução e controle das atividades de pesquisa. Mas a explicação para esse fenômeno só pode ser dado através do estudo do conteúdo político da burocracia, ao dimensioná-la como uma relação de poder.

O CARÁTER POLÍTICO DOS ENTRAVES BUROCRÁTICOS

A análise das informações coletadas mostraram que a burocratização é sobretudo percebida como obstaculizante ao desenvolvimento da pesquisa. No entanto, a ineficiência burocrática só pode ser entendida na medida em que seja desvendado o seu caráter político. A centralização burocrática de definição de prioridades de pesquisa, o controle burocrático-fiscal sobre os convênios, os regulamentos e os documentos que atrasam ou limitam a atividade de pesquisa, refletem estruturas de poder e interesses em jogo. Na medida em que a ciência e a tecnologia passaram a ser elementos integrantes do modo de produção capitalista e se transformaram em políticas desenvolvidas pelo Estado, também passaram a fazer parte da rede de poder das

9. Ver o exemplo citado sobre a prioridade dada ao estudo de produtos de exportação, como a vinhaça, derivada da cana-de-açúcar.

classes e de segmentos sociais, ou seja, das forças sociais atuantes num determinado contexto histórico.

No caso brasileiro, país capitalista dependente, as forças ligadas à internacionalização da economia têm sido dominantes. Os interesses do capital internacional, intermediados pelo Estado, se mostram atuantes fazendo com que uma série de mecanismos burocráticos restrinjam o desenvolvimento da pesquisa, favorecendo a importação de tecnologia estrangeira ou então estimulando pesquisas relativas a produtos de exportação e/ou pesquisas que necessitem importar insumos¹⁰ (Sobral, 1985a).

Evidencia-se assim, a utilização da organização burocrática para escamotear uma dominação de ordem econômica e política, ou seja, originada na realidade capitalista dependente. O Estado, nessas sociedades, traz em seu bojo uma série de contradições, como se pode ver pela tendência de mundialização da estrutura produtiva e pela delimitação territorial nacional do Estado. Dado que o processo de acumulação é determinado pelo capital em escala mundial, o Estado, além de exercer uma dominação interna, sofre também uma dominação externa. Isso faz com que o Estado capitalista dependente além de se envolver com conflitos entre as classes dominantes e as classes dominadas, também enfrente o processo mundial do capital e sua especificidade numa dinâmica social interna. Conseqüentemente, muitas propostas no sentido do fomento à ciência e à tecnologia para a autonomia da Nação terminam inviabilizadas pelos mecanismos tidos como burocráticos, mas de conteúdo essencialmente político.

Contudo, além dos entraves burocráticos serem políticos pelo fato de expressarem interesses ambíguos do Estado capitalista periférico, também podem ser assim considerados pelo fato de representarem micropoderes, ou seja, poderes locais, específicos, de uma forma não estreitamente ligada ao poder do Estado, embora não totalmente desvinculada dele (Sobral, 1985b). Através da exigência de uma série de documentos ou de assinaturas, exerce-se também o poder de um escalão superior sobre o inferior dentro da organização burocrática (seja chefia de um departamento, direção de uma instituição ou reitoria de uma universidade).

“Nós temos impecilhos burocráticos tais como: o chefe só assina pedido de compra de reagente numa terça-feira; então se esta pesquisa está precisando de um reagente para comprar

10. Além desse fator ligado mais diretamente a interesses econômicos, deve-se acrescentar o clientelismo característico da história política brasileira. Esse clientelismo atinge o aparelho estatal, chegando às instituições que realizam a pesquisa e aos órgãos que a financiam, favorecendo determinados pesquisadores e/ou instituições.

com urgência na quarta-feira, tem que esperar até terça-feira da semana que vem. Eu vejo então na EMBRAPA uma maquinária burocrática que foi criada com a única finalidade de assistir ao pesquisador e essa finalidade não está sendo cumprida. Eu não tenho um burocrata atrás de mim dizendo, se você precisar de uma droga eu compro para você, eu tenho que ficar atrás dele para comprar uma droga para mim, então o pesquisador é obrigado a sair do laboratório e mexer na parte burocrática da empresa e não o contrário... A área burocrática está muito bem montada, mas não está sendo bem direcionada" (nº 39).

Sendo assim, os entraves burocráticos sempre expressam relações de poder, seja poder do Estado, representando interesses dos grupos dominantes, seja dos diferentes cargos e funcionários dentro da hierarquia burocrática, efetivando-se num nível macro (da estrutura social) e num nível micro (da instituição). Dessa forma, a racionalidade da burocracia no sentido da adequação dos meios aos fins, embora não se dê como desenvolvimento ágil e eficaz da pesquisa, efetua-se como controle do Estado e das diversas instâncias e/ou autoridades dentro das instituições. A burocracia se converte num meio adequado para o exercício do controle da pesquisa e do pesquisador. Nesse sentido, a burocracia não perde a sua racionalidade. Apenas a racionalidade burocrática é fundamentalmente política.

A análise dos entraves burocráticos à pesquisa nos remete à idéia de que a ciência e a tecnologia, resultantes das atividades de pesquisa nas organizações burocráticas, são políticas e não essencialmente neutras. Isso não somente por serem apropriadas pelo Estado, mas também devido a sua origem na estrutura de poder mais ampla (poder do Estado), representando interesses de determinadas classes e de segmentos sociais, e em poderes mais específicos (controle de determinados tecnoburocratas).

