

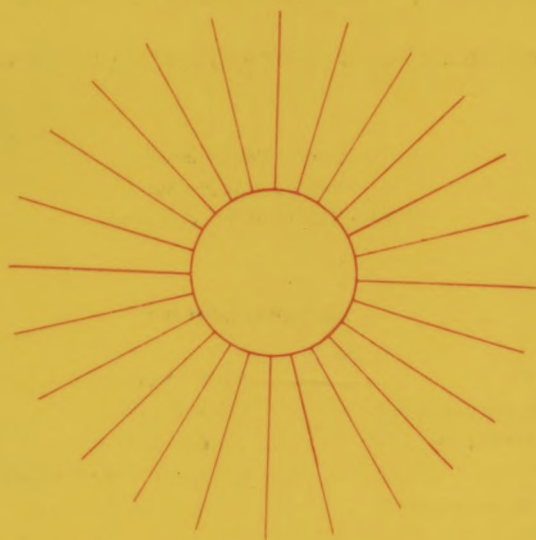
Sociedade e Estado

ISSN 0102-3792

VOLUME V

NÚMERO 2

JULHO-DEZEMBRO 1990



ESTADO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA

SOCIEDADE & ESTADO

Revista semestral de Sociologia

Volume V, n.º 2, julho/dezembro 1990

Impresso no Brasil

Sob responsabilidade do Departamento de Sociologia
da Universidade de Brasília
Campus Universitário — Asa Norte
70910 Brasília — Distrito Federal

Copyright (c) 1990 by Departamento de Sociologia da UnB

É permitida a reprodução de artigos com a menção da fonte

Coordenação Geral

Maria Lucia Maciel
Elimar Pinheiro do Nascimento

Conselho Editorial

Gabriel Cohn	Maria Brandão
Maria Suzana Arrosa Soares	César Barreira
Fernando Corrêa Dias	Walder de Góes
Silke Weber	Otávio Guilherme Velho
José Albertino Rodrigues	Gilberto Velho
Bernardo Sorj	Wanderley Guilherme dos Santos
Ivan Sérgio Freire de Souza	Hélgio Trindade

Publicado com o apoio integral do CNPq

12/80/01

NORMAS PARA PUBLICAÇÃO

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

II. Apreciação pela comissão editorial

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. Eventuais sugestões de modificações de estrutura e/ou conteúdo que se façam necessários deverão ser notificados ao autor, que se encarregará de fazê-las no prazo máximo de um mês.
3. Não serão permitidos acréscimos ou modificações depois que os textos tiverem sido encaminhados à gráfica.

III. Forma de apresentação dos originais

1. Os originais deverão ser encaminhados em três vias, datilografados em espaço duplo, não excedendo trinta laudas.
2. Os artigos deverão ser encaminhados 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. 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).
4. A bibliografia será apresentada ao final do texto, em ordem alfabética pelo último sobrenome do autor, de acordo com as normas usuais.

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

Sociedade e Estado

ESTADO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA

Pareceristas deste número

Abdias Villar de Carvalho
Anette Goldberg
Benício Viero Schmidt
Brasilmar Ferreira Nunes
Carlos Benedito Martins
Eli Diniz
Eva Blay
Fernando Correa Dias
Francisco de Oliveira
Gabriel Cohn
Gustavo Ribeiro
Inaiá Moreira de Carvalho

João Gabriel Teixeira
José Augusto Drummond
José Vicente Tavares
Maria Salete Machado
Maria Stela Grossi Porto
Olavo Brasil
Paulo Krischke
Pedro Jacobi
Rubem Oliven
Siron Schwartzman
Yves Chaloult
Walmireh Chacon

Ficha Catalográfica

elaborada pela Biblioteca Central da Universidade de Brasília

Sociedade e Estado: revista semestral de Sociologia
S678e da UnB. V (2) — dez. 1990 — Brasília.
semestral.

1. Estado — Política. 2. Sociedade, Ciência e Tecnologia. II. Universidade de Brasília. II. Título.

Pede-se permuta. On demande l'échange. Piedse permuta. Si richiede lo scambio. Man bittet um Amstansch. Intershango dezita. We ask for exchange.

SUMÁRIO

Apresentação	147
------------------------	-----

ARTIGOS

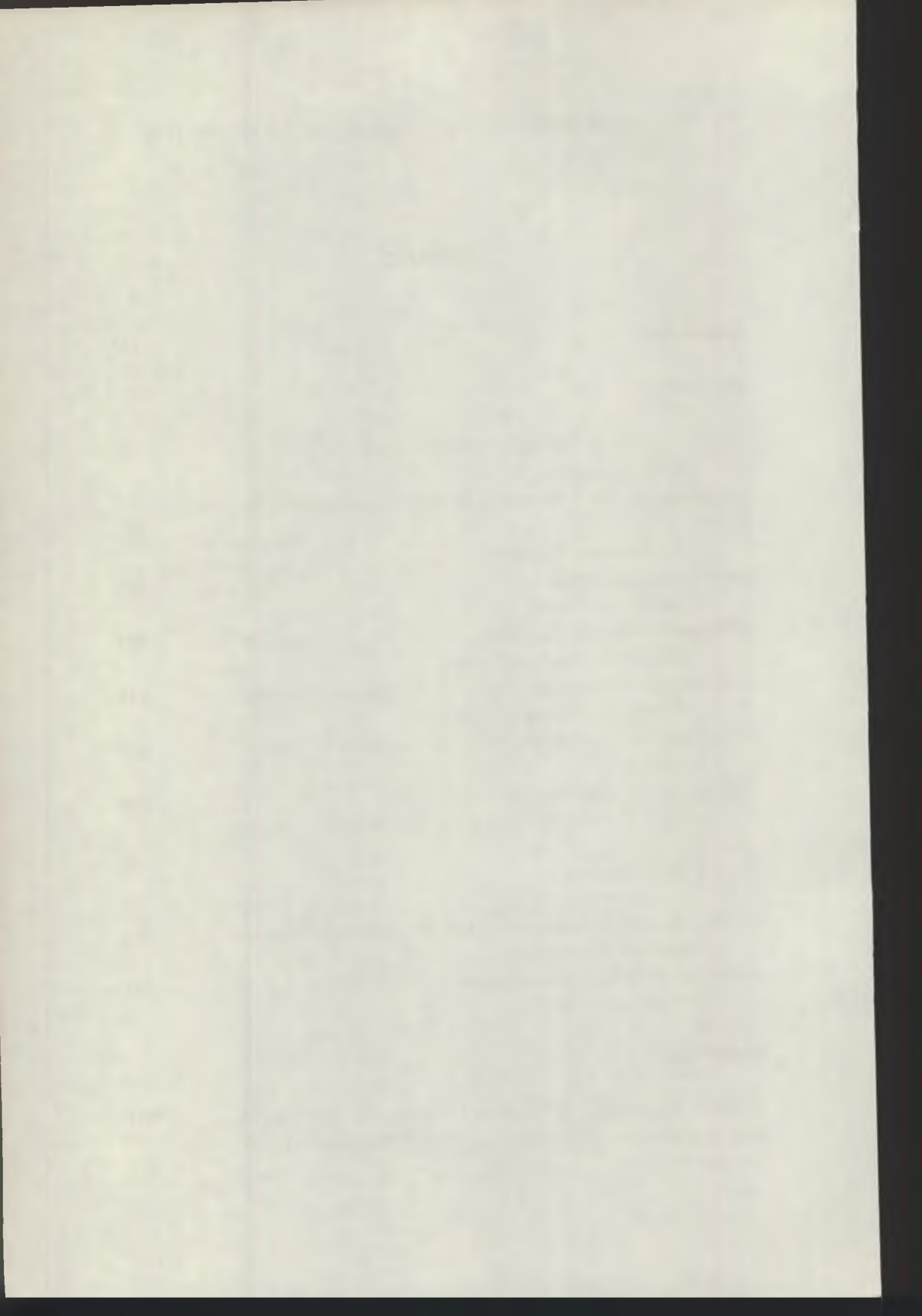
Eleições e Transição Política na América Latina	153
— Héglio Trindade	
Trajetórias Críticas e Reconstrução Política na Espanha, Argentina e Brasil	175
— Benício Viero Schmidt	
Constituinte e Transição	193
— Maria Lúcia Maciel	
O "Estado Mínimo e a Educação	201
— Maria Francisca Sales Pinheiro	
Constituinte e Constituição: O Capítulo da Ciência e Tecnologia	215
— Ana Maria Fernandes	
Tecnologia, Capital e Nacionalismo na Constituinte	227
— Isabel Mendes	
Legitimação em Habermas, Luhmann e Offe	239
— Elimar Pinheiro do Nascimento e Michelângelo Trigueiro	

NOTAS DE PESQUISA

Estado, Ciência e Tecnologia no Brasil: uma Análise Retrospectiva	263
— Brasilmar Ferreira Nunes	
A Pesquisa Científica na Constituinte	291
— Fernanda Sobral	

RESENHAS

<i>O Desafio Educacional</i> de Florestan Fernandes. Por Eliane Veras	301
<i>Sabedoria Incomum: Conversas com Pessoas Notáveis</i> de Fritjof Capra. Por Andrés Ibarra.	302



APRESENTAÇÃO

Esta apresentação, um pouco mais longa do que habitualmente, será dividida em três partes. A primeira voltada para uma explicitação dos objetivos de S&E. A segunda, para as mudanças que, a partir deste número, se introduzem na revista. A terceira, finalmente, para o conteúdo específico deste número. Uma apresentação, de certa maneira, marcada por um breve balanço de seu percurso.

S&E pretende-se, desde a sua criação, como uma **revista nacional de sociologia**. Não se trata, portanto, de uma revista do Departamento de Sociologia (SOL) da Universidade de Brasília (UnB). O SOL é apenas seu locus de elaboração, local que sedia seus editores e, dessa forma, o órgão responsável pela revista.

O caráter nacional de S&E manifesta-se, em primeiro lugar, pela composição de seus Conselhos Editorial e de Pareceristas, reunindo acadêmicos reconhecidos de todos os rincões do País. Em segundo lugar, através da origem institucional dos autores dos artigos que têm composto os números da revista até hoje publicados, cujo balanço (seção de artigos) é o seguinte: autores estrangeiros 5; autores nacionais 45. Entre estes, 20 são autores não pertencentes à UnB, 10 autores da UnB não pertencentes ao SOL e, finalmente, 15 autores que pertencem ao SOL. Estes últimos compõe, assim, um percentual de menos de 30%. E, por fim, seu caráter nacional revela-se nas temáticas, sempre tendo a expressar o que existe de mais significativo na área de sociologia no país.

Estas observações são importantes no momento em que S&E se prepara para ingressar em seu sexto ano de existência, mas também pelo fato de que este é o primeiro número da revista em que prevalecem autores provenientes do SOL.

A partir deste número, S&E conhece uma série de modificações. Em primeiro lugar, quanto à normatização. Vários aspectos foram introduzidos (data de aceitação dos artigos, título e autor no alto das páginas, locais de indexação da revista, ISSN na folha de rosto, etc.) e outros foram modificados (título na lombada, tipo do resumo, etc.). Trata-se de normas recomendadas pela ABNT e IBICT – CNPq e que nos parece importante incorporar. Assim, aproximamos-nos mais de uma revista acadêmica. Em segundo lugar, há mudanças na

capa que deverão se acentuar, provavelmente no próximo número. Finalmente, modificações no corpo editorial da revista. Este será o último número em que Maria Lúcia Maciel consta como editora principal. Ela parte por algum tempo. Seu esforço e seu legado não podem, porém, ser esquecidos. Seu rigor no trabalho e sua delicadeza no trato com as pessoas ficam como lições. S&E chega até aqui principalmente pelo seu empenho e dedicação.

Finalmente, o presente número é temático. Faz parte das mudanças introduzidas, que prosseguirão no próximo número. De agora em diante, de cada dois números, um será temático. O próximo número desta natureza será sobre a América Latina (VI/2). Retomamos assim o espírito inicial da revista que começou, justamente, por um número temático – **Cidadania e Movimentos Sociais** (I-1).

Pela sua relevância, **Estado, Ciência e Tecnologia** foi o tema escolhido para o presente número de S&E. Com a escolha buscamos duas assertivas, relativamente óbvias. Porém, nos tempos difíceis, vez ou outra o óbvio é indispensável. A primeira é que o ingresso na modernidade passa, necessariamente, pela resolução da capacidade científica e tecnológica do País. A segunda é que o Estado, qualquer que seja o formato que venha a assumir, manterá um papel importante no processo de modernização de nossa sociedade.

Sob a temática específica do Estado constam três artigos. O primeiro, de autoria de Hégio Trindade, ex-presidente da ANPOCS, analisa de forma instigante os efeitos das últimas eleições no Brasil e em outros países da América Latina, destacando a importância do cruzamento entre cultura política e cultura de crise como elemento de comparação. O segundo, de Schmidt, compara os processos de transição (seus efeitos e características) em três países: Espanha, Argentina e Brasil. Não há dúvida de que temos muito a aprender, ainda, com o processo espanhol. Finalmente, o último em torno deste tema específico é da autoria conjunta de Michelângelo Trigueiro e Elimar Nascimento, refletindo sobre a legitimação em três autores hodiernos: Habermas, Luhmann e Offe. É um artigo que se situa entre uma boa resenha (pelos comentários referentes às obras de três autores) e um artigo, pela tentativa proposicional, porém pouco desenvolvida, que contém.

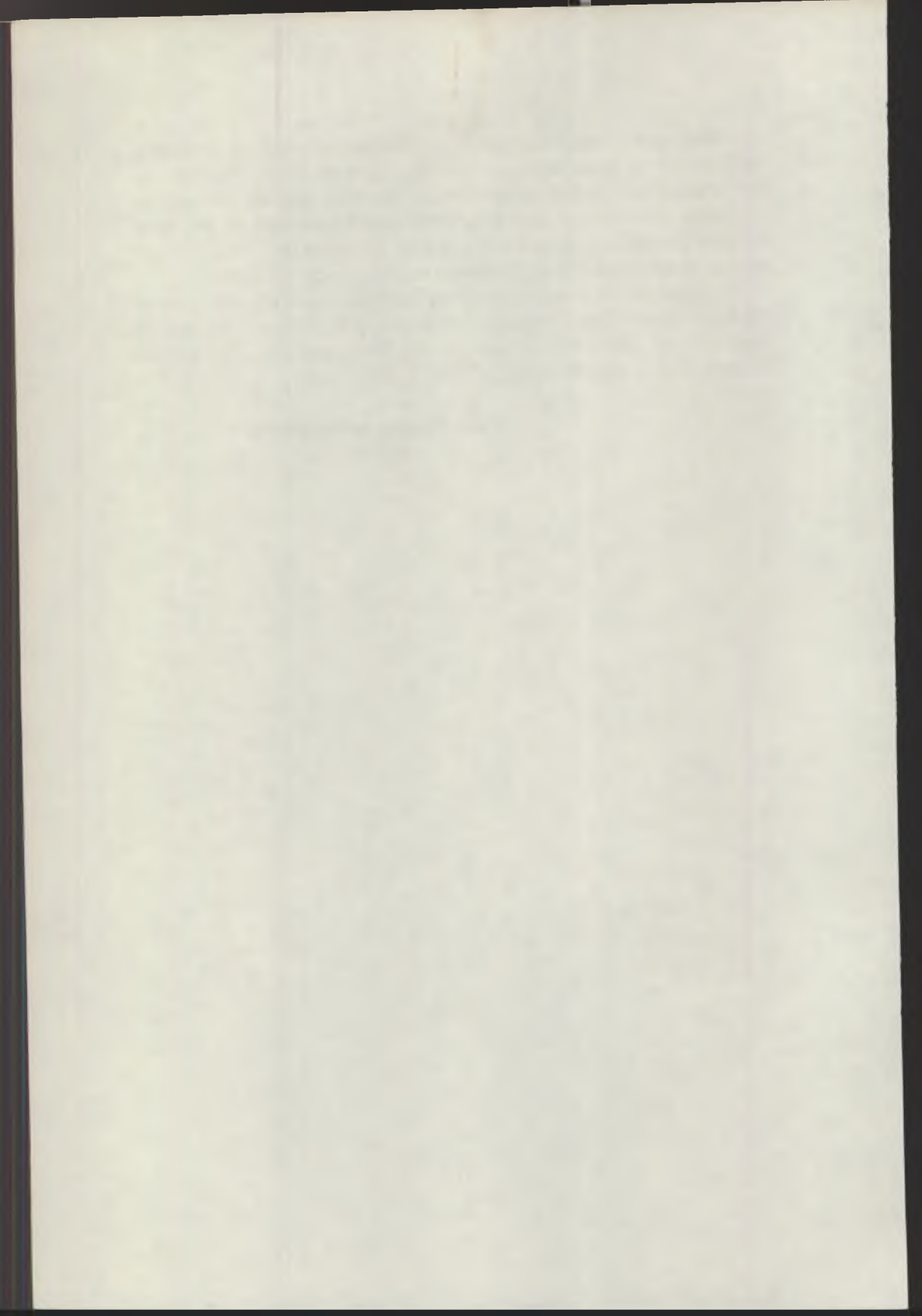
Os outros artigos debruçam-se especificamente sobre a questão da Ciência e Tecnologia, porém de forma ampla. Maria Lúcia Maciel examina o impacto das conjunturas da transição política no processo constituinte e nos resultados relativos a C&T. O artigo de Maria Francisca Pinheiro discute o dilema do público **versus** privado no setor educacional, conforme pôde ser percebido na Constituinte. Ana Maria Fernandes analisa a atuação da comunidade científica na Constituinte, através de suas propostas específicas, especialmente as da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC). O artigo de Isabel Mendes destaca os grupos e as posições em confronto na Constituinte no que diz respeito à Política de Informática e à reserva de mercado.