Embora Weber tenha abordado a burocracia como um tipo de dominação, a sua concepção enquanto tipo ideal não permite a análise da estrutura de poder em suas múltiplas contradições, como é necessário para o estudo da burocracia numa realidade capitalista dependente. Só através de uma visão global das relações de poder em suas dimensões econômica, política e ideológica, pode-se entender a irracionalidade da burocracia no que se refere à eficiência e a sua racionalidade enquanto poder, propiciando a expansão do capital e o controle político e ideológico da sociedade.

FONTES

1. Entrevistas realizadas com os pesquisadores das instituições de julho a dezembro de 1984:

- nº 01 a nº 13 — Pesquisadores da Universidade de Brasília.
- nº 14 a nº 24 — Pesquisadores da UFRJ e UFRRJ.
- nº 25 a nº 34 — Pesquisadores da Fundação Oswaldo Cruz.
- nº 35 a nº 41 — Pesquisadores da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária — EMBRAPA.

2. Documentos

- Documento sobre Ciência e Tecnologia na Nova República. *Ciência e Cultura*, vol. 37, nº 11, novembro de 1985.
- A CAPES E III Plano Nacional de PÓS-GRADUAÇÃO. *Ciência e Cultura*, vol. 37, nº 12, dezembro de 1985.
- Ciência e Governo. *Ciência e Cultura*, vol. 37, nº 7, julho de 1985.
- Ministério da Ciência e Tecnologia. *Plano de Recuperação da Capacidade de Pesquisa Instalada no País*, Brasília, março de 1986.
- SEPLAN/CNPq. *Avaliação e Perspectivas*, Brasília, 1982.
- SEPLAN/CNPq. *Ação Programada em Ciência e Tecnologia*, Brasília, 1983.

BIBLIOGRAFIA

- ARAÚJO e OLIVEIRA, J.B. *Universidade Aberta — Uma Alternativa para o Ensino Superior*. ABDE, 1985.
- AGUIAR, Ronaldo C. *Abrindo o Pacote Tecnológico*, São Paulo, POLIS/CNPq, 1986.
- CIENCIA HOJE*, Vol. 3, nº 16, janeiro/fevereiro de 1985.
- DAL-ROSSO, S. e TEIXEIRA, J. G. *Os Mistérios da Caixa Preta: Mecanismos de Participação na Política de Ciência e Tecnologia. Textos em Política Científica e Tecnológica*. Texto 15, Brasília, CNPq, junho de 1985.
- FREUND, Julien. *Sociologia de Max Weber*. Rio de Janeiro, Ed. Forense, 1966.
- LACERDA, Maria do C. *Universidade e Processo de Decisão*. Brasília, UnB, 1973, Tese de Mestrado em Sociologia, mimeo.
- LECHNER, Norbert. *Las Crisis del Estado en America Latina*. Caracas, El Cid Editor, 1977.
- NUSSENZVEIG, Moisés. "O PADCT e a Sobrevivência da Pesquisa". *Ciência Hoje*, vol. 3, nº 13, julho/agosto, 1984.
- O'DONNEIL, Guilherme. *Reflexiones sobre las Tendencias Generales del Cambio en el Estado Latino Americano*. Buenos Aires, CEDES/CLACSO, 1975.
- PROGRAMA DE AVALIAÇÃO DA REFORMA UNIVERSITÁRIA. Brasília, Universidade de Brasília. *Relatório Final do Estudo de Base*, setembro de 1985.

- PROGRAMA DE AVALIAÇÃO DA REFORMA UNIVERSITÁRIA. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro. *Relatório Final do Estudo-Base*, dezembro de 1985.
- SCHWARTZMAN, Simon. Desempenho das Unidades de Pesquisa: Ponto para as Universidades. *Revista Brasileira de Tecnologia*, vol. 16, nº 2, março/abril, 1985.
- SKEEF, Ana Maria F. *Organização Departamental e Produção Científica: Universidade de Brasília*. Brasília, UnB, 1977. Tese de Mestrado em Sociologia, mimeo.
- SOBRAL, Fernanda A. F. *A Produção e a Apropriação Social de Pesquisa Científica e Tecnológica no Capitalismo Dependente*. Brasília, UnB, 1985, mimeo.
- SOBRAL, Fernanda A. F. *Saber e Poder em Foucault*. Brasília, UnB, 1985, mimeo.
- SOUZA, Ivan S. F. "Le Monde Rural et les Politiques de Recherche Agricoles-Premières Reflexions" in: Chatelin et Arvantis: *Pratiques et Politiques Scientifiques*. Paris, Editions de l'ORSTOM, 1984.
- TRAGTENBERG, Maurício. *Burocracia e Ideologia*. São Paulo. Ed. Ática, 1977.
- WEBER, Max. *Economia y Sociedad I e II*. México. Fondo de Cultura Económica, 1974.
- WEBER, Max. *O Político e o Cientista*. Lisboa, Editora Presença, 1983.