Nas notas de pesquisas, o tema de ciência e tecnologia foi conservado nos trabalhos de Brasilmar Ferreira Nunes e Fernanda Sobral. O primeiro faz uma retrospectiva das políticas de ciência e tecnologia no Brasil, formando assim um pano de fundo que ajuda a esclarecer questões e tendências levantadas nos outros artigos. Fernanda Sobral apresenta resultados de pesquisa sobre a atuação da sociedade civil na Constituinte relativa à pesquisa científica.

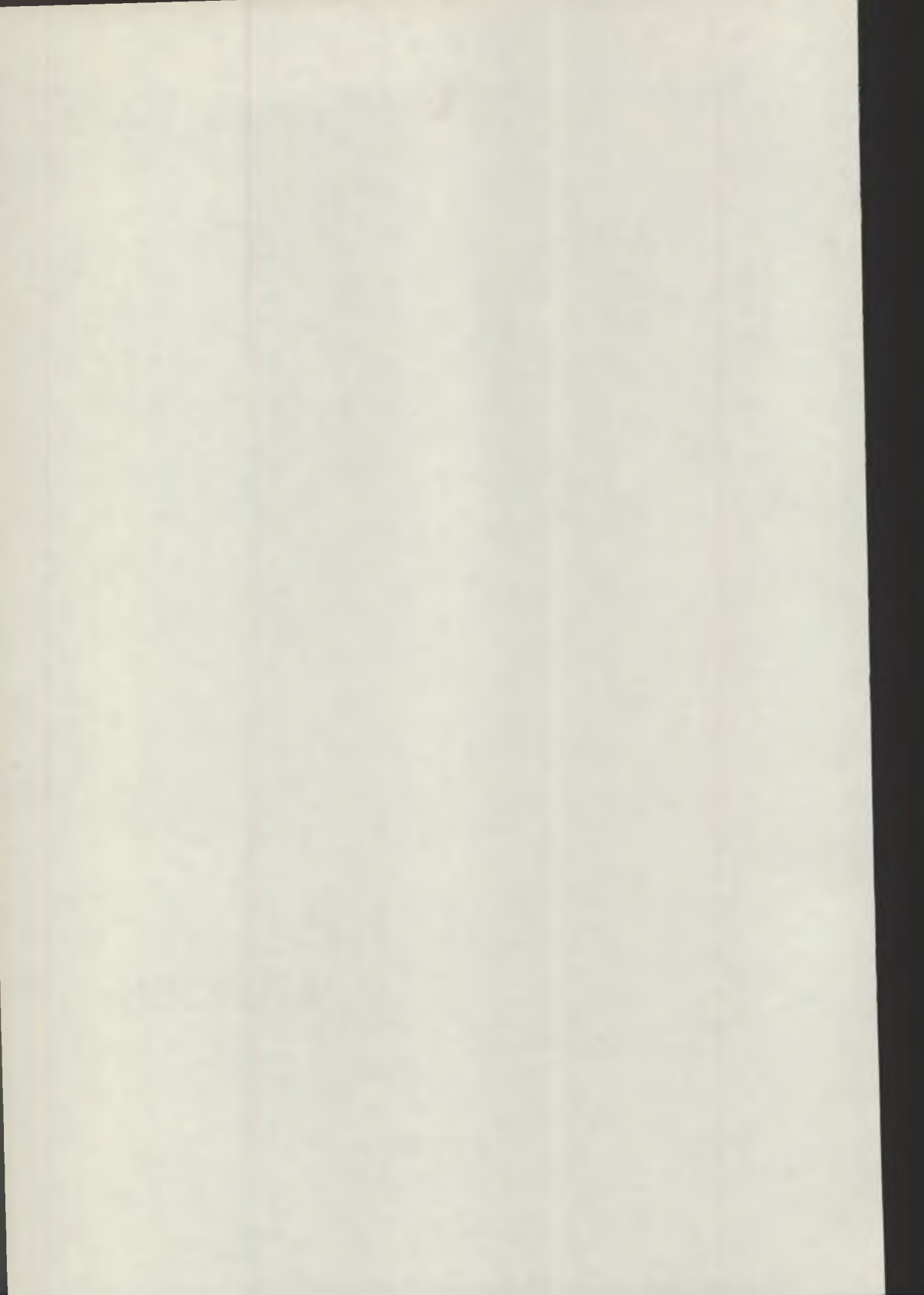
Registre-se que a maioria esmagadora dos trabalhos foi construída no interior de um grande Projeto Integrado de Pesquisa (PIP) conduzido por seus autores nos anos 1989 e 1990 e financiado pelo CNPq, que possibilitou a edição deste número temático de SOCIEDADE E ESTADO.

Elimar Pinheiro do Nascimento

Editor



ARTIGOS



ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS E TRANSIÇÃO POLÍTICA NA AMÉRICA LATINA

Hélgio Trindade*

RESUMO

Uma análise comparativa de eleições recentes na América Latina permite constatar que quanto maior foi o êxito do desempenho econômico no período autoritário, mais consistente e durável foi a institucionalização do regime militar. Salienta-se o papel da "reinvenção democrática" ou de sua "restauração" e indica-se que a interação entre a cultura da crise e a cultura política tornou-se, nos países do Cone Sul, a variável estratégica para interpretar os resultados das eleições presidenciais e os bloqueios no processo de consolidação democrática na América Latina.

As recentes eleições presidenciais realizadas no Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai e Chile, em 1989, ensejam, numa perspectiva comparativa, algumas reflexões sobre os processos de transição política e de construção da democracia na América Latina. Ainda que essas eleições tenham ocorrido em diferentes etapas nas transições dos regimes autoritário-militares, seria interessante interrogar-se sobre qual foi o impacto político da eleição nacional mais importante nos regimes de tipo presidencialista para a dinâmica dos processos de transição.

Embora todas as eleições tenham se desenvolvido ao longo do ano de 1989, há, ao menos, duas diferenças a serem destacadas. Primeiro, enquanto na Argentina, Brasil e Uruguai trata-se da segunda experiência de eleição presidencial posterior ao término formal dos regimes autoritários, no Chile e no Paraguai as eleições nacionais são fundadoras do processo de transição política para a democracia.

*Doutor em Ciência Política, professor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Segundo, os diferentes processos de transição política não ocorreram da mesma forma, podendo-se distinguir três tipos: transições por pacto ou negociação (Brasil, Uruguai e Chile); por colapso ou derrota militar (Argentina) e por intervenção das forças armadas (Paraguai).

Essas diferenças entre o momento da eleição presidencial e a etapa do processo de transição política indicam as dificuldades de estabelecer-se uma comparação entre situações heterogêneas. No entanto, olhando-se de outra perspectiva analítica, a comparação torna-se possível na medida em que existem alguns elementos comuns que podem ser explorados nas diferentes experiências nacionais.

Modernização Conservadora, Transição Política e Reinvenção Democrática

Em primeiro lugar, poder-se-ia examinar, num nível macro, a relação entre economia e política, ou seja, da institucionalização do autoritarismo com o padrão de modernização conservadora buscada nos diferentes casos nacionais. Observa-se que quanto maior foi o êxito do desempenho econômico durante o período autoritário, mais consistente e durável foi o nível de institucionalização atingido pelo regime autoritário-militar. Em consequência, quanto mais profunda a mudança no padrão anterior da sociedade a saída do autoritarismo tende a produzir transições negociadas. Neste sentido, o sucesso da institucionalização do autoritarismo militar estaria relacionado ao desempenho do projeto de modernização conservadora.

O caso chileno corresponde, na América Latina, ao exemplo mais avançado de articulação entre o grau de mutação sócio-econômica nos padrões tradicionais e da cultura política da sociedade autoritária e o desempenho na institucionalização do regime militar. A situação oposta configura-se no caso argentino, onde o fracasso do modelo "burocrático-autoritário" se explicaria, em grande medida, pela incapacidade dos governos militares de encontrar uma saída da crise econômica. Em consequência, essas sucessivas tentativas mal sucedidas acabaram por desembocar na aventura militar das Malvinas como compensação nacionalista aos insucessos econômicos. O caso brasileiro se situaria num estágio intermediário: numa primeira fase, com a retomada do crescimento durante o "milagre econômico", viabilizou-se o aprofundamento da repressão à luta armada no período em que Médici buscava legitimar-se em amplos setores da sociedade; numa segunda fase, a estratégia da distensão política desencadeada pelo Governo Geisel decorre, estrategicamente, como consequência do início da crise econômica, o que abortaria a institucionalização do regime.

Mesmo sem cair numa explicação economicista na análise da transição política dos países do Cone Sul, parece um fato indiscutível que um conjunto de fatores associados ao campo econômico são comuns aos diferentes

casos nacionais. Refiro-me à observação de Weffort de que "o Cone Sul está unificado também pela crise, dívida externa, estancamento econômico (que agora é geral, afetando inclusive o Brasil), inflação, crescimento do desemprego e aumento da desigualdade social"¹. Observando-se dessa perspectiva analítica, as diferenciações nacionais na forma e no ritmo da transição adquirem uma homogeneidade maior e poder-se-ia inferir que os primeiros governos civis da transição de Alfonsín, na Argentina, de Sarney, no Brasil, de Sanguinetti, no Uruguai foram sancionados eleitoralmente, provocando alternâncias governamentais, em função dos resultados econômicos medíocres e da incapacidade de superar as crises. Neste sentido, o ritmo dos diferentes processos de transição política e os resultados da própria eleição presidencial, tornam-se inteligíveis, sobretudo à luz do desempenho no campo econômico.

Apesar dos elementos comuns nas diferentes situações econômicas dos países do Cone Sul, a dinâmica do crescimento das economias e sua tendência nas últimas décadas não caminham na mesma direção. Há países como a Argentina, Chile e Uruguai que sofreram erosão em suas economias a partir da década de 50 e outros, como o Brasil, que passaram por processos de intenso desenvolvimento da economia. Os dados mostram que, se em 1950, a Argentina, Chile e Uruguai geravam 32% do produto interno bruto da América Latina, em 1983 essa proporção reduz-se a 16%. Por outro lado, o Brasil, no mesmo período, triplica sua participação no PIB com relação à Argentina, embora dados de 1985 indiquem que os quatro países possuem níveis de renda *per capita* bastante equivalentes, entre 2.240 e 2.640 dólares².

Em segundo lugar, cabe salientar o papel da "reinvenção democrática" ou de sua "restauração" nos diferentes processos de transição no Cone Sul. O fato novo que torna comparáveis as diferentes experiências de transição é a conotação positiva que a idéia de democracia política adquire na cultura política nos diferentes países. A tradição política latino-americana esteve sempre mais vinculada à valorização da democracia social ou substantiva, secundarizando a busca da democracia política como sinônimo de mera democracia formal. Essa postura explica-se, em grande parte, porque a defesa da democracia sempre foi uma bandeira utilizada pela ideologia liberal-oligárquica das elites dominantes. Como destaca recente obra comparativa sobre transições na América Latina: "Com a exceção parcial do Chile, Uruguai e Costa Rica, na América Latina a democracia política frequentemente foi identificada, tanto por partidos populistas quanto pelos de esquerda, mais como um mecanismo de contenção dos seus seguidores e de manipulação de suas aspirações, de que como um arranjo institucional viável de representação, processamento e eventual satisfação dessas aspirações"³.

Atualmente, com a experiência repressiva e seus efeitos perversos sobre direitos políticos e humanos produzidos pelos regimes autoritários, a idéia

democrática e sua implementação institucional conquistou um espaço de legitimidade. Adquiriu nos países pós-autoritários o caráter de uma reivindicação de setores amplos da sociedade, inclusive de partidos ideológicos de esquerda como, por exemplo, o Partido dos Trabalhadores (PT) no Brasil. A democracia também tornou-se um valor em si para segmentos da "intelligentzia" engajada em mudanças sócio-econômicas mais profundas (inclusive numa perspectiva socialista), perdendo o seu significado meramente instrumental anterior.

Weffort salienta que "nos anos 60, os debates políticos de todos os países (latino-americanos) apresentavam (....) os grandes temas da mudança da estrutura da sociedade, de economia e do Estado" e que "o tema da democracia estava presente, mas, na maior parte dos casos, em posição de menor relevância". Mais importantes, na época, eram os temas da estrutura agrária, do desenvolvimento econômico, dos desequilíbrios regionais e das desigualdades sociais⁴. Portanto, o que caracteriza a nova conjuntura das transições políticas na América Latina é a emergência, com suas variantes político-ideológicas, de uma cultura política democrática e democratizante penetrando em todos os tecidos da sociedade, assim como a incorporação nos discursos e práticas políticas da idéia de que as mudanças na sociedade são indissociáveis da construção da democracia. Neste sentido, todos os partidos políticos viáveis, ao contemplar a realização de seus projetos, não admitem, ao menos no nível do discurso, qualquer recuo das conquistas do liberalismo democrático.

Essas considerações são confirmadas por estudos comparativos recentes. Segundo especialistas, a maioria das forças políticas e culturais atribui alto valor intrínseco à conquista e consolidação da democracia política. "E acrescentam: "o prestígio ideológico da democracia política na América Latina jamais foi maior do que agora. As idéias e instituições encontram-se, no momento, desacreditadas. Trata-se de terreno no qual uma combinação imprevisível de *virtu* por parte dos líderes e de *fortuna* na conjunção de circunstâncias, pode estabelecer a diferença essencial em favor da sobrevivência e eventual consolidação da democracia"⁵.

O otimismo justificado dessas análises não deve escamotear os impasses e riscos de retrocesso que ainda estão presentes nos processos de transição dos países do Cone-Sul. Não se pode esquecer que os processos de democratização implicam duas transições: a primeira se encerra com a instalação do novo governo democrático. A segunda começa a partir daí, e se define como processo de consolidação, que se completa com a vigência efetiva de um regime democrático. A primeira transição costuma ser dura, difícil e cheia de incertezas. (...) Os caminhos que levam de um governo democrático a um regime democrático são longos, incertos e as possibilidades de repressão autoritária são "múltiplas"⁶. As eleições presidenciais de 89 situam-se, segundo as diferentes fases de transição, diante do cenário desafiante e indefinido.

Eleições Presidenciais de 89 no Cone Sul e Desafios da Construção Democrática.

A série de eleições presidenciais ocorridas durante o ano de 89 nos países do Cone-Sul situa-se em diferentes fases da transição política. As eleições chilenas e paraguais são, na realidade, eleições nacionais "fundadoras" do processo de transição e, cruciais, sobretudo, pelo estímulo à competição partidária ligada à incerteza do processo no sentido de Przeworski⁷.

Como ressaltam O'Donnell e Schmitter, "a proclamação das autoridades transicionais de que pretendem convocar eleições para posições representativas de significação nacional provocam um efeito profundo. (...) Se existe um momento heróico para os partidos políticos, coincide com as atividades que se desenrolam até, durante e imediatamente após a eleição fundadora de uma nova democracia". E acrescentam que "as eleições fundadoras são, por conseguinte, momentos de um grande drama. O comprometimento é bem alto. Os partidos que defendem o cancelamento das eleições ou a abstenção são postos de lado pelo entusiasmo cívico presente a esses momentos"⁸. Embora a forma de instauração da transição nos dois países seja de natureza diversa, com tipos de ditadura personalista militar com dinâmicas diferenciadas, elas têm em comum o fato de que são os dois exemplos mais bem sucedidos de institucionalização de autoritarismo militar.

Eleições Fundadoras: Chile e Paraguai

No caso chileno, a transição desenvolveu-se de forma negociada entre o plebiscito de 1988 e as eleições presidenciais de 1989 como decorrência da vitória das oposições na consulta nacional proposta por Pinochet. Se a principal dificuldade, até então, de constituir-se uma coalizão dos partidos chilenos decorria da forte tradição ideológica desses partidos, que dificultava acordos programáticos, com o plebiscito produziu-se o efeito da bipolarização entre os partidários do regime e os da aliança do "não" a Pinochet aglutinando 16 partidos. Apesar do equilíbrio relativo das forças em confronto e a vantagem em favor de Pinochet de propor a consulta numa conjuntura em que a economia estava com bom desempenho, a vitória das oposições por 54,68% contra 43,04% para o "sim" ao ditador, teve um efeito catalisador, criando as condições políticas para o desdobramento do processo de transição democrática. Essa assertiva baseia-se na análise dos comentaristas políticos que captaram adequadamente o significado inequívoco dos resultados da votação: "O plebiscito deixou um resultado claro e objetivo: a maioria dos chilenos rechaçou o continuismo do general Pinochet e se pronunciou pela democracia". "A única atitude realista é aceitar que o triunfo da oposição marca o fim destes quinze anos de regime autoritário e acelera um proces-

so de efetiva transição à democracia". Essa postura de que o regime deveria encontrar sua saída na transição negociada se observa no pronunciamento, em nome do comando do "não", do futuro candidato presidencial P. Aylwin que expressa a vontade política da coalizão vitoriosa: "estabelecer com as forças armadas as bases de uma mudança política institucional que se materialize, o mais breve possível, através da realização de eleições livres para Presidente da República, de um congresso integralmente eleito por um sufrágio popular e investido de plenas faculdades constituintes"⁹.