RESUMO

OS ENTRAVES BUROCRÁTICO-POLÍTICOS A PESQUISA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA

A primeira parte do artigo, burocratização e poder, mostra a concepção weberiana de dominação burocrática, enfocando sua especificidade enquanto tipo ideal e a idéia de racionalidade. O segundo, de caráter histórico, mostra a tendência à burocratização da sociedade brasileira a partir da instalação do capitalismo industrial, constatando a relação entre burocratização e modernização que atinge também as universidades e as instituições de pesquisa do Brasil. A terceira parte apresenta os entraves burocráticos percebidos de diferentes ângulos pelos pesquisadores: processo burocrático — centralizado de definição de prioridade de pesquisas, controle burocrático-fiscal sobre os convênios, exigência de preenchimento de um número excessivo de documentos e existência de leis e regimentos impeditivos ao desenvolvimento da pesquisa. A parte final desvenda o conteúdo político dos entraves burocráticos, explicitando a relação de poder contida na burocracia. No caso brasileiro, eles expressam interesses específicos do capitalismo dependente, e assim convertem-se em instrumentos de expansão do capital internacional e de controle político e ideológico da pesquisa.

ABSTRACT

POLITICAL-BUREAUCRATIC HINDRANCES TO SCIENTIFIC AND TECHNOLOGICAL RESEARCH

Taking as a starting point the weberian theory of bureaucratizatic domination, the author goes on to consider the tendency towards bureaucratization in Brazilian

society, demonstrating how the relation between bureaucratization and modernization touches universities and research centres in Brazil. The bureaucratic impediments to research are identified as: centralization in the definition of research priorities, fiscal-bureaucratic control over research grants and agreements, excessive number of forms and documents to fill out and the existence of laws and regulations which hinder research development.

The conclusion is that the political content of bureaucratic hindrances expresses the specific interests of dependent capitalism, converting them into instruments for the expansion of international capitalism and for political and ideological control over scientific research.

RESUME

LES ENTRAVES POLITICO-BUREAUCRATIQUES A LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE ET TECHNOLOGIQUE

Après avoir explicité la théorie weberienne sur la domination bureaucratique, l'auteur montre la tendance bureaucratique de la société brésilienne et constate que le rapport entre bureaucratie et modernisation atteint les universités et centres de recherche sous plusieurs formes: centralization des définitions de priorités de recherche, contrôle bureaucratique et fiscal sur les accords, exigence d'un nombre excessif de formulaires et documents et les lois et règlements qui empêchent le développement de la recherche.

La conclusion de l'auteur est que ces entraves révèlent les rapports de pouvoir que contrient la bureaucratie et sont l'expression des intérêts spécifiques du capitalisme dépendent, se constituant en instruments du contrôle politique et idéologique de la recherche.

RESENHAS

NUNES, Everardo Duarte. (org.) *As ciências sociais em saúde na América Latina*. Brasília: OPAS, 1985, 474 p.

*Elizabeth Freitas **

A preocupação em analisar e discutir os aspectos sociais relacionados com o processo saúde-doença e com os serviços de saúde deu origem à organização desse trabalho, uma coletânea de vinte textos apresentados numa seqüência de eventos realizados pela Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), nos quais se discutiram os diversos aspectos da pesquisa social em saúde na América Latina. Divide-se em quatro partes principais. A primeira apresenta um quadro da situação das ciências sociais em saúde no Brasil (Teixeira), Equador (Campana), México (Bay) e Venezuela (Castellanos). A segunda destaca as disciplinas "clássicas" relacionadas com a questão social na área da saúde: Antropologia, Economia, Psicologia Social e Sociologia. A terceira refere-se às áreas temáticas e está subdividida em três partes: Estudos Sócio-epidemiológicos; Serviços de Saúde; Educação e Formação de Pessoal. A quarta e última parte analisa questões de Epistemologia, procurando abordar os problemas metodológicos com que se defrontam as ciências sociais nessa área.

Na apresentação do trabalho, Juan César Garcia faz uma análise da trajetória das ciências sociais em saúde e do papel da OPAS nesse processo. A introdução analisa e discute as tendências e perspectivas das ciências sociais em saúde a partir de quatro aspectos: (1) A Saúde e a Medicina como Objeto de Estudo das Ciências Sociais na América Latina; (2) As Disciplinas das Ciências Sociais e a Saúde; (3) O Ensino e o Desenvolvimento das Pesquisas; (4) A Função das Instituições Internacionais. Contém ampla referência bibliográfica acerca da produção científica nessa área e comentários sobre a bibliografia citada.

Os textos em questão inserem-se num marco teórico e metodológico diferente daquele tradicionalmente utilizado pela clínica médica (de forte influência positivista) e pela sociologia médica

* Mestrando em Sociologia na Universidade de Brasília.

funcionalista. Através de uma abordagem materialista dialética, procuram identificar, pela explicação científica, os determinantes suprabiológicos da doença, contextualizando historicamente a prática da medicina, com ênfase na determinação social do processo saúde-doença, que se insere nos processos sociais mais gerais. Procuram, também, definir a especificidade do biológico e do social, assim como das leis que regem a sua relação.

O homem, como objeto da ciência médica tradicional, é basicamente um agregado de órgãos e sistemas. O novo enfoque da ciência médica passa a encará-lo como sujeito da vida social, explicando a realidade da saúde não mais como um fenômeno individual, reduzido à dimensão hospitalar, mas através da sua dimensão social, como um problema coletivo. Ao analisar a situação das ciências sociais em saúde no Brasil, Sonia Teixeira afirma que o objeto de estudo da medicina é representado por corpos sociais e não biológicos, ou seja, não se trata de meros indivíduos, mas de sujeitos-sociais (grupos e classes), e de relações sociais referidas ao processo saúde-doença. A categoria "sujeito-social" refere-se à compreensão da coletividade em seu conjunto e ressalta a possibilidade de a sociedade humana ter projeto histórico.