As eleições presidenciais chilenas emergem de um processo de transição negociada entre um sistema de partidos forte e a cúpula de um regime autoritário "exitoso" na esfera econômica que favorece, com o sistema eleitoral majoritário binominal, um padrão de competição bipolar (Gutierrez). O resultado da votação, dando a vitória à coligação de centro-esquerda ("concertación por la Democracia") de P. Aylwin, com 55,17% dos votos válidos mostra, de um lado, que o perfil da coalizão vitoriosa quase coincide com a dos partidários do "não" no plebiscito, enquanto que o somatório dos dois candidatos de direita, Herman Buchi, candidato de Pinochet, e de Francisco Javier Errazuriz atinge 44,83% bastante próximo do percentual dos que apoiaram a proposta do governo militar no plebiscito. A tendência à polarização nos resultados da eleição presidencial, decorrente do caráter plebiscitário da eleição presidencial dividindo o campo entre os pró e os contra o regime, não conseguiu ainda dissolver o sistema dos "três terços" eleitorais (esquerda, centro e direita) tradicional subjacente. Ainda que seja cedo para prever a evolução do sistema partidário que vai depender do desempenho do governo da transição nos campos político, econômico e dos direitos humanos, a transição chilena está seguindo o padrão dominante das transições pactadas: a coalizão dos democratas de centro-esquerda com a esquerda moderada, em posição majoritária, excluindo os extremos de ambos os lados.

A mais longa ditadura da América Latina foi, sem dúvida, a do general Stroessner no Paraguai, que tomou o poder em 1954 através de um golpe de Estado com o apoio do Partido Colorado e se fez "eleger" presidente constitucional.

Esse regime sempre foi considerado uma forma de autoritarismo patrimonialista e arcaico associado a uma sociedade agrária que ficou congelada no tempo. Rouquié refere-se a Stroessner como "um general esquecido" e ao Paraguai como "esta infeliz Arcadia mesopotamia (situada entre os rios Paraná e Paraguay), sob o comando pessoal desse general cuja primeira preocupação parece ser a de não falar dele e de seu país"¹⁰. Recente análise de Weffort, reconhecendo que a ditadura militar-civil de Stroessner não se tenha originado "de um regime democrático em crise" como reação aos "movimentos populares e aos regimes democráticos então vigentes", admite a possibilidade de que esta "pode ser considerada uma antecipação, sob alguns

aspectos, dos regimes militares dos anos 60 e dos 70, nos países do Cone Sul"¹¹. A observação de Weffort recupera a longa experiência ditatorial paraguaia para o contexto do autoritarismo do Cone Sul, já que o general Stroessner aceitou, numa fase de forte pressão norte-americana, incorporar a doutrina de segurança nacional *avant la lettre* em sua opção, dentro da bipolarização internacional da guerra fria. Lutar em favor da civilização ocidental e cristã pelo "materialismo negador de tudo o que tende a conceber a vida como um caminho da perfeição, ameaçando a descer desde o oriente e destruir todos os valores incorporados pela humanidade nos séculos de desenvolvimento cultural e histórico"¹².

Com o golpe militar do General Rodriguez em fevereiro de 89, rompe-se o pacto cívico-militar que preparava, desde a convenção partidária dos colorados em 84, a transição do regime. Diante das lutas internas que implicaram o expurgo de setores tradicionais do partido e da necessidade de afastamento de chefes militares da ativa para viabilizar o surgimento do herdeiro e sucessor de Stroessner para 1993, o golpe antecipa o processo de transição.

A principal diferença de outros países do Cone Sul como o Uruguai e o Chile é que o Paraguai não tem qualquer tradição democrática a restaurar e, desde a guerra civil em 1947, vive sob o regime de um partido único que se confunde com a própria instituição militar. O Partido Colorado que, em 1954, assegura sob a pressão das armas 98% dos votos a Stroessner, a partir de 1963 participa de eleições formalmente pluralistas, garantindo pela "ordem e a paz" a sucessão inédita de oito mandatos presidenciais. Com a reforma constitucional de 1967, o Partido Liberal Radical, o Partido Liberal e o Partido Febrerista são tolerados na oposição, com direito automático a um terço das cadeiras.

O Partido Colorado dominante, "conservador mas não clerical", foi controlado totalmente por Stroessner, que expurgou todos os rivais que pudessem lhe fazer sombra. Os partidos tradicionais do Paraguai, como observa Rouquié, "são acima de tudo comunidades sociais de que se espera serviços e proteção". Todos os funcionários públicos do Estado ou das municipalidades são obrigatoriamente filiados ao partido e a carta do partido é solicitada para receber subsídios ou salários do Estado. Como enfatiza um especialista paraguaio, "é evidente que nenhum sistema pode funcionar de forma estável e efetiva sem dispor de uma base de consenso e apoio social, por mínima que seja. No Paraguai, um dos dispositivos mais eficazes para estruturar uma espécie de consenso passivo cúmplice foram a corrupção tolerada e as clientelas manejadas pelo partido oficialista e mantidos com o erário nacional"¹³.

Com as eleições presidenciais, rompe-se o monopólio de fato do Partido Colorado, permitindo a existência atual de 12 partidos de todas as tendências (de trotskistas a nazistas), embora os partidos tradicionais mantenham a hegemonia no Parlamento com 108 representantes. O resultado das eleições de 1989, embora indicando alto índice de abstenção (46%) deu ao General

Rodriguez, com o apoio do Partido Colorado, 74,36% dos votos, o que mostra que, a curto e médio prazos, as perspectivas da oposição de chegar ao poder são limitadas¹⁴.

Como explicar a continuidade no poder do Partido Colorado? As razões principais decorrem de fatores políticos e econômicos. Preliminarmente, cabe registrar que no Paraguai não houve um processo de transição sob o impacto de pressões da sociedade civil (apesar dos esforços de líderes da oposição), mas a derrubada do ditador por intervenção militar teve o efeito de desbloquear o sistema político. Apesar da abertura relativa do regime com o golpe, outro militar, com a legitimidade de haver afastado o velho ditador, utiliza-se da máquina do Estado confundida com o próprio exército e do apoio do partido hegemônico governamental para, no curto período de três meses, desencadear o processo eleitoral. Esses fatores políticos associados a uma situação econômica sem crise (crescimento líquido de 3% com dívida externa pagável e inflação média de 40% a 50%), explicam, em grande medida, o apoio maciço a Rodriguez. No contexto da uma longa tradição de conformismo político e de apoio ritualizado ao candidato oficial do governo, não seria de esperar uma explosão eleitoral oposicionista semelhante à ocorrida nos outros países do Cone Sul por ocasião das eleições nacionais fundadoras de transição.

Na realidade, o processo de transição política à la paraguaia começará, de fato, com as novas etapas que envolvem as eleições municipais de março de 1991, a elaboração de uma constituição para 1992 e, sobretudo, buscando criar condições, num país sem tradição democrática, de emergência de uma cidadania política num contexto de invenção da própria democracia. Este processo implica a superação das formas tradicionais de clientelismo e de populismo que têm inibido a legitimidade de outros discursos políticos mais modernos, num país agrário, com crescentes desigualdades sociais e onde o voto urbano não se diferencia do voto rural¹⁵.

Alternância no poder: Argentina e Brasil

As eleições presidenciais ocorridas na Argentina, Brasil e Uruguai têm três características em comum: primeiro, representam a segunda experiência de eleição presidencial da transição democrática; segundo, os candidatos apoiados pelos governos que iniciaram a transição foram derrotados e, terceiro, asseguram um passo importante no desdobramento da transição garantindo, sem traumas, a alternância no poder civil. Este último traço é muito significativo, especialmente para a Argentina onde a eleição de Carlos Menem marca a primeira alternância no poder, desde 1916, quando foi eleito o primeiro radical, Hipólito Yrigoyen.

As duas eleições presidenciais de 1989 com características comparáveis são as da Argentina e do Brasil. Para entender seus resultados no processo

de transição democrática, é preciso recuar às eleições fundadoras de Alfonsín, em 1983, na Argentina e de Tancredo Neves, em 1985, no Brasil. Embora a eleição de Alfonsín tenha sido direta, enquanto a de Tancredo Neves realizou-se de forma indireta, através de um Colégio Eleitoral, ambas ocorreram numa atmosfera de grandes mobilizações da sociedade civil (comícios pró-diretas-já no Brasil) e os vencedores encarnaram, na ocasião, as bandeiras reformistas de centro-esquerda num contexto de valorização crescente dos processos de democratização institucional.

No caso argentino, a facção mais progressistas da União Cívica Radical (UCR), com o apoio da Confederación Federalista Independiente (CFI), conquista a maioria absoluta dos votos e das cadeiras da Câmara Federal (50,8% contra 39,7% dos peronistas do Partido Justicialista). A vitória de Alfonsín, com os estímulos do clima de transição democrática, mais do que duplicou a votação da UCR, passou de 21,0% em 1973 para 52,0% em 1983. Por sua vez, rompia-se, com a derrota do Partido Justicialista, o mito da invencibilidade do peronismo. A comparação da composição na Câmara de Deputados entre 1983 e 1987 (total de 254 membros), indica uma diminuição de 16 deputados da UCR (129 para 113) em relação a 1983 e 1985, ainda que, na mesma eleição, os peronistas aumentem apenas dois deputados (101 para 103). Na composição da Câmara de Senadores os peronistas sempre mantiveram a maior representação: 21 senadores contra 18 da UCR no período de 1983/89.

No caso brasileiro, as eleições indiretas de Tancredo Neves estabeleceram as condições do pacto político da transição, com a formação de Aliança Democrática unindo o partido mais forte de oposição — o PMDB — com os dissidentes moderados do partido do governo — o PDS — que se autodenominou Frente Liberal, tornando-se, depois, Partido da Frente Liberal (PFL). A referida Aliança aglutinava em torno da candidatura presidencial civil de Tancredo, do setor moderado do PMDB, o Senador José Sarney como representante dos moderados do PDS que não concordavam com a candidatura oficial de Paulo Maluf. Com a não aprovação da emenda constitucional pelo Congresso Nacional instaurando as eleições diretas imediatamente, sob a pressão dos setores mais radicais do PMDB e dos partidos de esquerda, a escolha se fez através do Colégio Eleitoral. Este, composto de 686 eleitores presidenciais, reúne-se em janeiro de 1985, dando a Tancredo a maioria absoluta de 480 votos (69,97%), sendo 280 votos originários do PMDB e 166 dissidentes do PDS. O candidato do partido do governo, Paulo Maluf, obtém uma votação inexpressiva mal conseguindo ultrapassar a recebida por Tancredo pelos dissidentes do PDS, 174 votos (25,36%). Esta votação indireta do candidato da Aliança Democrática obteve respaldo mais amplo através dos comícios e pesquisas de opinião, legitimando assim a popularidade do presidente eleito com sua morte inesperada. Antes da posse cresce sua imagem pública provocando uma grande frustração e o seu vice-presidente Sarney

não consegue, por transferência, conquistar o mesmo nível de legitimidade política.

Na Argentina, a eleição de Menem para a presidência em 89 significa o retorno à supremacia político-eleitoral do peronismo que, apesar de suas dissensões internas, cresce de 39,0% em 1983 para 46,0% embora sem atingir o mesmo nível das eleições de 1973 (49%). A votação radical declina de 52,0% dos votos obtidos por Alfonsín, para 36,0%. O peronismo recupera sua força nos setores marginais e os setores médios retiram parte de seu apoio ao radicalismo e o que é uma postura indissociável do quadro de crise profunda na qual se encontra imersa a Argentina.

A combinação desastrosa entre a crise econômico-financeira decorrente dos fracassos sucessivos do Plano Austral e a crise militar provoca a rápida erosão da popularidade do presidente na segunda metade de seu mandato.

Igualmente no Brasil, embora a dinâmica do processo seja inversa à da Argentina, o resultado final é praticamente o mesmo. José Sarney, ao assumir a presidência, enfrenta os efeitos da baixa legitimidade dos primeiros tempos. A situação se reverte, de forma positiva, com o efeito legitimador do Plano Cruzado que, ao longo do ano de 1986, dá ao Presidente Sarney altos índices de popularidade que viabilizam, em novembro, a eleição de Governadores da Aliança Democrática na totalidade dos estados (23 PMDB e 1 PFL). Além da força política do PMDB no controle dos poderes executivos estaduais, obtém, igualmente, 55,78% das cadeiras para o Congresso Constituinte (38 para o Senado e 261 para a Câmara de Deputados). O fracasso do Plano Cruzado, no entanto, começa a fazer-se sentir em inícios de 1987, alterando significativamente os níveis de popularidade do governo. As tentativas frustradas de controlar a inflação com novas políticas econômicas de "choque heterodoxo", aceleram a perda da legitimidade do presidente agravada por sucessivas crises decorrentes da ineficiência e dos altos níveis de corrupção governamental.

Um dos fatores mais negativos, aos olhos de setores amplos da sociedade civil engajada no processo de transição, resultou da conjugação de frustrações geradas pela alta expectativa criada em torno do longo processo de elaboração constituinte, da preocupação presidencial em ampliar a duração do seu mandato de quatro para cinco anos e da divisão interna da coalizão governamental em torno de questões críticas da Constituição (especialmente a Reforma Agrária que produz uma articulação supra-partidária — o "Centrão" — visando a bloquear a aprovação de certos dispositivos constitucionais mais avançados). Como salienta Lamounier "esse clima de desgaste do Congresso Constituinte trouxe violentamente à tona o componente antipolítico e principalmente antiparlamentar que existe em muitas culturas políticas, mas que talvez seja ainda mais forte nas culturas ibero-americanas" (...) Sua emergência foi em parte mobilizada, ou pelo menos um subproduto das pressões cruzadas que invariavelmente envolvia a criação de uma ima-

gem dos políticos e de sua atividade parlamentar como sinônimo de levianidade, utopismo, desinformação ou corrupção"¹⁶.

O fogo cruzado dos nostálgicos do regime militar e da esquerda ideológica a que foi submetido o governo Sarney e o PMDB, como partido do Presidente da Constituinte, Ulysses Guimarães, por sua atitude ambígua de não assumir a condição de partido governamental (embora controlando os governos estaduais) foi decisivo para o desdobramento do processo eleitoral. Os resultados das eleições municipais de 1988, derrotando os candidatos peemedebistas em seus redutos tradicionais de voto urbano e elegendo prefeitos do PT nas capitais dos estados de São Paulo, Rio Grande do Sul e Espírito Santo e do PDS em Pernambuco e Santa Catarina, indicam, claramente, o sentido de protesto anti-governamental do voto.

Os resultados do primeiro turno da eleição presidencial de 15 de novembro colocam como candidatos para o segundo turno Fernando Collor de Melo (25,11% votos), com o apoio de um partido inexpressivo — o Partido de Renovação Nacional (PRN), e Luís Inácio da Silva (14,16% dos votos) do Partido dos Trabalhadores (PT), seguido de perto pelo líder populista Leonel Brizola com 13,60% dos votos. Este resultado revelador da volatilização do voto e de efeito perverso do esvaziamento da classe política, num corpo eleitoral de 82 milhões de eleitores, fica mais evidente quando se observa que o presidente do PMDB, com a maior bancada do Congresso, recebe apenas 3,90% dos votos. O efeito Collor que se amplia no segundo turno, obtendo 42,75% da votação sobre 37,86% de seu adversário Lula, introduz a questão do papel dos partidos políticos e das mudanças na cultura política.

O que parece mais saliente nos dois casos é que tanto na Argentina como no Brasil o efeito disruptivo da crise econômica e seu agravamento tendendo à hiper-inflação tiveram um efeito mais corrosivo do que os problemas políticos ou militares. Observa-se de forma crescente na América Latina que o desempenho econômico afeta de tal forma a vida concreta das pessoas que se tornou quase a variável central na explicação das tendências eleitorais dando aos fatores de curto prazo um peso mais decisivo do que os de longo prazo.

No entanto, na Argentina os efeitos colaterais das crises militares sucessivas e no Brasil a avaliação negativa do desempenho da classe política afetaram, também, fortemente a imagem do primeiro governo da transição. O exemplo brasileiro parece mais agudo já que a figura presidencial, no final de seu governo, teve índices mais altos de rejeição nas pesquisas de opinião pública do que seu colega argentino. Tal diferença se reflete no próprio desempenho dos partidos majoritários da transição nos dois países: a derrota do PMDB traduziu-se numa fortíssima reação do eleitorado ao seu desempenho e a UCR, embora alijada do poder pelos peronistas, manteve um nível bastante razoável de apoio eleitoral. Essa diferença explica, em grande medi-

da, a rotatividade do eleitorado brasileiro em direção à candidatura Collor face ao desempenho de Menem que canalizou a seu favor uma forte corrente política argentina. — “Se compararmos, como observam Cavarozzi e Grossi, o desempenho da UCR com o de outros partidos do governo em períodos iniciais de transição à democracia, o resultado está longe de ser desprezível. Com efeito, o dito desempenho contrasta marcadamente com a UCD espanhola e a Ação Popular, o partido de Belaunde no Peru, que praticamente desapareceram da cena eleitoral. Inclusive a sorte do radicalismo parece mais promissora que a do APRA ou do PMDB, cujas perspectivas de manter-se como atores significativos nas próximas eleições do Peru e Brasil são escassas. Ao contrário, a UCR se manteve visivelmente acima de seu nível histórico que estava situado nas duas décadas anteriores em 25% dos votos. De toda maneira a derrota de 1989 adquiriu importância não em relação aos casos dos outros partidos de governo em situações comparáveis, mas com respeito às possibilidades que se abriram em 1983”¹⁷.

Fim da restauração democrática: Uruguai

As eleições presidenciais no Uruguai, embora tenham em comum com as da Argentina e do Brasil a alternância no poder do primeiro governo de transição, resultaram de um quadro menos desgastante da legitimidade do que nos dois países vizinhos. O contexto em que se desenvolveram as eleições decorre da restauração democrática à la uruguaia oriunda do pacto civil-militar de 1984, que se centrou, fundamentalmente, no retorno aos padrões políticos anteriores (“restauração”) e seus desdobramentos: a rearticulação do sistema bipartidário tradicional sob o crivo da Frente Ampla, a condução do pacto social e da questão da anistia política. Sem estar submetido aos efeitos perversos de um processo inflacionário galopante e à pressão de um endividamento externo menos asfixiante que os da Argentina e do Brasil, a agenda básica do governo colorado de Sanguinetti foi essencialmente de natureza político-social e militar.

O problema imediato a ser enfrentado pelo primeiro governo da transição, em 1984, foi o de criar as bases políticas para governar com minoria no Parlamento. O Partido Colorado, com 41% dos votos, não oferecia ao Presidente a base parlamentar necessária à gestão governamental. O Partido Nacional (Blanco), ainda que tenha rompido com as negociações entre as Forças Armadas e os partidos de oposição, em agosto de 1984, apostando numa transição sem negociação, “frustrado pela clara derrota nas eleições de 1984, definiu, segundo Sierra, sua estratégia basicamente em função das expectativas de ser governo em 1989, colaborando para estabilizar o regime democrático que renascia: contribuir para a governabilidade”¹⁸.

As duas preocupações políticas centrais — a da governabilidade e a da restauração do sistema político anterior ao golpe de 1973 — ocuparam parte

significativa da energia governamental, já que somente com uma base política estável de governo as questões mais complexas da agenda da transição puderam ser enfrentadas: o pacto social e a anistia.

A primeira foi, segundo Rial, adequadamente solucionada: "A chamada governabilidade consistiu em um apoio informal de parte de todo o partido colorado e grande parte do partido nacional — a *coalização mínima necessária* — para poder levar adiante a gestão normal da administração"¹⁹.

Na tentativa de ampliar sua base de sustentação para enfrentar os desafios da transição e estabelecer as bases de um amplo acordo nacional como saída da crise política e econômica, "o governo levou adiante uma ativa política orientada a buscar acordos interpartidários amplos, pretendendo inclusive formar um governo de coalizão mediante a inclusão de ministros do Partido Nacional e da Frente Ampla"²⁰.

A segunda questão tinha raízes mais profundas na cultura política uruguaia. O objetivo central de restaurar "as instituições políticas, sociais e culturais do Uruguai funcionou no imaginário político da sociedade uruguaia e em boa medida também na percepção dos integrantes de sua comunidade política "como uma espécie de "idéia de retorno a uma idade de ouro" que suas elites qualificavam como a Suíça da América" que, sob o "impulso estatal implantou o estado assistencial"²¹.

Na realidade, o retorno às instituições políticas tradicionais ocorreu dentro dos padrões esperados, embora a restauração do regime político não tenha ainda viabilizado, numa situação de estagnação econômica, o Estado Providência do passado. As dificuldades enfrentadas bloquearam a possibilidade desse segundo passo. Apesar dos esforços governamentais em ampliar sua base política, sua inflexibilidade "em negociar — pelo menos no curto prazo — nada de substancial de suas orientações econômicas e das implicações sociais dos mesmos acabou inviabilizando o pacto nacional favorecido pela conjuntura impregnada de esperanças e promessas "da transição".

As expectativas frustradas com as negociações no campo das políticas sociais e macro-econômicas, afastaram das negociações os sindicatos. A negativa do governo em incluir na pauta das discussões o tema da violação dos direitos humanos distanciou, também, a Frente Ampla de qualquer acordo político. Segundo Sierra, os dois primeiros anos do governo Sanguinetti "fizeram fracassar os espaços relativamente amplos e semi-institucionalizados de pacto social e político com que se abriu o período democrático"²².

A sensível problemática dos direitos humanos que se tentou resolver pela anistia prévia da lei da "caducidade da pretensão punitiva do Estado", votada em dezembro de 1986, e a postergação das reformas institucionais das Forças Armadas, produziram insatisfações nos setores mais mobilizados do espectro da esquerda política e das organizações da sociedade civil. A solução política da questão somente ocorre no final do mandato de Sanguin-

netti, em abril de 89, através de plebiscito nacional, quando 59% dos consultados confirmam a validade da "lei da caducidade".

O governo Sanguinetti acabou por esgotar todos seus recursos políticos e perder parte significativa de seu apoio junto à opinião pública no cumprimento da complexa agenda política da transição. Em consequência, o custo eleitoral desse desempenho foi cobrado na sucessão presidencial, em que o partido Colorado obteve apenas 30,31% dos votos, enquanto o partido Nacional, com seu candidato vencedor, Luis Lacalle, obtém 38,9%. Aliás, a votação individual do candidato do partido vencedor (22,0% dos votos válidos) foi a menor já obtida pelos "Blancos" desde 1922 (salvo Martínez Trueba que obteve, em 1950, 19,6%)^{2 3}.

Finalmente, dois fatos significativos devem ser mencionados: o primeiro é que, com a vitória do Partido Nacional ou "Blanco", se produz, pela segunda vez na história política do Uruguai moderno, a rotação de partidos no governo; o segundo é o fato relevante eleitoral e político do crescimento da Frente Ampla e Nuevo Espacio que atingem a inédita votação de 30,2% conquistando a "Intendência" de Montevideo com uma votação total agregada de 47,0%. Estes resultados globais que indicam a tendência de declínio dos Partidos Colorado e Nacional (Blanco) são reveladores da "crise do bipartidarismo tradicional" (Sierra) e do "fim da restauração" (Rial).

O novo governo assume numa conjuntura com demandas econômico-sociais mais complexas do que no período Sanguinetti. De um lado, as tendências vitoriosas nas eleições em ambos os partidos tradicionais apontam em direção a políticas "neo-liberais"; de outro, a vitória da Frente Ampla em Montevideo aumenta a capacidade de mobilização contestadora da sociedade civil organizada. Um dos cenários possíveis, apesar da forte legitimidade do sistema político uruguaio, é de que pode haver um aumento das tensões sociais e políticas combinando o fortalecimento nos partidos hegemônicos dos setores mais conservadores (inclusive o Partido Colorado abandonando seu discurso social-democrata) e a expansão do espaço político da Frente Ampla, com fortes propensões a um processo do tipo chileno dos anos 70.

Eleições, Transformações Econômico-Sociais e a Nova Cultura Política

A análise comparativa das eleições fundadoras nas experiências de transição têm revelado um perfil contraditório: de um lado, "o exame de algumas eleições fundadoras no passado (França em 1848, Finlândia em 1907, Alemanha em 1919, Itália em 1948 e Japão em 1952) sugeriu que a distribuição das preferências dos eleitores tendera a se manter relativamente constante no tempo"; de outro, os casos mais recentes de Portugal, Grécia e Espanha explodiram essa suposição.¹ "Nesses países, o suposto congelamento das fidelidades partidárias rapidamente degelou e houve notáveis mudanças

de votos em eleições subseqüentes"²⁵. As recentes eleições presidenciais nos países do Cone Sul, especialmente nos casos argentino, brasileiro e uruguaio, alinham-se no padrão dos países do sul da Europa, inclusive com alternância no poder. Parece provável que esse fenômeno não esgote sua explicação apenas na dinâmica eleitoral, mas esteja relacionado a outros fatores de curto prazo presentes nos processos de transição política na América Latina.

Przeworski, ao analisar "como e onde se bloqueiam as transições para a democracia?", considera que "a meta a ser alcançada suporia um quadro institucional que permita transformações sociais e econômicas, um regime competitivo e representativo e os militares sob o controle civil". O autor admite, porém, que a maioria dos processos de transição, senão todos, fica bloqueada a meio caminho"²⁶. Essa abordagem valoriza alguns dos bloqueios centrais da transição, mas não considera outros que estão embutidos no processo em curso na América Latina e que decorrem de transformação herdada do próprio regime autoritário. Se, das metas propostas por Przeworski, a mais difícil é o controle civil dos militares (atingida somente nas transições recentes pela Espanha e a Grécia), não foi suficientemente explorada pelo autor a relação entre as transformações sociais e econômicas e o funcionamento efetivo de um regime competitivo e representativo. Refiro-me sobretudo aos condicionantes sobre esses dois desafios de mudanças econômico-sociais ocorridas na sociedade durante o regime autoritário. Não parece suficiente reconhecer que "embora haja certa evidência de que o controle partidário tenha impacto sobre o desempenho da economia, inclusive o desemprego, inflação, investimentos e distribuição de renda, a gama de transformações sociais e econômicas que resultam do processo democrático parece muito estreito", e que, "há boas razões para acreditar que as limitações são institucionais e não econômicas"²⁷.

Na verdade, a generalização de Przeworski parece não se aplicar às transições latinoamericanas, onde se verifica que os principais obstáculos nesse nível decorrem provavelmente mais de limitações econômicas que institucionais. Tomando-se como referência as transições no Cone Sul, observa-se que o principal fator do bloqueio, num contexto de valorização da democracia, das instituições representativas e dos processos de participação político-eleitoral, resultam, de um lado, de transformações econômico-sociais do período autoritário afetando os padrões tradicionais da cultura política dominante na sociedade e, de outro, dos efeitos corrosivos da crise econômica e da cultura da inflação refletindo-se concretamente na vida quotidiana dos indivíduos e em sua atitude face à política.

Esses dois fatores introjetaram-se de forma significativa na percepção geral dos indivíduos sobre a política. Se, há algumas décadas atrás, as pesquisas mostravam um alto grau de alienação e de apatia políticas dos cidadãos em função de uma percepção que dissociava a ação governamental dos seus

efeitos sobre a vida concreta da maioria dos indivíduos, a dramaticidade da crise, a dinâmica inflacionária reverteram essa situação. A lógica da ação governamental e seus reflexos sobre um vasto campo de atividades na sociedade tornou-se visível influenciando diretamente o comportamento político individual ou coletivo. Para O'Donnell e Schmitter, esse processo no plano eleitoral traz como resultado um efeito pendular bem diferente das eleições críticas do passado, as quais modificaram, esporádica e irreversivelmente, os alinhamentos do eleitorado". Na análise dos autores essa mudança de voto decorre "em larga medida do fato de o Estado moderno estar muito mais intimamente vinculado ao macrodesempenho da economia capitalista do que esteve no passado". (...) "E os eleitores provavelmente se inclinaram pela punição dos governantes, quer da direita quer da esquerda, pelo que percebem ser uma incompetente administração dos negócios públicos"²⁸.

O desenlace das eleições presidenciais argentinas mostra que "a política pareceu um espelho da economia na medida em que a hiperinflação causava uma progressiva desarticulação do processo produtivo". Esse efeito sobre os partidos num contexto de "refluxo político e desagregação societal" é o de ter aumentado a fluidez do sistema partidário na medida em que cada um dos partidos significativos se questionou sobre a recomposição das forças internas e as definições substantivas dos modelos sociais propostos"²⁹. Em consequência, adquirem extrema relevância para os processos de transição associados a crises econômicas profundas, os efeitos de desempenho da economia sobre a estabilidade e a legitimidade do governo, fato que explica por exemplo que, na Argentina, os indicadores de popularidade do presidente Menem estejam estritamente correlacionados com a curva da inflação.

No caso brasileiro, esses fatores estavam presentes também na quase paralização do processo de transição durante o governo Sarney. No Simpósio sobre a transição no Brasil realizado em 1987 na Universidade de São Paulo, diagnosticou-se que "a paralisia política que caracterizou o período inicial da Nova República começou a romper-se com a agravamento dos problemas econômicos. O crescimento da inflação e as pressões semelhantes do pagamento da dívida externa criaram um quadro de desestabilização. E a dinâmica perversa da crise desdobra seus efeitos sobre o sistema político: num contexto de inflação ascendente, tende a aumentar a importância da intervenção do executivo em detrimento dos demais atores políticos. (...) O Governo procura controlar a crise através de medidas de choque sem negociação prévia. Essas medidas enfrentam oposição parlamentar, que traduz demandas concretas dos setores que se sentem prejudicados. A política econômica do governo é encarada como autoritária, sem sustentação política. A ação político-partidária, presa às demandas setoriais, é incapaz de propor políticas alternativas. A tendência ao fortalecimento do Executivo na situação de crise econômica pode ter consequências perigosas para a consolidação democrática"³⁰.

Essa interpretação desagregadora do econômico sobre o político não escapou igualmente da análise de Lamounier às vésperas da eleição presidencial. "O chamado (plano) Cruzado II foi além do fracasso econômico, dando início a uma grave crise de confiabilidade. Como não podia deixar de ser, esse mal não demorou a contaminar todo o sistema — nem a Constituinte teve o impacto regenerador que muitos esperaram dela, nem os políticos, de modo geral, no Congresso, nas Assembléias estaduais e nas Câmaras municipais se deram conta, até o momento, de que o vírus está em toda parte". E acrescenta que, diante das dificuldades da construção da democracia brasileira, "parece razoável concluir que, apesar da crise econômica e da precária legitimidade, as instituições políticas, de modo geral, conseguiram pelo menos manter a legalidade como referencial, cumprindo as etapas previstas no cronograma de transição (...) Que os desafios a enfrentar sejam apenas os maiores, o da reorganização institucional e o da progressiva redução das desigualdades sociais"³¹.

Diante do impacto dissolvente da crise econômica, das políticas de choque e das estratégias neo-liberais para reverter a situação de recessão econômica prolongada e de pressão social em sociedades com níveis de empobrecimento e marginalização sociais intoleráveis, a fragilidade das instituições representativas acentua-se com sérios riscos para a transição e consolidação democráticas. Lamounier não hesita em afirmar que, no caso brasileiro, se o país não conseguir superar "o desafio social", certamente "não será capaz de preservar a democracia, e nem mesmo a vida social civilizada"³².

Embora existam combinações diferenciadas nas situações de crise dos países do Cone Sul, as mudanças ocorridas na cultura política tendem a dificultar o processo. Os efeitos da modernização conservadora gestada no período autoritário sob a memória política anterior às intervenções dos militares na política tornou complexa a tarefa de reinvenção da política. Com exceção do Uruguai, onde o longo período de estabilidade democrática com um sistema partidário estruturado fez com que a transição estabelecesse uma ponte com a "restauração" das instituições do passado, nos outros países a questão fundamental é a invenção da democracia. No Brasil e no Paraguai, a longa tradição de partidos confundidos com o Estado diferencia-se de países, como Chile, Uruguai onde o sistema partidário, articulado com setores representativos da sociedade civil, construiu experimentos democráticos que se consolidaram na memória política nacional. O caso argentino é intermediário, porque teve uma precoce experiência democrática até a década de 30 e depois entrou num ciclo de instabilidade política sem precedentes na América Latina. O importante, porém, é que, enquanto no Uruguai e no Chile a cidadania política é um elemento consolidado através de uma tradição política estável, no Brasil, Argentina e Paraguai o fato de que a cidadania política foi

construída através da "cidadania regulada"³³ indica outra dificuldade da construção democrática.

O desafio maior, porém é a recriação do político em contextos de modernização conservadora e de crise econômica aguda. É claro que as situações variam conforme estejam associadas a processo de estagnação ou de dinamismo econômico. Se o quadro Uruguaio diferencia-se do brasileiro "onde a industrialização aliada ao capital transnacional afetam profundamente a sociedade"³⁴ e ambos do argentino onde emerge a frustração pós-Alfonsín de não ter conseguido "erradicar a síndrome argentina, associada com os fracassos políticos e econômicos de quatro décadas anteriores"³⁵, no conjunto do Cone Sul, como salienta Weffort, "mais do que uma aproximação estrutural, trata-se de uma aproximação quanto aos efeitos da crise". E acrescenta: "Persistem as diferenças importantes entre os países do Cone Sul quanto aos índices de desigualdade social, muito mais no Brasil do que nos demais. O que não impede, na constatação de nova diferença importante, o reconhecimento de que o êxito econômico do regime militar brasileiro estabeleceu também as premissas de mudanças culturais e políticas relevantes"³⁶.

Essas mudanças, apesar das diferenças da fase pré-autoritária assinaladas, tiveram maior impacto no Chile e no Brasil onde o êxito da modernização conservadora foi mais forte. Rodrigo Bano salienta que "a combinação da economia liberal e autoritarismo político produz profundas mudanças na estrutura social, configurando uma nova ordem. O regime autoritário desarticula a organização político-partidária pré-existente que permeava toda a organização social (...) A consequência é que a articulação desses fatores "produz um alto grau de atomização social" (...) "e se traduz numa cultura política em que existem setores importantes da população marginalizados de uma cultura política democrática"³⁷.

Quanto ao Brasil, Moisés considera que o "cenário de hoje é outro em relação ao período autoritário: "trata-se de uma sociedade mais urbana, mais diversificada socialmente e muito mais complexa na expressão de suas reivindicações sociais, econômicas e políticas". E reconhece também com Bano que a saída da crise "exige a gestação de novas formas de se conceber e de se praticar a política" e que "as mudanças na cultura política são necessárias, mas desarticuladas da tarefa de engenharia institucional exigida pelos processos de democratização política, elas têm pouca capacidade de transformar o cenário dos países do Cone Sul"³⁸.

A interação entre a cultura da crise e a cultura política tornou-se, na conjuntura dos países do Cone Sul, a variável estratégica para interpretar-se os resultados das eleições presidenciais e os bloqueios no processo de consolidação democrática na América Latina. As mudanças institucionais e as mudanças na cultura política estão submetidas ao desempenho das políticas econômicas de choque na busca de uma saída da crise. O resultado dessa

estratégia neo-liberal no médio e longo prazos são difíceis de prever no campo econômico e social, embora não se possa dissociá-la do projeto político a ela vinculado. A nova sociedade de massas latino-americana — cujo exemplo mais avançado é o do Brasil — está produzindo uma nova cultura política sob a influência da mídia eletrônica mudando o modo tradicional de fazer política. O “cesarismo eletrônico” associado ao fenômeno Collor mostrou sua eficácia política num contexto de crescente volatilização do voto. A situação é propícia ao desenvolvimento do populismo moderno. O maior desafio das transições políticas é de que, no bojo do projeto neo-liberal dominante vingue o neo-populismo de direita de Collor e Menem e, na hipótese de fracasso, que ressurgja com vigor o velho populismo de esquerda, como reação nacionalista à internacionalização da economia. Esses dois cenários possíveis, ambos ameaçadores do processo de consolidação democrática, estão submetidos, em grande medida, aos azares do desempenho econômico.