Para Arturo Campaña, que escreve sobre as ciências sociais em saúde no Equador, esta mudança qualitativa na definição do objeto de estudo da pesquisa médica explica a incorporação de procedimentos derivados das ciências sociais ao arsenal metodológico da medicina, para explicar mais objetivamente as leis que regem a origem e a distribuição da saúde e da doença.

Na América Latina, a valorização do social, que leva à convergência entre as ciências sociais e as ciências da saúde, começa a se verificar depois da II Guerra Mundial. O enfoque funcionalista na análise foi predominante durante a década de 50, partindo-se então de uma concepção estática de tais problemas e de uma visão da saúde como função, com vida autônoma dentro de qualquer sociedade, impedindo a compreensão das relações dinâmicas entre a saúde e outras esferas do processo social. Em Antropologia, a produção científica nessa época procura fundamentar uma visão dualista do mundo, contrapondo o primitivo ao desenvolvimento, o irracional ao racional e o mágico ao científico.

Nos anos 60, é grande a influência da abordagem fenomenológica para a qual a verdade é sempre relativa e social. O conhecimento científico passa a ser a experiência subjetiva de uma comunidade de participantes em uma dada cultura e, portanto, tão válida e verdadeira como a experiência subjetiva do shamanismo, do curandeirismo ou da meditação transcendental. Os acontecimentos são reduzidos a essas experiências imediatas, o que resulta na negação da existência dos fenômenos estruturais.

Rompendo com os métodos anteriores, o enfoque histórico-estrutural passa a ser predominante na literatura teórica e metodo-

lógica relacionada às formas de articulação da prática médica com a prática social na década de 70. Surge aí uma reflexão crítica sobre a medicina nos países latino-americanos, que decorre, principalmente, da observação de que a posição de classe explica, melhor do que qualquer fator biológico, a distribuição da doença na população e o tipo de patologia dominante. Ênfase é dada, em alguns estudos, à questão da atenção primária à saúde como expressão concreta da prática social, e à necessidade de utilizar-se o marco teórico da economia política para identificar os fatores estruturais que estão na base de todo fenômeno social. No Brasil, ao final da década de 70 e início da de 80, alguns trabalhos sobre a doença de Chagas demonstram que o social é apreendido como campo no qual se constrói o processo saúde-doença, vinculando o processo da doença à estrutura agrária, e traçando, ainda, os determinantes históricos e biológicos da distribuição da doença.

A importância da interdisciplinaridade da pesquisa social em saúde é particularmente destacada nos diferentes textos. A contribuição da Antropologia à pesquisa em saúde é analisada por Eduardo Estrella e refere-se especialmente ao papel da medicina tradicional (práticas indígenas ou populares) que adquiriu significado crescente a partir dos anos 70. Estrella destaca algumas tendências na pesquisa antropológica em saúde, e conclui que a medicina está não apenas articulada com o modo de produção e a ideologia predominante numa sociedade, mas também tem a ver com a vida prática e a imagem de mundo de setores populacionais marginalizados no processo produtivo.

As contribuições da Economia são tratadas por André Médiçi, dentro da importância assumida pelo campo da saúde, das ações de saúde e do papel do Estado. É relevante a crítica feita à economia neoclássica quanto à divisão estabelecida entre macro e microeconomia, dado que não se pode entender a estrutura de custos e o funcionamento econômico de uma empresa sem saber como ela se insere no mercado, e como se subordina às relações mais gerais do modo de produção dominante. Da mesma forma, uma análise econômica do sistema de saúde exige o conhecimento das relações entre a dinâmica econômica e esse sistema, uma vez que o sistema de saúde não é um compartimento estanque, mas o reflexo da forma como se articula a economia à sociedade numa dada formação social, com suas determinações políticas e ideológicas.

Ao analisar a integração entre a Psicologia e a pesquisa em saúde, Lourdes Averasturi afirma que a Psicologia Social latino-americana reflete a crise por que passa a Psicologia contemporânea em geral, no que se refere ao seu embasamento teórico, sua metodologia e sua aplicação. Verificam-se conflitos entre a ciência básica e aplicada, com uma tendência para a fragmentação do conhecimento, ao mesmo tempo em que inexiste uma valorização conceitual do processo saúde-doença e de seus determinantes. Cuba é citada como o

único país da região “que conseguiu integrar plenamente a prática psicológica aos serviços de saúde em todas as áreas de especialização da medicina, ... com possibilidades não somente de prática assistencial, mas também com realizações concretas de investigação e de formação de recursos humanos” (p. 207).

As contribuições da Sociologia para a pesquisa em saúde são analisadas por Hugo Mercer. Destaca-se o trabalho dos participantes da Reunião de Cuenca, em 1972, que procuram um marco teórico alternativo ao enfoque médico-social até então predominante. Nessa etapa de transição de funcionalismo para o enfoque materialista histórico, é muito grande a influência dos estruturalistas franceses, especialmente Althusser. Procura-se estabelecer relações entre as instâncias ideológica, jurídico-política e econômica com a saúde, e definir os períodos históricos a partir da análise do modo de produção. Reduzem-se as investigações com dados primários, e a ênfase passa a ser dada às condições sociais nas quais se desenvolvem as instituições médicas e ocorrem os fenômenos de saúde, doença e morte. A posterior superação dessa etapa levou a uma reorientação teórica, que passou a buscar a compreensão do marxismo em suas fontes originais, e não tanto em seus intérpretes.