NOTAS

¹ WEFORT, Francisco C. “Incertezas da transição na América Latina”. in: MOISÉS, José A. e ALBUQUERQUE, J. A. (org.) *Dilemas da Consolidação da Democracia*. S. Paulo, Paz e Terra, 1989. p. 93.

² FAJNZYLBER, Fernando. *Reflexión sobre limites y potencialidades economicas de la Democratización*, Forum Cone Sul. ILDES, julio 1985.

³ O'DONNELL, Guillermo, SCHMITTER, Philippe e WHITEHEAD (ed.) *Transiciones del regime autoritário*: América Latina. São Paulo, Vertice, 1988. p. 27.

⁴ WEFORT, F. *Op. cit.* p. 85.

⁵ O'DONNELL, G., SCHMITTER, P. e WHITEHEAD. *op. cit.* p. 35.

⁶ Relatório do Simpósio sobre “A Transição política: necessidade e limites da negociação”. Universidade de São Paulo, S. Paulo, Julho de 1987.

⁷ Ver PRZEWORSKI, Adam. “Ama a incerteza e serás democrático”. *Novos Estudos*. São Paulo, 1984, n 9. p. 36-46.

⁸ O'DONNELL, G. e SCHMITTER, P.. *Transição do regime autoritário: primeiras conclusões*. São Paulo, Vertice, 1988. p. 96 a 103.

⁹ APSI n 273, ano XIII. Del 10 a 16 de Octubre de 1988. Santiago. o. 3 e 8.

¹⁰ ROUQUIE, Alain. *L'Etat Militaire en Amérique Latine*. Paris, éd. du Seuil, 1982. p. 222.

¹¹ WEFORT, F. *op. cit.* p. 84.

- ¹² ESTIGARRIBIA, José F. Fernandes e SIMON, Jose Luiz. *La sociedad internacional y el Estado autoritário del Paraguay*. Assuncion del Paraguai, Editorial Aravena, 1987. p. 21.
- ¹³ ARDITTI, Benjamin. *La politicidad de la crisis y la cuestion democratica: poder politico, economia y sociedad en el Paraguay*. CLACSO-ANPOCS. Porto Alegre, julio 1986. p. 76.
- ¹⁴ Para um total de 2.226.061 eleitores inscritos votaram apenas 1.202.826 dos quais 894.374 foram dados ao presidente eleito. (Fonte: Resultados oficiales de las Elecciones generales de Maio de 1989 — Instituto Paraguao para la Integración de America Latina n. 13, mayo 1989).
- ¹⁵ A votação de Rodriguez na capital atinge um percentual significativamente semelhante ao do conjunto do pais: 73,84% em Assunção e 74,36% no conjunto do pais, sendo que o eleitorado votante da capital representa apenas 18,75% do total.
- ¹⁶ LAMOUNIER, Bolivar. *Partidos e Utopias: o Brasil no limiar dos anos 90*. São Paulo, Ed. Loyola, 1989. p.7.
- ¹⁷ CAVAROZZI, Marcelo e GROSSI, Maria. *De la Reinversión democratica al Refluxo politico y la hiperinflación*. Buenos Aires, Grupo de Trabajo de Partidos Políticos, CLASCO/CEDES, 12, novembro 1989. p. 7.
- ¹⁸ SIERRA, Geronimo de. *Los Problemas de la democratizacion: hacia donde vamos?* Montevideo, CIEDUR, 1, MAYO, 1988, p. 10.
- ¹⁹ RIAL, Juan. *Uruguay elecciones de 1989*. Montevideo, Peitho, Sociedade de Analisis Politico, Febrero, 1990, p. VII.
- ²⁰ SIERRA, Geronimo de. *op. cit.* p. 8.
- ²¹ RIAL, Juan. *op. cit.* p. V.
- ²² SIERRA, Geronimo de *op. cit.* p. 9.
- ²³ *Ibid.* p. 11.
- ²⁴ SIERRA, Geronimo de. Uruguai, Seminário Internacional, "Eleições e Mudanças Políticas no Cone Sul da América Latina", Florianópolis, junho 1990 (mimeo).
- ²⁵ O'DONNELL, Guilherme e SCHMITTER, Philippe. *op. cit.* p. 103.
- ²⁶ PRZEWORSKI, Adam. "Como e Onde se bloqueiam as transições para a democracia?" in MOISES, José Alvaro e ALBUQUERQUE, J. A. Guilhon de *op. cit.* p. 42.
- ²⁷ *Ibid.*
- ²⁸ O'DONNELL, Guilherme e SCHMITTER, Philippe. *op. cit.* p. 103.
- ²⁹ CAVAROZZI, Marcelo e GROSSI, Maria. *Op. cit.* p. 35 e 37.

- ³⁰ Relatório do Simpósio "A transição Política: necessidade e limites da transição". *op. cit.* p. 3.
- ³¹ LAMOUNIER, Bolívar, "A democracia e o desafio social", *Afinal*, São Paulo, 5 de Setembro 1989, p. 25 e 27.
- ³² *Ibid.*
- ³³ Ver SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro, Campus, 1979. p. 75. "Por Cidadania regulada entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional (...) são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas por lei.
- ³⁴ Juan Rial citado por WEFFORT, Francisco. *op. cit.* p. 92.
- ³⁵ CAVAROZZI, Marcelo e GROSSI, Maria. *op. cit.* p. 3.
- ³⁶ WEFFORT, Francisco. *op. cit.* p. 90 e 91.
- ³⁷ BANO, Rodrigo. Chile, Seminário Internacional "Eleições Presidenciais e Mudança Política no Cone Sul da América Latina, Florianópolis, Junho 1990 (mimeo).
- ³⁸ MOISÉS, José Álvaro. "Dilemas da Consolidação Democrática no Brasil" in MOISÉS, José Álvaro e ALBUQUERQUE, J. A. Guilhon de. *op. cit.* p. 121.

ABSTRACT

Elections and Political Transition in Latin America

A comparative analysis of recent elections in Latin America indicates a correlation between economic performance and the degree of institutionalization of military regimes. The author underlines the importance of "democratic reinvention" or its "restauration" and suggests that interaction between the culture of crisis and political culture is the strategic variable for the interpretation of results in recent presidential elections and difficulties in democratic consolidation in Latin America.

RESUME

Les élections et la transition politique en Amérique Latine

L'analyse comparative des récentes élections en Amérique Latine indique une corrélation entre la performance économique et le degré d'ins-

titutionalisation du régime militaire. L'auteur souligne le rôle de la "réinvention démocratique" ou de sa "restauration" et suggère que le rapport entre culture de crise et culture politique constitue la variable stratégique pour l'interprétation des résultats des élections et des blocages au processus de consolidation démocratique en Amérique Latine.

ARTIGO RECEBIDO EM OUTUBRO DE 1990

TRAJETÓRIAS CRÍTICAS E RECONSTRUÇÃO POLÍTICA NA ESPANHA, ARGENTINA E BRASIL

Benício Viero Schmidt*

RESUMO

A comparação de processos de redemocratização nos três países caminha para a constatação de semelhanças importantes, como a busca de soluções pactadas para o empate político. A trajetória crítica e teórica percorrida pelo autor discute definições de modernidade e de identidade como balizamento para uma metodologia comparativa não apenas quanto aos atores sociais e suas relações, como também, no mesmo diapasão, sobre as possibilidades — ou não — do indispensável e crucial avanço científico e tecnológico diante dessas sistemas políticos de decisão.

Introdução

O presente trabalho parte de uma tentativa de estabelecimento de linhas e critérios comparativos, com o intento de apreender traços essenciais de três experiências cruciais de redemocratização. As experiências são as da Argentina, do Brasil e da Espanha.

Estes países compõem uma instigante tríade, apta ao aprendizado do analista: ricos detalhes, filigranas de engenharia política, complexidades sociais e econômicas desafiadoras das chamadas “teorias do desenvolvimento econômico”, e assim por diante. Há enormes semelhanças, que vão além do substrato cultural luso — ibérico, com marcados traços de corporativismo e referências monológicas nascidas da vertente católica que prevaleceu na história milenar da luta ideológica. Há semelhanças na busca de uma solu-

*Departamento de Sociologia, UnB. Ex-Coordenador do Doutorado Conjunto FLACSO-UnB.

ção pactada para o empate político, dominado pela presença de forças autoritárias, que na Espanha foram caudatárias do fascismo mais refinado e prolífico e na América Latina residiram no misto de ingredientes fascistas e secularismo autoritário, modernizador e interventor. Em ambos os casos, fortes inspirações Bismarckianas, no sentido do aprofundamento de um **Estado Benefactor**, especialmente na Espanha e Brasil.

Há semelhanças, ainda, em aspectos fundamentais da crise sistêmica que atravessaram (atravessam) ao largo da trajetória de redemocratização. Não se trata de uma crise político-convencional, pois nos três países há sensíveis manifestações de suas elites políticas, empresariais e intelectuais apontando para um verdadeiro "déficit" quanto à implementação de políticas públicas. A crise, especialmente a da primeira parte da década de 1970, apanhou todos desprevenidos. No caso de Brasil e Espanha a primeira manifestação desta sintomatologia foi, sem dúvida, a **crise energética**.

Os países latinoamericanos, através de suas elites, têm usualmente enfrentado os desafios sistêmicos por meio de recursos retóricos e político-instrumentais ainda baseados em uma certa **escatologia** condizente com uma forma de dominação política onde duas variáveis centrais estariam ausentes:

1. A presença das massas na sociedade politicamente organizada, principalmente através de instituições e sistemas de filiação corporativo-funcional, e;
2. A decisiva contribuição dos avanços e transformações originadas nas matrizes científico-tecnológicas sobre a organização da sociedade.

A existência das massas organizadas não necessariamente se traduz em presença de fortes e enraizados Partidos Políticos no sistema de participação e representação social. O que é importante relevar é o **caráter novo** da organização massiva nos contextos mundializados pelos efeitos da modernização acelerada.

A nova feição da organização da vontade política se traduz em um alto grau de corporativização dos interesses. Participação política se traduz por outros sintomas, em nossos dias, diferentemente da resiliente matriz pertinente ao quadro histórico dos séculos XVIII e XIX, que abrigaram o debate sobre o liberalismo e o socialismo.

Tudo parece indicar que os conteúdos da participação política têm sido fortemente modificados pela universalização de algumas dimensões cruciais ao progresso técnico e à individualização dos interesses, tão caras ao pensamento liberal clássico e culposamente relegado pelo marxismo contemporâneo a um plano obscuro de desconhecimento. Nenhuma novidade fundante, pois a partir de Habermas e da Escola de Frankfurt, já há muito reconhecemos que "não é a demanda que determina a oferta, mas seu inverso".

Coração de um debate entre clássicos e neo-clássicos na Economia, somente agora vai atingindo as hostes sociológicas. Felizmente, bem elaborado a partir de autores como Habermas, Offe, Altvater e a corrente francesa regulacionista.

Outrossim, este debate, como fonte para novas incursões teóricas e empíricas sobre o **homo sociologicus** contemporâneo, tem levado à produção relevante de textos seminais, como as obras de Sennet¹ e Lasch².

Isto tem de ser encarado como realmente pertinente ao que clássicos como Weber, Gurvitch, Simmel, Schumpeter, e contemporâneos como Mannheim e Raymond Williams costumavam chamar "padrão civilizatório". Mannheim fez incursões geniais sobre as relações entre o pensamento conservador e o pensamento tradicional para ressaltar que, em uma determinada época da Era Moderna, a Igreja Católica assegurou certo monopólio na intermediação entre os Homens e a Verdade, através da instituição eclesial³.

A implicação desta emergente realidade das massas individualizadas no que Habermas chamou **privatismo cívico** tem sido, ao longo dos últimos anos, a matéria basilar do debate sobre o "individualismo metodológico", de um lado. De outro, tem animado profundas revisões das concepções políticas no campo do marxismo e do holismo funcionalista. Neles, politicamente, tem havido pouco espaço para considerações dessas novas incidências do próprio prolongamento e universalização da sociedade de classes capitalista.

A construção de uma sociedade democrática de massas, na América Latina, passa ainda por dimensões pouco triviais. Geralmente, estudos comparados seguem uma lógica estranha aos cânones aplicáveis à civilização latinoamericana considerada como entidade.

"Identificar esta cultura esclareceria a lógica da ação política na região, juntamente com muitas confusões conceituais dos últimos cinquenta (ou duzentos) anos" (Morse, 1990)⁴.

Morse é um autor seminal que enfrenta o relativismo com categorias que são genéticas; tentando assim escapar à aspiração universalista hegeliana para explicar a história do espírito. Leopoldo Zea buscou na **mexicanidade** uma forma concreta do humano⁵. Ainda assim, o caráter **ocidental** da civilização latinoamericana sofreria outros enquadramentos. O mesmo Zea assume que os particularismos de situações históricas cederão a uma consciência universal de "todo homem".

O debate sobre a ocidentalização da América Latina, nas suas fontes mais complexas e coladas à tradição filosófica, liga a América Latina ao mundo luso-ibérico, por argumentos conhecidos. Esses traços surgem claramente quando, na produção sociológica e política norte-americana contem-

porâneas, são tratadas matérias como a cultura política corporativista que determina limites e possibilidades de estruturas funcionais-representativas como os sindicatos⁶. A própria metodologia a ser utilizada para a análise comparada deveria levar em conta estas dimensões irreduzíveis. No caso específico da vida sindical, fica evidenciada a função múltipla da organização, dadas a tradição política e a estrutura de classes relativamente **incompleta**.

Lia Machado, ao estudar a relação entre a modernidade e a tradição na América Latina afirma que na controvérsia sobre a construção da identidade no sub-continente Schwartzman, Brunner, Morse e Bonfil Batalla podem ser tomados como exemplos paradigmáticos do novo debate sobre as heterogeneidades culturais e sociais. Brunner trata da peculiaridade cultural referindo-se ao modo de inserção latinoamericana na modernidade imposta pelos centros norte-americano e europeu, através da "difusão dos bens simbólicos". A pobreza e as demais contradições conformariam os "códigos locais de recepção". Esses, através do "pastiche", tornam-se instrumentos de desconstrução da cultura ocidental, mas também instrumentos de desestruturação da trama local de cultura. A expansão dos bens simbólicos em escala industrial confronta-se com os localismos, dando lugar a uma heterogeneidade incapaz de possibilitar a reconstrução dos códigos específicos de expressão cultural.

Schwartzman, em debate com Morse, aceita que a prevalência da modernidade na América Latina é um contraponto à "impossível volta ao passado". Mudanças velozes trarão um fim à "penumbra das tradições culturais qualitativamente irreduzíveis". A modernidade, para esse autor, é um projeto incompleto que gerou desigualdades e pobreza na América Latina. A diversidade cultural fica assim subsumida à desigualdade, como categoria. Há uma implícita concepção etapista, em que a tradição é passado, a modernidade o futuro a ser velozmente imposto.

Segundo Machado⁷, Morse e Batalla propõem o resgate da história cultural, que na modernização latinoamericana tem sido negada. Para Morse, a tradição histórica ibérica garante a identidade latino-americana pelo seu caráter abrangente e unificador, em contrapartida ao individualismo anglo-saxônico. Para Batalla, a cultura indígena, negada pelo Estado Moderno, tem uma história milenar e está presente hoje no cotidiano dos povos meso-americanos, por exemplo.

Entre o resgate cultural e a hipótese modernista de impossibilidade do passado, reside uma questão grave. Como tratar o **processo de diferenciação**? Com ênfase, Machado cita G. Marcus, contrário às razões unificadoras do Iluminismo, que concebe as "ciências sociais realistas", portadoras de uma noção de objetividade em que as categorias de **totalidade** e de **tempo** são prévias e explicativas do objeto analisado.

"A noção de tempo que prevalece é unilinear, de etapas sucessivas. O processo de modernização é concebido como um futuro contínuo de ruptura com o passado. Uma ciência social modernista propõe epistemologicamente a crítica a uma verdade iluminista e objetivista e a um tempo unilinear. Trabalha com a possibilidade da fragmentação, e das versões e da procura da totalidade como evocação. Assim, entre passado e presente, tradição e modernidade, não há ruptura nem compartimentação. (...) O passado tem efeitos no presente através da memória, que é efetiva porque informa práticas de reprodução social e de um *ethos* cultural"⁸.

Esse quadro polêmico de debates sobre a modernidade e suas possibilidades assume particular importância em casos de sistemas sociais como aqueles com os quais lidamos. Estes elementos servem para balizar um posicionamento comparativo, que de outra forma seria uma estéril visão quantitativa da realidade.

As noções de **tempo** e **totalidade**, tomadas na acepção assumida por Machado, indicam novas possibilidades para o exame da "participação política em uma sociedade de massas". Caso isto não seja levado em consideração estaremos novamente frente às triviais e obscuras verificações de "desorganização social", "debilidades da sociedade civil frente ao Estado", "presença onipotente do Estado", e assim por diante.

A própria materialidade assumida pelas tentativas de **pactos sociais e políticos** nos três países em tela indica a complexidade subterrânea destas sociedades, longe que estão de serem entendidas por afirmações peremptórias, como as mencionadas acima.

Além dos **pactos** conjunturais, as reformas políticas através de **mudanças constitucionais**, no Brasil, na Argentina e na Espanha fortalecem hipóteses que reconhecem poderosas forças sociais organizadas e possuidoras de instrumentos de ação política nestes contextos.

É bem verdade que, além de múltiplas e fragmentadas formas de participação política, estas sociedades, como tantas outras de *ethos* culturais distintos e de histórias político-institucionais menos acidentadas, são também membros de uma drama perverso em nossa contemporaneidade: a desagregação da ordem social regulada pelo Estado.

A literatura é vasta sobre o assunto. E pelos menos a maior parte dela escapa aos superados cânones clássicos da Teoria das Crises do marxismo emergente na década de 1930. Não é somente uma crise de acumulação em escala mundial que afeta o movimento de retração do Estado, em nossos dias. Antes de mais nada, a crise é total, no sentido de abarcar planos de sociabilidade, formas organizadas, expectativas quanto ao horizonte historicamente disponível ao homem em sociedade, formas de representação e participação política, entre outras dimensões.

TRAJETÓRIAS CRÍTICAS E RECONSTRUÇÃO POLÍTICA NA ESPANHA, ARGENTINA E BRASIL

As elites políticas, principalmente as latinoamericanas, têm relegado estas realidades a um plano bem longínquo de suas retóricas. Curiosamente, com a Espanha parece ter havido o mesmo, no sentido de que estas dimensões relativas à participação em novas bases têm sido consideradas convencionalmente, por grande parte da literatura. Como se além das "Sete Espanhas" haveria uma outra alma cravada de apatia pós-Franquista, pronta a alimentar a montagem de novos impasses político-institucionais.

Em verdade, trata-se de uma dificuldade epistemológica, de reconhecer a manifestação de uma realidade emergente da modernização capitalista e de operações democratizadoras, em um contexto de alta fragmentação. E, paradoxalmente, em luta pelo papel hegemônico na formação de um novo **ethos**, onde o **novo real** às vezes não encontra cobertura nas forças políticas institucionalizadas.

Todavia, se os autores do Sistemismo em ciência política e em sociologia têm alguma razão, seus axiomas tenderão a se expressar em diversas formas de participação e representação política.

De outro lado, as transformações causadas pelos avanços na produção social, por meio das novas matrizes baseadas no avanço da ciência e tecnologia, têm sido também relegadas ao plano da **escatologia** e não prioritariamente ao **reino da ação política**.

Isso tem basicamente duas implicações sobre o funcionamento dos sistemas políticos de decisão (área de **policy analysis**):

1. As ações políticas dos vários atores, principalmente empresários, sindicatos, partidos políticos, empresas estatais e a própria administração direta do Estado, não consideram o caráter estratégico que as novas matrizes de ciência e tecnologia possibilitam. Ou, se o fazem, é com tal lentidão e por meio de tantos impasses, que se torna impossível obter uma resultante hábil e flexível como **public policy**;

2. A segunda decorrência tem origem na primeira: para o Estado-Nação, dentro do sistema internacional de trocas, é cada vez mais central a adaptação da organização das forças produtivas aos novos padrões vigentes baseados na veloz absorção de tecnologia avançada. A participação decrescente da América Latina no comércio internacional tem coincidido com o trajeto mais recente de democratização da área (Argentina, desde a eleição de Alfonsín, 1983; Brasil, desde o início da abertura em 1974 e mais marcadamente a partir de 1985, com a eleição de Tancredo Neves e José Sarney). A causa está enunciada acima.

A desconsideração das pontecialidades políticas e sociais da matriz científica e tecnológica tem causas, obviamente, no próprio fato do subdesenvolvimento relativo das elites dirigentes, em qualquer dos níveis. Seqüelas que são do **late capitalism**, elas cobram seu preço em todos os casos aplicáveis. E nesse sentido, América Latina e Espanha têm atravessado as mesmas dificuldades.

Todavia, como a própria história ilustra, o desenvolvimento das forças produtivas e suas relações com a política, *strictu sensu*, são sempre desiguais. Porisso, os movimentos que resultaram em novas constituições (Espanha, 1977; Brasil, 1988), ou em gradativas reformas (Argentina, a partir de 1983), apresentam enormes **gaps** entre as demandas fraccionadas e setoriais da sociedade e o resultado expresso por novos códigos institucionais.

A Espanha, como o Brasil, teve de encarar a transição política a partir de uma cruenta história de repressão, com diferenciais de níveis de progresso técnico entre seus setores produtivos, incluído aí o Setor Produtivo Estatal. A **crise energética**, que abalou o mundo capitalista a partir de 1973, encontrou a Espanha e o Brasil com problemas insanáveis; tendo ambos que enfrentar a questão seja através de importação direta de energia, seja através do uso de fontes alternativas. Esse foi o caso específico do Brasil, com o PROÁLCOOL. Ambos desgastaram enormemente suas reservas de divisas; e isso em plena busca de um mínimo de estabilização institucional.

A Argentina, possuidora de enormes e abundantes fontes de petróleo, e tendo na época o maior poder nuclear da América Latina, ficou relativamente a salvo da onda crítica pertinente à energia. Todavia, enfrentou desde 1976, com a volta da dominação militar ao seu sistema político, outras crises econômicas profundas. Advindos de um modelo de **desindustrialização** deliberado, com o intuito básico de eliminar politicamente a forte presença do sindicalismo peronista enraizado na produção industrial e de intermediação, as medidas relativas ao possível engajamento da Argentina nas ondas de progresso técnico foram inócuas, exatamente por faltar-lhe a base material e o apoio político dos amplos setores sociais reprimidos.

A dimensão nova trazida pelo progresso técnico de forma massiva tem implicações internas e externas ao próprio processo de trabalho. Internamente, ela se refere, entre outras coisas, à gestão do trabalho, bem como ao desafio da manutenção ou não do critério capitalista da taxa de lucro; isso através da **exploração do trabalhador**, pelo aumento constante e máximo da parte de seu tempo de trabalho que lhe será subtraída. "No entanto, como aumentar a produtividade global do trabalho, logo, a relação capital/produto, se o bom funcionamento das máquinas exige, atualmente, cada vez mais um aumento das despesas com a formação e remuneração do pessoal, e por conseguinte, um forte aumento das despesas ditas **variáveis**?"⁹.

A questão da **gestão**, nesse contexto, torna-se crucial. Envolvido no manto diáfano da fantasia erigida pelos setores ideologicamente dominantes como sendo uma questão de pura **produtividade do trabalho**, ela diz respeito, na verdade, aos fatores gerenciais que ligam as lutas sindicais contra a intensificação do trabalho, bem como às lutas pela manutenção do poder aquisitivo e pela atualização das promoções.

Esta nova situação, baseada na produção informatizada, com altas taxas de absorção tecnológica, produz assim um verdadeiro **círculo vicioso**:

enquanto se fazem muitas economias sobre as despesas de amortização, de estoques e de produção em andamento, graças à automatização e à informatização, simultaneamente tenta-se economizar à custa do homem (efetivos, qualificação, formação, intensificação do trabalho). A mudança na cultura capitalista emergente, neste novo contexto histórico, é no sentido de mudar as **despesas variáveis** em **despesas fixas**. Dizendo respeito à atual **crise dos critérios econômicos de gestão**, são facilmente identificáveis os **efeitos macro-sociais** destas medidas e transformações¹⁰.

Ao nível do próprio processo produtivo, restam questões cruciais, como, por exemplo, as tendências inexoráveis à oligopolização da economia. A aglomeração dos fatores, condição básica para a criação de patamares novos de acumulação de capital que permitam a diferenciação tecnológica e efetivem altos níveis permanentes de obsolescência construída, justamente para possibilitar a renovação qualitativa do capital fixo, é um dos maiores desafios.

Nas experiências de redemocratização em pauta, atravessando os regimes políticos respectivos altas **crises de governabilidade**, as leis e constituições nacionais enfrentaram (e enfrentam) enormes dificuldades frente ao desafio da **gestão pública**.

Daí porque pode ser afirmado, com razoável taxa de bom senso e comedimento analítico, que os **pactos constitucionais** não esgotam a permanente necessidade de constantes **pactos sociais** entre as classes e suas organizações representativas.

Mais do que os impasses trazidos por variáveis fartamente conhecidas dos países de "Capitalismo Atrasado", como é o caso de Brasil, Argentina e Espanha nos seus termos, a existência de **Pactos Sociais** está conectada à imperiosa necessidade de flexibilidade e ajustamento destes países às ondas trazidas pela absorção de ciência e tecnologia a seus parques produtivos e seus pertinentes efeitos sobre a estrutura social. Ainda que suas conexões com as respectivas totalidades nacionais sejam desarticuladas entre si e que produzam desequilíbrios deletérios e marcantes.

"O avanço tecnológico, nas sociedades industriais contemporâneas, visa teoricamente à produção de mercadorias que, em termos imediatos, garantem o lucro, e a médio e longo prazos, asseguram a própria reprodução do sistema social. Tal fato não implica, porém, homogeneidade de criação de tecnologias e nem, tampouco, que as tecnologias deixem de provocar efeitos contraditórios nos contextos onde são produzidas e absorvidas"¹¹.

Figueiredo ainda destaca, com precisão, que politicamente a tecnologia exige **direcionamento**; e mais ainda que o campo das decisões que ela comporta "não é o do exercício indeterminado da vontade"¹².

Sob o ponto de vista macro-político, o avanço tecnológico pressiona os atores, no sentido de exigir deles plena **atualização** (aggiornamento), bem como ao Estado. Este sofre as decorrências de uma nova condensação de forças, onde a gestão em novas bases é um requisito fundamental. O protecionismo e os subsídios que deram origem às burguesias industriais e financeiras dos países do Capitalismo Atrasado não têm o mesmo caráter de operações similares, em nossos dias.

O **direcionamento político** do avanço tecnológico está a sinalizar para a necessária presença do Estado no processo decisório, pelo menos enquanto referência última de todos os grupos e classes sociais envolvidos. A disseminação da tecnologia, como substrato de padrões emergentes de reiteração social, supõe uma profunda **politização** da nova arena.

Isso implica, necessariamente, a possibilidade de "faccionalização" e fragmentação dos interesses políticos acima dos limites conhecidos pelos parâmetros dos conflitos ideológicos conhecidos até agora. Não é somente uma **nova forma** de luta ideológica, mas uma nova forma de interação entre os atores e entre eles e o Estado. O elemento **interdependência** torna-se chave, o que acarreta novas responsabilidades e novas feições aos aspectos decisórios do processo.

A matéria se reveste do que o jargão clássico da sociologia política trata como **cooperação e conflito inter-classes sociais**, e ao que a economia se refere como campo das **cadeias produtivas**.

Estamos no contexto da **crise de regulação estatal**, segundo os padrões historicamente conhecidos. Os planos e políticas que possibilitaram a verdadeira "acumulação originária" da nova ordem burguesa, a partir do século XIX, com forte e central participação estatal nos países do Capitalismo Atrasado, encontram agora seus limites.

Este novo cenário, onde os critérios de mudança e adaptação sociais estão presentes ao cotidiano dos diversos atores, implica extrema **faccionalização**; bem como **fragmentação** dos interesses politicamente expressos.

O alto nível de **faccionalismo** está localizado na agudização das clivagens entre tendências a favorecer o auto-interesse de curto prazo, às custas de metas societais de longo prazo. O caráter auto-centrado da demanda e das pressões sobre o sistema decisional, bem como a visão de curto prazo são as variáveis cruciais da **dimensão faccionalismo** incorporada à ação dos diversos atores.

A **dimensão fragmentação** tem como conteúdo a **polarização político-ideológica**. Na América Latina isso se deu pelo aprofundamento das linhas diferenciais entre as diversas forças políticas, especialmente a partir da década de 1960. Excetuado o período caudilhista, muito importante para explicar as formações nacionais e territoriais no século XIX e início do século XX no Brasil e na Argentina, é evidentemente a partir da segunda metade do corrente século que isto ocorre com as cores da modernidade capitalista.

TRAJETÓRIAS CRÍTICAS E RECONSTRUÇÃO POLÍTICA NA ESPANHA, ARGENTINA E BRASIL

Tendo aderido aos padrões capitalistas de acumulação, com estratégico papel reservado ao Estado como produtor e regulador, estes países presenciaram uma organização da vontade em um grau inusitado por parte de três atores: **partidos políticos, classes sociais e grupos de interesse**. Isso ocorre na Argentina durante o primeiro governo de Juan Peron (1946-52), na divisão entre Peronistas e Radicais, que adquire velocidade e diferenciações progressivas a partir daí; indo até o terrorismo de esquerda e de direita, que abala os fundamentos da própria sociedade argentina na década de 1970.

Na Argentina, de modo especial nos períodos entre 1966-73 e 1976-83, esta **polarização/fragmentação** levou os diferentes atores a formarem alianças conjunturais com setores militares, com vistas à defesa imediata de seus interesses.

Assim, a retórica político-militar, formada pela tática aliança entre peronistas e facções das Forças Armadas, justifica o golpe contra o Presidente Arturo Illia (1966) na concepção assumida de vazio de poder e paralisia de decisões: "... A Argentina não merece sobreviver a uma mediocridade sem futuro. ..."³.

Apesar de razoável nível de crescimento econômico e baixa taxa inflacionária (1966: 36% anual), o Governo Illia foi derrubado sob as bandeiras de "transformação nacional" e "modernização", que unificavam as orientações militares. O que se alegava era a necessidade de uma superação da "falácia de uma legalidade formal e estéril". Juntos estavam o **nacionalismo militar** e o **marxismo militante**, em uma plataforma ambígua que, de fato, inaugurou **los años ciegos** do regime político argentino, encerrado em 1983, com a eleição de Raul Alfonsín, justamente centrada em protesto antimilitarista e denúncia do passado autoritário. Entre Illia e Alfonsín "os anos ciegos" de uma repressão inaudita e uma guerra contra a Inglaterra pelas Ilhas Malvinas; entre o Radical derrubado e o Radical eleito em primeiro turno, o ciclo estava encerrado.

A **polarização**, todavia, não se manifesta nos mesmos sintomas em todas as partes. No Brasil, isto ocorre especialmente a partir do segundo Governo Vargas (1950-54), com fortes clivagens entre nacionalistas/internacionalistas, populistas/não-populistas conservadores, liberais/conservadores, e assim por diante.

Aqui, as Forças Armadas, especialmente a partir de 1961, com a tentativa de golpe de Estado contra o Vice-Presidente João Goulart, se associaram aos grupos politicamente conservadores. Interesses comuns, ao redor das bandeiras de **modernização conservadora**, uniram militares às forças políticas disponíveis contra os populistas de esquerda, nacionalistas e socialistas de vários matizes: UDN, PSD, depois ARENA, PDS e outros arranjos.

A polarização e fragmentação foram aceleradas a partir da década de 1960, quando grandes transformações estruturais ocorreram na sociedade

brasileira. O Brasil foi um país que conheceu uma das maiores taxas de crescimento demográfico, principalmente urbano, no período 1960-80, em todo o mundo. Além disso, iniciou-se neste momento um vigoroso projeto de interiorização do País (criação de Brasília) e modernização da agricultura. O caráter elitista das mudanças não invalidou seus efeitos pertinentes sobre a estrutura social e econômica: formação de grandes áreas de concentração populacional, favorecimento à formação de um razoável mercado interno pela aglomeração em escala, enorme avanço sobre a oferta de infra-estrutura urbana e social (bens e equipamentos coletivos, transporte e comunicações), bem como redefinição das fronteiras agrícolas através da mecanização e de uma intensa onda de subsídios estratégicos à produção.

As bases do "milagre econômico" da década de 1970 já estavam forjadas nos anos de 1950, especialmente com a aliança entre Vargas e os militares, ao redor dos interesses estratégicos que permitiram a entrada do País na segunda onda de industrialização. A construção de empresas estatais, a abertura ao capital estrangeiro, o estabelecimento dos programas nacionais de investimento social e a montagem de uma engenharia governamental para a formação dos grandes Fundos Públicos de fomento ao desenvolvimento econômico foram fatores e circunstâncias que ligaram os militares às forças políticas organizadas.

Na primeira onda de modernização acelerada (1950-60) a aliança político-militar foi cimentada pelo "desenvolvimento nacionalista" (Vargas-Juscelino). A partir daí, com a crise do sistema político provocada no período 1961-1964, a aliança político-militar mudou de tonalidade e de parceria. Em uma demonstração inédita de fragmentação política e ideológica dentro das Forças Armadas, com sucessivas tentativas de quebra da hierarquia militar, oficiais nacionalistas e liberais democratas foram afastados dos postos de comando, punidos, e a hegemonia deslocada para as correntes conservadoras e "duras" das três Armas.

O importante a destacar, nos casos brasileiro e argentino, é que a **formação de facções**, visando a impor metas particularistas de curto-prazo sobre outras metas societais de longo-prazo, bem como a **fragmentação político-ideológica**, envolvendo partidos políticos, classes e grupos de interesse, encontram nos militares um instrumento e um aliado multifacetado.

Na Argentina, os militares aliam-se com forças variáveis, mas não chegam a aderir a uma ordem partidária. Tanto que, na maior parte dos "anos cegos", as instituições político-representativas, tais como o Parlamento, os Partidos Políticos, as Organizações Cívicas e até alguns Grupos de Interesse, tiveram sua existência suspensa. Encerrada uma etapa política da transição (1983), caracterizada por "colapso do regime", o campo político-ideológico é restaurado nas mesmas bases anteriores, que deram origem histórica à política argentina contemporânea. Radicais e Peronistas voltam como pólos hegemônicos e eixos organizadores da cena política. Primeiro Raul Alfonsín

(1983) como Radical, depois Carlos Menen (1989) como Peronista. Enquanto isto, os militares perdem saliência política e relevância decisória, batidos que foram pela massiva onda de protesto popular e cívico contra a intensa repressão entre 1976-83 e pelo enorme fracasso frente aos ingleses na Guerra das Malvinas, em 1982.