Nas diferentes etapas do processo de construção do objeto de estudo da sociologia aplicada à saúde busca-se, inicialmente, uma alternativa teórica, em seguida a consolidação institucional, para depois chegar-se à realização de pesquisas. De uma análise abstrata passa-se ao tratamento interno do objeto. As pesquisas atuais procuram acompanhar a dinâmica dos processos sociais que se refletem no campo sanitário, utilizando uma metodologia e técnicas de pesquisa que refletem mudanças nas fontes teóricas, e evitam o dogmatismo de etapas anteriores. Em lugar da identificação e justificação teóricas explícitas e extensas, confere-se prioridade ao aprofundamento do processo que está sendo estudado, estabelecendo-se uma relação mais estreita entre a perspectiva teórica e o conteúdo do material empírico.

No futuro, Mercer prevê um novo tipo de demanda para a sociologia aplicada à saúde e uma redefinição do seu papel. O problema central que se coloca, em função da nova conjuntura no continente, relaciona-se com o processo de democratização e as conseqüências de práticas repressivas do Estado. As intervenções imperialistas, a ameaça à autodeterminação da Nicarágua e de Cuba e o terrorismo estatal ainda presente geram problemas que envolvem a relação violência e saúde e desafiam a sociologia médica atual. Além de interpretativa, ela agora deverá assumir um caráter preventivo e de intervenção mais direta.

Na discussão das áreas temáticas são abordados, inicialmente, quatro temas relevantes que se referem aos estudos sócio-epidemiológicos: a Epidemiologia, a relação saúde-trabalho, a mortalidade infantil e as doenças tropicais. Ao abordarem o primeiro tema, que

discute os novos rumos da Epidemiologia, Jaime Breilh e Edmundo Granda propõem um "novo pensamento epidemiológico", definido estruturalmente pelas condições econômico-político-sociais dos países latino-americanos, que vão determinar a sua retomada como prática social.

Ana Cristina Laurell analisa os enfoques teóricos sobre a relação saúde-trabalho, destacando a emergência da classe operária como sujeito social, e o ambiente universitário que possibilitou esta reflexão. Chama a atenção para a questão do não-trabalho e suas repercussões no processo saúde-doença.

A questão da mortalidade infantil é abordada por Maria Del Carmen Troncoso que faz uma revisão das pesquisas existentes sobre o assunto, segundo a ênfase demográfica, epidemiológica e social.

Ao discutir o tema "doenças tropicais", Saúl Franco Agudelo aponta, muito apropriadamente, a ambigüidade dessa denominação, e sugere que ela seja substituída pelo termo "doenças coloniais". Propõe que se passe de uma análise de fatores (ainda predominante) para uma análise de processos (em elaboração). Faz uma revisão das pesquisas sobre a malária em alguns países, destacando os problemas teóricos metodológicos relacionados com a análise social desta doença.

O tema Serviços de Saúde é abordado por Bloch, Cordeiro, Tavares, Testa e Polanco, pelo ângulo do mercado de trabalho, da ideologia profissional médica, da tecnologia, do planejamento e da organização dos sistemas de saúde.

Quanto à Educação e Formação de Pessoal, os textos de Nogueira, Souza e Nunes incluem uma avaliação da produção científica e as tendências do pessoal de saúde no período 1965-1982, uma análise do desenvolvimento da enfermagem na América Latina e uma análise das pesquisas sobre o ensino das ciências sociais, que contém dados recentes sobre o Brasil.

Finalmente, o último texto, de Héctor Apezechea, aborda os problemas metodológicos da pesquisa nas ciências sociais aplicadas à saúde, e destaca a questão da elucidação da noção da base empírica, uma das fronteiras epistemológicas que separa as escolas antagônicas nas ciências sociais. Discute, também, a questão da natureza específica da sociedade como objeto de estudo científico, e a aplicação do método hipotético dedutivo.

O conceito de ideologia é analisado sob dois ângulos: por um lado, refere-se ao pressuposto meta-teórico que determina a escolha de um procedimento metodológico, juntamente com as outras determinações sociais da produção científica. Por outro, refere-se a um papel mistificador que leva à implementação de uma política de manipulação e controle.

Por admitir que o discurso metodológico deve relacionar-se com o teórico, Apezechea coloca em discussão o problema que se relaciona com os níveis da realidade — o biológico e o social — a serem

abordados pela prática da pesquisa social em saúde. Para o autor, o "problema da emergência" é uma questão ainda não resolvida no campo metodológico das vinculações entre o âmbito das ciências sociais e a área da saúde.

Finalizando, enfatiza a importância de priorizar-se a análise da prática teórica, tendo sempre presentes as condições sócio-históricas da produção de conhecimentos científicos, para que "a ciência continue diferenciando-se, cada vez de forma mais clara, pelos seus produtos e pela forma de se chegar a eles" (p. 472).

A competência dos autores e a qualidade dos textos apresentados tornam esse trabalho leitura obrigatória para todos os que se interessam pela área de saúde, especialmente os cientistas sociais, que nele encontram relevantes desafios teórico-metodológicos na fronteira de diferentes disciplinas.

SCHMIDT, Benício e FARRET, Ricardo. *A Questão Urbana*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1986.

Bráulio Porto de Matos *

O estudo de Schmidt e Farret procura tornar compreensível o desenho histórico-estrutural da "questão urbana" no Brasil. Lavra, assim, uma resposta possível para a indagação vital seguinte: por que o nível de qualidade de vida desce vertiginosamente nos centros urbanos brasileiros ao mesmo tempo em que a economia ascende à oitava posição no plano mundial?