A trajetória da reconstrução democrática implica, sem dúvidas, o atendimento de uma condição substantiva: a necessária convivência entre **faccionalismo**, **fragmentação** e **tolerância** ao nível político.

As formações de alianças, tendo os militares como forças históricas decisivas em muitos momentos, têm visado muitos interesses altamente contraditórios nos últimos anos na América Latina. O caráter subordinado, militar e economicamente, do sub-continente, faz com que a precariedade das alianças seja uma constante.

Sendo verdade em condições históricas gerais experimentadas, especialmente a partir de 1950, socialmente de modo pervasivo e abrangente, a esta precariedade estrutural segue-se a instabilidade decorrente das mutáveis relações internacionais no contexto das grandes transformações trazidas pelos avanços científico-tecnológicos.

Um exemplo marcante deste dilema resulta do fato de ter a América Latina se inserido no mercado internacional através de três "vantagens competitivas" clássicas: mão-de-obra barata, abundância de matérias-primas e grande disponibilidade de terras.

Pois justamente hoje, em pleno leito do avanço tecno-científico generalizado, o **status internacional** da América Latina é afetado quanto a estas condições, pelas seguintes razões:

1. Mão-de-obra intensiva não é mais uma condição da produção moderna, em qualquer de seus setores, sendo que as previsões futuras apontam para um envolvimento de não mais do que 15% da força de trabalho em produção direta. Pela revolução tecnológica, o crescimento do produto está deslocado da absorção massiva de trabalho diretamente produtivo;

2. A existência de matérias-primas, consideradas até agora "estratégicas" para o desenvolvimento industrial moderno, sofre a qualificação dos chamados "novos materiais". Assim, o tradicional cobre chileno tende a perder posições vantajosas no mercado internacional em função do uso massivo de fibras óticas, na indústria de comunicações. Mesmo que as matérias-primas tradicionais mantenham posição relevante, como insumos, elas hoje são passíveis de um tratamento intermediário que está acima das possibilidades reais de países como Brasil e Argentina. Esse é o caso exemplar da siderurgia, onde os aços planos e flexíveis são demandados cada vez mais. O Brasil, por exemplo, destina cerca de 70% de sua produção siderúrgica ao mercado externo, mas em condições já consideradas como "tecnologicamente superadas" pelos especialistas, uma vez que a produção não está direcionada às faixas em expansão no mercado; e

3. A grande disponibilidade de terras para fins agrícolas, hoje, já não compõe um diferencial notável. Os avanços tecnológicos no campo da agricultura, com a absorção dos insumos da biotecnologia, tornam superáveis os índices históricos de produtividade na área. Afora isso, somem-se estas transformações absorvidas pelos países avançados com estratégias de expansão econômica além-fronteiras, como é o caso do Japão. Com uma política peculiar, o Japão hoje vai avançando sobre mercados externos, não somente através da compra de ativos reais (como nos Estados Unidos, por exemplo), mas também através de produção consorciada de alimentos e matérias-primas básicas em terras muito distantes e diversas de seu minúsculo território.

Neste particular, comparadas as estratégias de desenvolvimento econômico tentativamente em implantação na Argentina e no Brasil, são notáveis as diferenças. Análises recentes têm enaltecido a distinção¹⁴.

Enfim, nas condições dadas, cabe uma profunda reflexão sobre as possibilidades de êxito de países do **Late Capitalism** em contextos sofrendo grandes alterações baseadas nos avanços científicos e tecnológicos. Históricas alianças, centradas nas possibilidades políticas dos militares enquanto corporação-partido, vão se esgotando, e não parece ser gratuito o gradativo deslocamento desta força social e funcional para escaninhos ainda não vislumbrados do quadro latino-americano. Especialmente na Argentina, onde, diferentemente do Brasil, os militares perderam o controle do processo de transição, aí pactada como resultante da **ruptura do regime**. No Brasil, pela relativa adesão às ondas de avanço tecnológico que vão marcando as novas matrizes de poder, especialmente no Governo Geisel, e pela flexibilidade que demonstraram no uso de recursos políticos institucionalizados, os militares mantiveram um alto grau de controle sobre a redemocratização, assim caracterizada como **transição por transação**¹⁵.

Encarados dessa forma, levando em consideração três dimensões fundamentais na conjuntura destes países: **transição, crise de governabilidade e adaptação aos avanços tecno-científicos mundiais**, pode-se afirmar que semelhanças histórico-genéticas entre os processos de redemocratização pouco explicarão o futuro.

A Espanha, com a morte de Franco (1975), encerra um período de ditaduras militares (Primo de Rivera-Franco) que cobre cinquenta anos do século XX. Ao mesmo tempo, enfrenta problemas de sua heterogeneidade nacional, onde pelo menos dois pólos (Catalunha e País Basco) oferecem material permanente para o debate da "questão nacional espanhola"¹⁶. No caso do País Basco, inclusive em incidências terroristas constantes por parte do ETA (Euzkadi Ta Alzcatasuna), desafiando a Monarquia Parlamentarista de Madrid.

Esse é um problema central para o governo espanhol que tem suas origens no processo de formação do Estado. Aqui, a transição tem de en-

TRAJETÓRIAS CRÍTICAS E RECONSTRUÇÃO POLÍTICA NA ESPANHA, ARGENTINA E BRASIL

frentar problemas adjuntos às relações entre nacionalidades dentro do mesmo território. Na Espanha, a marginalidade regional (exemplos: Catalunha e País Basco) não tem um componente exclusivamente econômico, mas diz respeito também a dimensões políticas e culturais. Políticas pois estão conectadas à possibilidade de autonomia regional, o que levaria de fato à descentralização do Estado. Cultural, pois diz respeito à sobrevivência da língua, da autonomia dos meios de comunicação e dos valores culturais.

O Estado Espanhol, diferentemente da concepção burguesa, como na França, foi, ao longo dos séculos XIX e XX, uma formação resultante de uma aliança entre latifundiários sulistas, grupos burocráticos e grupos financeiros tradicionais.

Na Catalunha, tendo como centro Barcelona, desenvolveu-se uma sofisticada indústria leve, e um poderoso centro cultural e urbano. No País Basco, tendo como centro a cidade de Bilbao, desenvolveu-se um parque industrial pesado (ferro, carvão, aço, maquinária) e um poderoso centro financeiro ligado a estas atividades. Foram, e têm sido, casos que propiciam a existência de fortes grupos econômicos burgueses, mas que historicamente não têm tido o proporcional peso no centro político decisório, Madrid.

Por sua vez, Madrid não foi capaz de criar um Estado capaz de unificar a sociedade civil espanhola, como o Estado Jacobino Francês (centralista) conseguiu. E assim, a Monarquia e as Forças Armadas ficaram depositárias da "integridade espanhola". Após derrota para os Estados Unidos, com a perda de Cuba e das Filipinas, os militares e a Coroa tratam o País Basco e a Catalunha como inimigos internos, o que leva o regime a sucessivas crises, resultando nas ditaduras de Primo de Rivera e Franco. Esses se caracterizam como regimes despóticos e definiram como inimigos principais os "rojos" comunistas, socialistas e anarquistas, bem como os nacionalistas regionalizados.

O dilema separatista-nacionalista é um permanente fermento a possibilitar o extravasamento das clivagens políticas na Espanha.

De qualquer modo, pode-se afirmar que, comparativamente, as transições na Espanha (1975-77) e no Brasil (1974-88) se assemelham pelo fato de ter havido inúmeras e complexas operações de composição, sem que as forças básicas do antigo regime tenham perdido o controle dos recursos de intervenção e persuasão.

O produto constitucional, tentando contornar o emergente problema das nacionalidades, estabelece na Carta de 1978, artigo 2, que a Espanha é uma nação unida e individual, mas também que a "nação unida" é formada por nacionalidades e regiões que têm direito à autonomia, reconhecida e garantida constitucionalmente, e que o traço que mantém a união é a "solidariedade". Hoje, contando com 17 regiões autônomas (poder executivo e parlamento próprios), a Espanha tem uma Constituição aberta ao pluralismo regional¹⁶

Com as diferenças marcantes, os processos de transição apresentam desafios mais construtivos quando as situações são analisadas frente aos "novos tempos", influenciados pela incrível velocidade da ciência e tecnologia que vão tornando obsoletos processos conhecidos, ao mesmo tempo realçando o que, no início desse trabalho, destacamos como "fatores e dimensões irredutíveis", que mesmo assim podem ser vistas em perspectiva comparada.

Desta maneira, é visível que tentativas de **pactos sociais e constitucionais** mais sofisticados e profundos ficam por conta de Argentina (1973, "El Pacto Social com Peron"; 1984, "Acta de Coincidências") e Espanha ("Pactos de Moncloa", 1977), ao revés do Brasil que, apesar de reforma constitucional profunda (1988) não tem conseguido enfrentar os principais problemas de **policymaking** com eficácia. As tentativas de elaboração de um pacto social, desde o final do Governo Sarney (1985-90), não têm resultado no acordo desejado. As comparações são heurísticas¹⁷.

Em um mundo direcionado para o confronto entre concepção **state-centric** versus **multi-centric** torna-se impossível desconsiderar os efeitos da existência ou não de pactos de governabilidade, bem como o grau de abertura de formações nacionais às conquistas da ciência e tecnologia e seus efeitos sociais¹⁸.

Ainda que baseados em uma visão pesadamente institucional, recentes estudos vão desbravando este território novo das decisões, envolvendo múltiplos atores¹⁹.

Sobre a América Latina, bem como sobre Espanha, Portugal e outros países em processo de integração com a Europa Continental, pesam os ditames dos novos tempos e de dolorosos **ajustes econômico-financeiros**, ditados pela mudança tecnológica, pela crise energética e pelos crescentes déficits das balanças de pagamento²⁰. O futuro, todavia, já vai mobilizando elites estratégicas²¹.

Esse trabalho terá continuidade através do exame das dinâmicas e conteúdos dos Pactos Sociais nos três países.

NOTAS

¹ Sennet, Richard — *O declínio do homem público* (S. Paulo: Companhia das Letras, 1988).

² Lasch, Christopher — *A cultura do narcisismo* (R. Janeiro: Imago, 1983).

³ Mannheim, Karl — "Conservative Thought", in Kurt Wolff (ed.) *From Karl Mannheim* (N. York: Oxford University Press, 1971).

⁴ Morse, Richard — *A volta de McLuhanaima* (S. Paulo: Companhia das Letras, 1990, p. 163).

TRAJETÓRIAS CRÍTICAS E RECONSTRUÇÃO POLÍTICA NA ESPANHA,
ARGENTINA E BRASIL

- ⁵ Zea, Leopoldo, *apud* Morse, R., *ob. cit.*
- ⁶ Wiarda, Howard — *O modelo corporativo na América Latina* (Petrópolis: Vozes, 1983).
- ⁷ Machado, Lia Z. — "O Lugar da Tradição na Modernidade Latinoamericana" (ANPOCS: XIV Reunião, 1990).
- ⁸ Machado, Lia Z. — *ob. cit.* p. 7.
- ⁹ Lojkine, Jean — "Da Revolução Industrial à Revolução da Informática", in *REVISTA DADOS* (Vol. 29, n.º 22, 1986, p. 240).
- ¹⁰ Lojkine, Jean — *idem, ibid.*, p. 241.
- ¹¹ Figueiredo, Vilma — *Produção social da tecnologia* (São Paulo: EPU, 1989, p. 13).
- ¹² Figueiredo, Vila — *idem, ibid.* p. 20.
- ¹³ Floria, C. & Garcia Belsunce, C. — *História política de la Argentina contemporânea 1880-1983* (B. Aires: Alianza 1988, p. 192).
- ¹⁴ O'Donnell, G. & Grillo, O. — "Capitalismo y Democracia en América Latina" (B. Aires: CLADE, 1987, Doc. Trabajo n.º 2); Smith Jr., W. — "Democracy, Distributional Conflicts and Macroeconomic Policymaking in Argentina, 1983-89", in *Journal of Interamerican Studies* (Vol. 32, n.º 4, 1990, 1-42).
- ¹⁵ Entre os múltiplos estudos sobre a transição política nestes países, ver: O'Donnell, G., Schmitter, P., Whitehead, L. (eds.) — *Transições do regime autoritário, América Latina* (S. Paulo: Vertice, 1988); Alcántara, M. (org.) — *Los Diferentes Modelos de Transición Política en Argentina 1943-1989* (Madrid: Universidad Complutense, 1990); O'Donnell, G. — *Análise do autoritarismo burocrático* (Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990); Vários Autores, *Pensamiento Iberoamericano* (n.º 14, julio-diciembre 1988); Dos Santos, Mário (org.) *Concertación político-social y democratización* (B. Aires: Clacso, 1987), especialmente De Riz, L., Cavarozzi, M. & Feldman, J., "El Contexto y Dilemas de la Concertación en la Argentina Actual", pp. 189-223 e Fernandez. A. "Sindicalismo y Concertación Social. La Coyuntura Actual", pp. 225-247.
- ¹⁶ Sobre o contexto espanhol no concerto dos regimes políticos modernos ver Lijphart, Aron — *As democracias contemporâneas* (Lisboa: Gradiva, 1989). A questão das nacionalidades e suas implicações estão bem ilustradas em Solé Tura, Jordi — "The Spanish Case: Remarks on the General Theories of Nationalism", in *International Political Science Review* (Vol. 10, n.º 3, 1989, 183-189). O processo de transição, na sua globalidade, pode ser visto em Maravall, J. M. — *La política de la transición* (Madrid: Taurus, 1985); Perez Díaz, V. — *El retorno de la sociedad civil* (Madrid: Instituto de Estudios Economicos, 1987).
- ¹⁷ Para efeitos quantitativos não é desprezível comparar-se a população: Brasil 140 milhões, Argentina 31 milhões e Espanha 39 milhões. A renda per capita (US\$ Dollars): Brasil 2,020.00; Argentina 2,400.00 e Espanha 6,010.00. As taxas médias de crescimento econômico foram (1965/87): Brasil 4,1%; Argentina 0,1% e Espanha 2,3%. As taxas médias de inflação em dois períodos (1965/80 e 1980/87) foram respecti-

vamente: Brasil 31,3% e 166,3%; Argentina 78,2% e 298,7%; Espanha 12,3% e 10,7%. A expectativa de vida ao nascer (anos): Brasil 65; Argentina 71; Espanha 77. Fonte: Banco Mundial — *Relatório sobre o desenvolvimento mundial*, 1989.

- ¹⁸ Resenau J. — "Patterned Chaos in Global Life: Structure and Process in the Two Worlds", *International Political Science Review* (Vol. 9, nº 4, 1988, 327-364).
- ¹⁹ Fuentes Quintana, E. et. al. — *A transição que deu certo* (S. Paulo: Trajetória Cultural, 1989); Nun, J. & Portantiero, J. C. (ed.) *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina* (B. Aires: Puntosur, 1987).
- ²⁰ CUADERNOS DE LA CEPAL, 60 (1990) e 54 (1986).
- ²¹ Paramio, L. et al. — *La izquierda y europa* (Madrid: Ed. Pablo Iglesias, 1987); Habermas, J. — "What Does Socialism Mean Today? The Rectifying Revolution and the Need for New Thinking on the Left" in *NEW LEFT REVIEW*, (nº 183, 1990, 3-22).

ABSTRACT

Critical Trajectories and Political Transition in Spain, Argentina and Brazil

A comparison of democratization processes in the three countries indicates important similarities, such as the search for pactured solutions to political impasses. The critical and theoretical trajectory of this article discusses definitions of modernity and identity as guidelines for a comparative methodology, not only with regard to social actors but also as to the possibilities of crucial and indispensable scientific and technological progress within these political decision systems.

RESUME

Trajectoires critiques et transition politique en Espagne, Argentine et Brésil

La comparaison des processus de redémocratization dans ces trois pays indique quelques similitudes importantes, comme la recherche de solutions "pactées" pour les impasses politiques. La trajectoire critique et théorique empruntée discute une définition de modernité et d'identité comme orientation pour une méthodologie comparative pour étudier non seulement les acteurs sociaux, mas aussi les possibilités de l'indispensable et crucial progrès scientifique devant ces systèmes politiques de décision.

ARTIGO RECEBIDO EM JANEIRO DE 1991.

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
DIVISION OF THE PHYSICAL SCIENCES
DEPARTMENT OF CHEMISTRY

REPORT OF THE RESEARCH GROUP
ON THE CHEMISTRY OF
THE CARBON-13 ISOTOPE

BY
J. H. GOLDSTEIN
AND
R. E. SMITH

Submitted to the Division of the Physical Sciences
on May 15, 1957

This report describes the results of a research program
conducted during the past several years in the
Department of Chemistry, University of Chicago.
The program was directed by J. H. Goldstein
and R. E. Smith. The work was supported
by the National Science Foundation.

The following is a summary of the results of the program:

1. The chemical shift of the carbon-13 nucleus
in organic compounds has been determined
as a function of the chemical environment.
2. The chemical shift of the carbon-13 nucleus
in organic compounds has been determined
as a function of the chemical environment.

3. The chemical shift of the carbon-13 nucleus
in organic compounds has been determined
as a function of the chemical environment.

CONSTITUINTE E TRANSIÇÃO

Maria Lúcia Maciel*

RESUMO

Momentos conjunturais da transição política no Brasil ajudam a explicar boa parte dos conflitos durante o processo constituinte assim como as contradições de sua redação final. Este artigo estabelece os vínculos entre o contexto em que se deu a elaboração da Constituição, suas consequências em termos de política científica e tecnológica e a atuação do atual governo. Trata-se aqui de mais um momento da "transição conservadora", que ainda não terminou.