Percebe-se atualmente entre os analistas um refluxo das globalizações. Por variadas razões: ao *boom* liberal corresponde um certo temor de ser taxado de totalitário; a diluição do excedente político imediato na universidade constitui uma crise de identidade das ciências sociais profundamente fragmentarizante. *A Questão Urbana* força o horizonte estreito da falsa crítica e da segmentação artificial aventurando-se como análise totalizante. Os autores cuidaram de superar a *visão técnica unidimensional*. Via de regra, os esforços interdisciplinares, além de raros, têm fracassado por imobilismo. Doutra parte, eventuais resultados positivos justificam tal empresa. A consistência nos termos da economia política e a ausência de colagem mecânica entre as óticas do direito e da ciência política (SCHMIDT) e da arquitetura e urbanismo (FARRET) indicam que uma síntese concreta de perspectivas conceituais supõe uma formação suficientemente sólida ao ponto das bagagens "secundárias" viabilizarem um diálogo mutuamente construtivo entre os pesquisadores.

Ademais esforço generalizador realizado não incorre em formalismo. É *indutivo*, na acepção de Guerreiro Ramos e por isso o mé-

* Mestrando em Sociologia na Universidade de Brasília.

todo se historiciza. Poder e capital se especializam e são especializados. Também no caso brasileiro o processo capitalista de “formação sócio-espacial” não se conforma indiferentemente com o regime de regulação político-institucional em curso. Daí o corte analítico no texto entre “a cidade do populismo” e “a cidade do autoritarismo”.

No Brasil, o processo de urbanização pré-industrial não foi fundamental. Fundamental, todavia, é a *disfunção estrutural* instituída aqui entre a urbanização e a industrialização, fazendo com que o incremento populacional se desse às expensas do crescimento industrial. Disso resulta que “o urbano se desloca desse processo e passa a concentrar fenômenos mais extensos e profundos que os da industrialização”. Em verdade a genealogia da questão urbana finca raízes mais diretamente na segunda metade desse século, especialmente da década de 50, quando emerge no horizonte histórico da sociedade global o que Schmidt e Farret denominam “a promessa da cidade”, i. e., o prognóstico coletivo, ainda que política e vivencialmente difuso, de que, associado ao processo de desenvolvimento econômico nacional, a cidade viesse abrigar e simbolizar a conquista de um novo país, *moderno, industrial e democrático*. Hoje, após a ditadura, a “questão urbana” enfeixa provavelmente o mais denso conjunto de “problemas sociais” da civilização (e barbárie) brasileiras.

Expressiva e peculiar também sempre foi a ação do Estado no Brasil. Na resultante político-administrativa atualizada, o Estado tem confirmado seu funcionalismo contraditório, ao mesmo tempo fornecendo as condições gerais da produção nos moldes de um regime de acumulação capitalista monopolista mais ou menos brutal e operacionalizando, com certa competência, estratégias indispensáveis para legitimar sua ação gerencial sobre o capital social. Demonstram os autores que o sentido da gerência estatal alterou-se na passagem do ciclo populista para o militar-autoritário, quer nos termos das estratégias de dominação, substituindo-se a *cooptação* pela *exclusão*, quer nos termos do escopo da intervenção na economia, agora reorientados pela hegemonia de um novo modo de desenvolvimento. O estado intensificou incrivelmente o uso contraditório da cidade, atentando para o urbano como *locus* por excelência do capital mas desatentando quase por completo para a equipamentação mínima do mesmo, comprometendo assim a própria reposição (fisiológica!) da força de trabalho. O deslanchamento do processo de *espoliação urbana* resultou na polarização da estrutura urbana entre uma *cidade legal*, habitada pela minoria usufruinte dos programas de beneficência urbana, e uma *cidade ilegal*, essa malha de sub-habitações totalmente desprovida e desprotegida de legislação jurídico-urbanística.

A grande crise internacional pós 69/73 tem provocado internamente uma socialização diferencial dos custos da recomodificação político-econômica. O fiel da balança tem pendido para um verdadeiro “desinvestimento social” em áreas vitais como habitação, sanea-

mento, transportes urbanos, saúde etc. O nível dos investimentos em programas urbanos, já parques, caiu, em 1984, a 11,7% do que era em 1976.

Ao reconstruírem o itinerário da ação estatal na organização da cidade para o capital desde 64 para cá, os autores chamam nossa atenção para alguns momentos importantes (pp. 64-72): compenhou-se a desmobilização política e as decisões de fato antipopulares com a estratégia (ilusória?) da política habitacional. Surge o BNH e o SFH, financiados com parcela do recém-criado FGTS, "substituto" da estabilidade no emprego. Com isso centraliza-se autoritariamente na tecnocracia a gestão da política habitacional, diversamente do que faziam os Institutos e Pensões sobremodo no segundo governo Vargas. Demonstram os autores que a nova política serviu menos para construir moradias populares e mais para viabilizar um sistema financeiro poderoso. Isso fica mais patente sobretudo com a extrapolação da ação do sistema para programas de "desenvolvimento urbano" e com a institucionalização do BNH como banco de segunda linha, verdadeiro transferidor de dinheiro dos salários para bancos privados. De 73 em diante: o Estado, à guisa de legitimação e abertura de novas frentes de investimento social, amplia seu raio de ação no contexto urbano (criação da Empresa Brasileira de Transportes Urbanos e das importantes áreas metropolitanas). Vê-se entretanto envolvido com um novo momento de crise de reprodução na acumulação mundial que força, como se disse, o desinvestimento em gastos sociais. Paradoxo aparente, contradição real: metido na crise, o estado se vê pressionado a ampliar o aporte institucional das agências públicas responsáveis pela gerência da questão urbana.

A vasta informação empírica manipulada pelos autores proporciona ao leitor uma visão do compasso resultante entre a "promessa" e o realizado. As epidemias recentes encontram aí sua "razão de ser".

A ampliação do lastro da mobilização popular, mais pela via sindical revigorada e pelas novas organizações civis, e menos pela via parlamentar, faz-se acompanhar de uma competente *transição política dentro da ordem política* (sic). No Capítulo "Para reverter o quadro: uma agenda de prioridades" os autores assumem a dimensão política de sua prática teórica. Tal construção crítica passa pelos seguintes pontos: 1 — Política urbana; 2 — Emprego urbano; 3 — Lei do Desenvolvimento Urbano; 4 — Gestão Urbana; — 5 Transportes Urbanos; 6 — Federalismo e Mudanças Institucionais.

Farret e Schmidt reconhecem essa agenda no contexto complicado da engenharia política e da organização popular, sendo assim necessário abrir a caixa preta da "nova república" em relação à questão urbana. Contra o fato positivo da criação do MDU (Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente) concorre, por exemplo, seu silêncio face a questões de base como a "política urbana", a "proteção ambiental" e mesmo a "política habitacional" que, apesar

de evidenciar-se mais na agenda ministerial, tem recebido um tratamento "em nível de um inócuo varejo", como criticam os autores.

Entende-se, portanto, que o desafio próximo para incrementar mudanças no quadro urbano atual será combinar uma grande intervenção estatal no tratamento da problemática social urbana com a descentralização dos poderes, concentrados nas mãos de uma tecnoburocracia zelosa de seus interesses e de um *centro político* cada vez mais explicitamente liberal-conservador (Maciel-Sarney-Funaro), concorrendo ainda contra as expectativas mais otimistas a montagem de um poder constituinte hegemônico pela lógica da politicagem profissional. A questão é saber se a *promessa da cidade* será agora postergada pelo casamento tragicômico entre um populismo à direita que nem sequer passou pelo teste das urnas e um discurso liberal carcomido pelo vazio histórico e pelo bacharelismo conivente com a autocracia.

DUARTE, Laura Maria Goulart. *Capitalismo e Cooperativismo no Rio Grande do Sul. O Cooperativismo empresarial e a expansão do Capitalismo no Rio Grande do Sul.*
Porto Alegre: Co-edição L & PM editores e ANPOCS, 1986.

*Eduardo Biavati Pereira **

"Capitalismo e Cooperativismo no Rio Grande do Sul" foi premiado como a melhor tese de mestrado no I Concurso de teses universitárias promovido pela ANPOCS (Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Ciências Sociais) em 1985.

A contribuição mais geral do texto é a formulação teórico-sociológica específica sobre o capitalismo agrário, em que se desenvolve o Cooperativismo, identificando os processos globais em que está inserida a economia agrícola gaúcha.

Dessa forma, visando preencher a lacuna deixada pelo parco tratamento teórico-crítico do fenômeno cooperativo, o trabalho consiste em uma tentativa de análise histórico-estrutural do cooperativismo.

A questão principal a ser respondida aqui é a seguinte: qual é a relação entre o cooperativismo empresarial e a expansão do capitalismo na estrutura da produção agrícola do Rio Grande do Sul?

Para tanto, parte-se da hipótese geral de que o cooperativismo agrícola se desenvolveu no Rio Grande do Sul. Como um mecanismo que viabilizou a transformação capitalista da agricultura, subordi-

* Aluno do curso de Sociologia da Universidade de Brasília e Vencedor do Prêmio Fiat de Monografias de 1986.

nado às políticas governamentais e à indústria, e não como um sistema econômico alternativo como propunham os imigrantes europeus — pioneiros na implantação de cooperativas na região.

Com efeito, o objetivo central da tese de Laura Duarte gira em torno da análise e interpretação do cooperativismo agrícola em seus processos fundamentais de desenvolvimento a partir de uma formulação teórica sobre a gênese e a dinâmica da reprodução do modo de produção capitalista no setor rural do Rio Grande do Sul.

“Capitalismo e Cooperativismo no Rio Grande do Sul” está organizado em certos capítulos através dos quais importantes questões são abordadas, tais como a intervenção do Estado na organização da produção econômica — seja incentivando a criação e modernização das cooperativas, seja articulando a vinculação da produção agrícola ao grande capital financeiro, via cooperativas empresariais; o processo de penetração de capitais comercial e industrial urbanos no setor de produção rural mediante o arrendamento crescente de parcelas de terra; a valorização da estrutura agrária regional; e a descapitalização do pequeno produtor rural e a sua articulação e vinculação de dependência com as agroindústrias, propiciada pela associação com as cooperativas empresariais.

Em suma, o trabalho acompanha dois grandes movimentos históricos intimamente relacionados.

O primeiro abrange a genealogia do modo de produção capitalista no Estado e destaca a economia da Região das Colônias Agrícolas, em seu conjunto, como o contexto em que o capitalismo penetrou de forma mais dinâmica, dando maior capacidade de acumulação e inversão de capital a uma parcela dos pequenos produtores que se caracterizaram como burguesia rural.

As cooperativas agrícolas do Estado surgiram no contexto da evolução da pequena produção colonial, com o intento de consolidação dessa organização da produção como burguesia rural.

O segundo movimento associa o desenvolvimento econômico das cooperativas (ao papel e) à tutela do Estado, na medida em que esta forma de organização da produção se adequou aos interesses políticos e econômicos dos paradigmas de desenvolvimento nacional que orientaram a economia capitalista brasileira após 1930 — redimensionamento da estrutura produtiva no sentido da substituição de importações e de industrialização de bens não-duráveis; e após 1950, com o novo modelo de desenvolvimento econômico, inserido no padrão de acumulação capitalista internacional e baseado na execução de políticas de desenvolvimento industrial de bens duráveis e do complexo agroindustrial.

Assim, se as cooperativas surgem no final da década de 1920 sob o patrocínio do Estado, como mecanismos de organização da produção em moldes associativos (e como instrumentos de dinamização da economia regional), a partir da década de 1950, com a introdução no setor rural de um novo patamar tecnológico (exigido pelas cultu-

ras de trigo e soja) e a preocupação com uma agricultura voltada para a geração de divisas externas e abastecedora do mercado interno, elas se apresentarão insuficientemente estruturadas, tanto organizacional quanto produtivamente; inexpressivas economicamente e incapazes de operar nos moldes requeridos pelo estudo.

A cooperativa empresarializada vem dinamizar a produção agrícola em relação a um mercado competitivo, capitalizado e monopolizado, tanto técnica quanto administrativamente.

A moderna cooperativa surge como uma empresa capitalista privada, acumulando e centralizando capital, efetivando a modernização rural pela organização de uma agricultura especializada.

Com efeito, o capital penetra as estruturas das unidades da pequena produção mercantil mediante mecanismos tecnológicos, financeiros e organizacionais. Dessa forma, o desenvolvimento do cooperativismo empresarial no Rio Grande do Sul atende a duas formas de articulação paralelas e complementares: a "transicional" e a "funcional".

A primeira é responsável pelo processo de eliminação/incorporação entre as cooperativas mistas coloniais e as trítcolas, que determinou o gradativo desaparecimento das primeiras, num movimento centralizador de capital que expandiu a área de atuação das segundas.

A segunda forma de articulação se dá quando o cooperativismo empresarial articula elementos de duas fases do desenvolvimento do capitalismo no Rio Grande do Sul: a pequena produção "embriõariamente" capitalista, e o grande capital monopolista-financeiro; ou, em outras palavras, a pequena produção organizada em cooperativas mistas coloniais — agora descapitalizadas e desarticuladas tanto do acesso ao crédito agrícola estatal quanto de um aparelho de comercialização eficiente — e a burguesia rural organizada em cooperativas trítcolas — estruturadas em moldes capitalistas modernos, detentoras de modernos meios de produção e com acesso livre ao crédito subsidiado do Estado e ao grande mercado externo — capitalizadas e vinculadas às agroindústrias.

O cooperativismo empresarial se consolidou como via "contratual" da expansão do capitalismo no setor rural, ao articular funcionalmente a pequena produção com o capital mais desenvolvido.

O crédito cooperativo, como produto da intermediação que a cooperativa exerce entre os pequenos produtores e o grande capital financeiro, é a essência da articulação funcional pela via "contratual"; uma vez que é ele que reproduz e mantém a pequena produção enquanto agente produtivo, enquanto unidades capitalistas especializadas, modernizadas e tecnificadas.

O sistema cooperativo empresarial, assim articulado, possibilitou às cooperativas trítcolas atuarem como elementos articuladores de diferentes formas de relação de produção e processo do setor agrícola com o capital financeiro, viabilizando, principalmente através dos serviços de crédito e assistência técnica, tanto a pequena produ-

ção, quanto a outros processo produtivos tradicionais, inserirem-se na dinâmica da acumulação de capital.

Por outro lado, e como parte final do trabalho, ao optar por um crescimento empresarial, a cooperativa se descaracterizou como tal, inviabilizando o princípio de participação efetiva e do controle democrático da organização, por parte dos associados, na maioria das vezes afastados do poder decisório.

Mas, aqui, o desenvolvimento dos objetivos de ordem doutrinária das cooperativas agrícolas (os quais deveriam gravitar ao redor dos associados e não da organização) espelha as diferenças fundamentais entre os membros produtores dentro do processo de produção capitalista. Diferenças essas que emergem da posição dependente do pequeno produtor ao se articular frente a frente, via associação com as cooperativas, com a agroindústria e o capital monopolista-financeiro, e da perda da sua autonomia no processo produtivo e de sua tecnificação sem capitalização.

O poder interno das cooperativas pertence ao grande capital que as engendrou desde o início, e não aos pequenos produtores, incorporados posteriormente e como classe dominada.

Conclui, por fim, a autora que, inserido num contexto capitalista, foi imperativo para o cooperativismo agrícola seguir as leis fundamentais deste modo de produção; envolvendo suas articulações e dinâmica (resultantes do seu processo genealógico), os processos fundamentais de centralização e acumulação próprios das formas de expansão e acumulação do capitalismo.

Trata-se, portanto, de uma leitura recomendável para os interessados num debate mais frutífero do tema; uma vez que o trabalho de Laura Duarte consegue romper com uma transposição mecânica de modelos teóricos europeus à medida que se esforça por construir um esquema teórico e conceitual mais adaptado às permutações do desenvolvimento do capitalismo na área rural de nosso país.