Introdução

Em artigo publicado anteriormente¹, traçamos as linhas gerais que orientaram as preocupações centrais da nossa pesquisa. Quanto aos temas, examina-se o tratamento dado à educação e a ciência e tecnologia durante o processo constitucional, no texto resultante da Constituição de 1988 e nas políticas públicas no período pós-Constituinte. A moldura que define este quadro e os rumos que ele pode tomar é constituída pelas questões do néo-liberalismo, do corporativismo e da representatividade.

No desenrolar da pesquisa verificou-se a impossibilidade de tratar qualquer tema do processo constituinte sem a compreensão de fatores extra-temáticos e extra-constitucionais que interferiram na elaboração dos respectivos capítulos. No mercado de trocas que frequentemente caracterizou os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte (ANC), todos os assuntos eram passíveis de ser direta ou indiretamente afetados por pressões externas, predominantemente de cunho conjuntural, que raramente diziam respeito ao desenvolvimento da educação, da ciência ou da tecnologia.

*Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília.

Este trabalho resulta, portanto, da necessidade de entender o contexto e as circunstâncias da transição política brasileira na medida em que ela afetou a Constituinte, a Constituição de 1988 e o período pós-Constituinte. O material empírico utilizado na pesquisa reuniu anotações feitas pela equipe na observação direta do processo constituinte em 1987 e 1988, entrevistas com atores significativos (presidentes e relatores de sub-comissões e comissões temáticas, presidente e relatores da Comissão de Sistematização, lideranças partidárias na ANC) e material veiculado pela grande imprensa no período.

A Constituinte de 1988

A análise cuidadosa do material recolhido² nos leva à constatação de que houve, na realidade, duas constituintes: a de 1987 e a de 1988, cada uma delas moldada por momentos diferentes do processo de transição política e da crise de governabilidade que caracterizou o governo Sarney.

A primeira foi marcada pela ampla e intensa participação de setores organizados da sociedade civil³, não só nos bastidores como formalmente, conforme estabelecido no Regimento da ANC; pela discussão de temas e questões específicas nas sub-comissões e comissões temáticas; e pela intensa — e, por vezes, conflituosa — mobilização dos diversos setores do empresariado⁴.

A Constituinte chega ao final de 1987 desestabilizada pela retórica hostil e pela ação política do governo, empenhado na obtenção do mandato de cinco anos. Sua estratégia, de formar um grande partido de “centro” (na verdade, de direita) para apoiar suas ambições na ANC, resulta na formação do “Centrão”, grupo suprapartidário que chegou a congregar trezentos parlamentares no auge de sua atuação.

As táticas utilizadas pelo governo podem ser assim resumidas:

1. fazer a ameaça velada do golpe militar, valendo-se para isto das declarações de ministros militares afirmando ser “inviável” ou “inaceitável” um mandato de quatro anos; e

2. recorrer ao “fisiologismo” explícito, ou seja, à utilização de verbas governamentais e a concessões de canais de rádio e televisão, para atender aos governadores e congressistas, garantindo assim seu apoio ao mandato de cinco anos.

A Constituinte de 1988 ficará praticamente reduzida a um palco de lutas em torno de duas questões: o mandato do presidente Sarney e o regime de governo. Enquanto isso, setores organizados da sociedade civil procuravam manter as conquistas obtidas no ano anterior — e ainda constantes no texto da Comissão de Sistematização — ameaçadas pelo “rolo compressor” do Centrão pilotado pelo executivo.

Todo o trabalho anterior, de formulação do projeto de Constituição

na Comissão de Sistematização, foi posto em xeque. Ao final dos trabalhos da Comissão, em novembro de 87, o Centrão propunha um substitutivo ao Regimento da Constituinte que, após quase dois meses de duras negociações, foi aprovado. O novo Regimento determinava que substitutivos ao projeto de Constituição apresentados com a indicação da maioria absoluta do Plenário da Constituinte (280 parlamentares) seriam priorizados em relação ao projeto da Comissão de Sistematização.

Choviam críticas ao projeto da Comissão de Sistematização por parte do executivo (Presidente Sarney, Ministro da Justiça Oscar Dias Correa, ministros militares), da imprensa (especialmente **O Globo** e **Estado de São Paulo**), assim como do empresariado e de políticos conservadores a eles vinculados. Além das questões do mandato e do regime, voltava à tona a retórica do néo-liberalismo invocada para assegurar o seu contrário: a manutenção da proteção e distribuição de benefícios ao empresariado⁵.

Toda essa reação extra-Constituinte influiu decisivamente na organização e no fortalecimento do Centrão, que formulou também um novo projeto de Constituição. Aproveitando um momento em que efetivamente a maioria do plenário estava insatisfeita com sua participação no processo (já que não fazia parte da Comissão de Sistematização), juntamente com a pressão externa, o bloco suprapartidário do Centrão foi o instrumento de capitalização dessa conjuntura, reunindo um número expressivo de parlamentares.

Porém, logo na votação do preâmbulo ficaram visíveis a fragilidade e o possível enfraquecimento do bloco, construído em bases móveis e circunstanciais e determinado por grupos que se deslocavam no e do Centrão em questões específicas de ordem corporativa e clientelista, para optar por uma nova redação. O Centrão reduziu-se a 200 parlamentares, não deixando, no entanto, de constituir uma grande força.

Como nenhum dos dois projetos conseguia aprovação no plenário, a mesa de negociação passou a ser o verdadeiro campo de batalha. De um lado, o Centrão e seu substitutivo; do outro, o grupo defensor do projeto da Comissão de Sistematização, a esquerda do PMDB (mais tarde o PSDB) e os demais partidos de esquerda (PDT, PT, PSB, PCdoB e PCB).

Essa polarização foi um esboço de uma reorganização partidária, cujo primeiro fruto foi o PSDB. Mas essa reorganização foi mascarada e atrapalhada pelos interesses imediatos de uma iminente sucessão presidencial, aguçados pela crise permanente do governo Sarney. Foram poucos os grupos de apoio a um candidato que se limitaram e se mantiveram coesos em torno de um partido.

Em dois pontos, porém, o Centrão manteve-se coeso e militante: no mandato de cinco anos para Sarney e na defesa do presidencialismo. Para isto o executivo manteve e intensificou as táticas mencionadas acima. Ao final do primeiro turno de votação no plenário, o presidente Sarney, em

rede nacional de rádio e televisão, acusou a Constituinte de estar levando o país à ingovernabilidade. O Presidente da Constituinte, Ulysses Guimarães, reagiu prontamente ao discurso de Sarney, garantindo a continuação dos trabalhos.

Apesar de tais confrontos não inviabilizarem a conclusão da Constituinte, como muitos previam (ou ameaçavam), foram estratégicos para as discussões e os resultados do processo. As táticas do executivo terminaram por alcançar os objetivos almejados: ao final, vencem a tese dos cinco anos e o presidencialismo, apesar de boa parte do texto constitucional ser essencialmente parlamentarista.

A incômoda e conflituosa presença do Poder Executivo, desde a instalação do Poder Constituinte, foi uma constante durante todo o processo, intensificando-se sobremaneira no ano de 1988. O governo José Sarney, desde o início de 1987 desacreditado, sem sustentação partidária, vivendo uma profunda crise de legitimidade e de governabilidade, teve o papel de pressionar a Constituinte, detonando estratégias para defender seus interesses, com isso invertendo as regras da democracia liberal que defendia retoricamente.

É pelas razões expostas acima que consideramos ter havido duas constituintes, que talvez possamos chamar Constituinte da Sociedade Civil e Constituinte do Governo Sarney. O fato de as duas estarem presentes no texto final constitui a base das principais contradições da Constituição de 1988. Este legado contraditório das Constituintes amplia a complexidade e as incertezas do período pós-Constituinte, tanto no Governo Sarney quanto no Governo Collor⁶.

O Período Pós-Constituinte

Se a Constituinte foi vista de início como meio para resgatar, pelo menos parcialmente, a vontade de participação política, a visão ficou em grande parte frustrada. A maioria da população não se sentiu representada na ANC e tinha, em alguns pontos, posições claramente opostas às que terminaram se impondo no texto constitucional. Por exemplo, segundo pesquisa da Data Folha realizada em maio de 1988, à época da votação do mandato do Governo Sarney, 16% da população estavam a favor dos cinco anos e 77% a favor dos quatro anos⁷. Se acrescentarmos a isso o fisiologismo explícito e a evidente fragilidade do sistema partidário, não deveriam causar surpresa o desencanto, o desânimo e mesmo o cinismo da população diante da atividade e dos atores políticos.

A herança da cultura política autoritária no Brasil provocou a tentativa de "inversão" da hierarquia dos poderes executivo e legislativo durante o período da Constituinte. Como fonte superior de direito a ANC possuía legitimidade intrínseca superior à do poder executivo. Na prática, o governo Sarney não viu limites à sua ação no sentido de inverter a relação⁸.

Já no dia 5 de outubro de 1988, promulgada a Constituição, o consultor-geral da República, Saulo Ramos, declara ter descoberto como bur-lá-la. O equilíbrio, como diria Caubet, já tinha voltado ao "normal", e podemos constatar que se mantém até hoje.

A participação intensa da sociedade civil permitiu a manutenção de alguns dispositivos ditos "progressitas" do projeto original da Comissão de Sistematização no texto final, o que não garante sua aplicação ou implementação. Para isto, será necessário o esforço permanente das entidades organizadas. Diversos dispositivos da Constituição não estão regulamentados, ou não são aplicados (mesmo considerados juridicamente "auto-aplicáveis") ou são simplesmente ignorados. Permanecem letra morta, como tantas leis no Brasil que "não pegam" porque não têm sustentação suficiente na sociedade e/ou contrariam interesses predominantes. Numa lista que está longe de ser exaustiva, podemos lembrar os seguintes exemplos:

- reserva de mercado;
- greve de funcionários públicos;
- participação dos trabalhadores nos benefícios da modernização tecnológica da empresa;
- juros limitados em 12%;
- autonomia universitária;
- utilização abusiva das Medidas Provisórias.

No governo Collor, as dificuldades com a Constituição permanecem, e são essencialmente as mesmas. Tanto o Congresso Nacional quanto a Constituição de 1988 são apresentados como impecilhos ao exercício do poder executivo e às possibilidades de resolver os problemas do país, especialmente a crise econômica. No entanto, a dificuldade maior que se observa ao longo desse processo constituinte e pós-constituinte é no que diz respeito à institucionalização da democracia.

Considerações finais

Não vamos adiantar conclusões a respeito de um processo inconcluso. Há, desde a promulgação da Constituição, pressões no sentido de antecipar e ampliar a revisão constitucional, tanto por parte do executivo quanto de parlamentaristas e de uma parte do empresariado que se julga prejudicada pelo texto de 1988.

As análises que temos feito, aqui e em outras publicações⁹, discutem questões que nos parecem centrais à questão da transição política e à institucionalização da democracia: os da representatividade, do corporativismo, do sistema partidário, da cultura autoritária, da construção e conquista da cidadania. Diante desses problemas e da nossa realidade, a Constituição não poderia ser outra.

A Constituinte perdeu-se em meio às pressões governamentais e aos

lobbies corporativistas. A Constituição está ameaçada de duração irrisória. Seus pontos positivos não se encontram nos seus resultados; mas em ter propiciado a discussão de temas normalmente ausentes do cotidiano do eleitorado e estimulado a mobilização de setores da sociedade com algum potencial de organização.

Os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte representaram mais um momento — longo e complexo — daquilo que Weffort chamou de "transição conservadora"¹⁰. Nossa análise sugere que esta ainda não terminou, e acontecimentos e discursos recentes indicam que, em breve, a sociedade brasileira terá oportunidade de tentar de novo.

NOTAS

¹ FERNANDES, A. M.; MACIEL, M. L. e SCHMIDT, B. V. "Educação, Ciência e Tecnologia: da Constituinte ao Plano Collor". **SOCIEDADE E ESTADO**. Vol. V (1) 1990, pp. 5-24.

² Com a colaboração dos bolsistas Ana Beatriz Magno, Chrystine Trigueiro e João Carlos Teixeira.

³ Sobre a participação da sociedade civil, ver FERNANDES et al., op. cit. e, neste número, os artigos de Fernanda Sobral e Ana Maria Fernandes.

⁴ Ver FERNANDES, op. cit., e Cadernos CEAC/UnB, n.º 1 e n.º 2. Brasília: UnB, 1987-1988.

⁵ Ver discussão sobre empresariado industrial e empresariado mercantil em PEREIRA, L. C. B. "A Crise da 'Nova República'". **Novos Estudos Cebrap** 23, março de 1989, pp. 85-101.

⁶ cf. FERNANDES et al., op. cit.

⁷ Pesquisa Data Folha publicada na **Folha de São Paulo**, 09. 05.88, p.A-5.

⁸ Cf. análise mais detalhada desta questão em CAUBET, C. G. — "As várias cidadanias da Constituição de 1988". **Ciências Sociais Hoje** São Paulo: ANPOCS/Vértice, 1989, pp. 133-157.

⁹ Ver **SOCIEDADE E ESTADO** Vol. V (1) e Cadernos CEAC 1 e 2, já citados.

¹⁰ WEFFORT, F. **Por que Democracia?** São Paulo: Brasiliense, 1984, p. 87.

ABSTRACT

The Constituent Assembly and Political Transition

Certain conjunctures of the political transition in Brazil help to explain part of the conflicts which occurred during the process of constitutional

elaboration as well as contradictions in the final draft. This article establishes the relation among this context, its consequences in terms of scientific and technological policy and action taken by the present government. The author takes the constitutional process as one moment of the "conservative transition", not yet concluded.

RESUME

L'Assemblée Constituante et la Transition Politique

Les conjonctures de la transition politique au Brésil aident à expliquer une partie des conflits vérifiés pendant le processus d'élaboration constitutionnelle ainsi que les contradictions du texte final. L'article établit le rapport entre ce contexte, ses conséquences en termes de politique scientifique et technologique et l'action du gouvernement actuel. Il s'agit ici d'un moment de la "transition conservatrice", qui n'est toujours pas terminée.

ARTIGO RECEBIDO EM JANEIRO DE 1991

O "ESTADO MÍNIMO" E A EDUCAÇÃO*

Maria Francisca Sales Pinheiro**

RESUMO

O "liberalismo" brasileiro nega o Estado protetor e se confunde com uma política anti-Estado. O primeiro governo eleito após a Constituinte questiona a Constituição e o dispositivo que garante a gratuidade do ensino superior público. Este trabalho procura resgatar o debate aberto pelo Governo Collor sobre o ensino gratuito na universidade brasileira e estabelece uma comparação com a discussão sobre o tema na Constituinte.

As idéias liberais no Brasil sempre estiveram fora de lugar. Proclamadas, elas não encontraram correspondência na realidade. Chamou-se liberal a sociedade imperial escravocrata¹. Hoje, atribui-se ao termo um significado inadequado. Denomina-se liberal uma política anti-Estado. Tanto no passado como no presente, essas idéias se confundem com a defesa do *status quo* e com a reprodução das desigualdades sociais.

No país nunca houve liberalismo como ideologia de um "Estado mínimo". O Estado sempre foi levado a assumir uma efetiva participação na sociedade como agente e promotor do desenvolvimento. As classes dominantes não foram capazes de exercer sua hegemonia sem a presença do Estado interventor. Usaram-no, porém, como suporte de seus interesses privatistas imediatos e não como instrumento público moderno de representação do bem comum. Dessa forma, o Estado brasileiro embora forte e atuante carregou um contrapeso privatista e autoritário².

* Colaborou no levantamento e análise dos dados sobre a Constituinte Maria Socorro Brandão Santos.

** Socióloga, professora do Departamento de Sociologia da UnB.

Sem que o Estado no Brasil em qualquer momento tenha sido liberal, o novo governo, eleito em 1989, pretende introduzi-lo em um estágio ulterior, o neoliberal, em consonância com uma tendência moderna nos países do primeiro mundo de rever o papel do Estado na sociedade e redimensioná-lo. De fato, o que está ocorrendo é o desvirtuamento da própria tendência neoliberalizante. A política que se instalou no Brasil como neoliberal se caracteriza como um movimento contra o Estado.

"O neoliberalismo nasce entre nós com um vício congênito: o de um claro descompasso entre a importância que se dá às discussões sobre o papel do Estado e do mercado na organização da economia nacional e o desinteresse com que se trata o processo em curso no país de fortalecimento das instituições democráticas. . . apreço absoluto pelo econômico contraposto à indiferença, que se afigura reveladora, com o político"³.

Em sua última entrevista à imprensa brasileira, José Guilherme Merquior, liberal convicto, fala da onde histórica liberalizante e do que esta representa como advento das liberdades individuais. Dá uma definição da essência do liberalismo que vale como modelo de análise do caso brasileiro:

"É preciso, primeiro, não confundir desmantelamento do estatismo com desmantelamento irrefletido e até, de certa forma, irresponsável do Estado. Afinal de contas, o liberalismo não é uma doutrina anti-estado. É uma doutrina anti-estatismo. Senão você confundiria o liberalismo com o anarquismo — uma doutrina bonita nas suas formulações românticas, mas inviável, impraticável, dada a complexidade da vida social, em particular da sociedade moderna. Em suma, não se trata de viver com Estado ou sem Estado. Trata-se de saber qual é o tipo de Estado que você precisa para aumentar a liberdade"⁴.

Ele defende para a América Latina um Estado menos interventor no setor produtivo e que se concentre em duas tarefas — a de protetor e de promotor. Protetor de direitos sociais como a moradia, educação, saúde e de acesso à justiça. E promotor de estratégias de desenvolvimento.

Sem qualquer identificação com as bandeiras libertárias que estão na origem do liberalismo, o que está acontecendo no Brasil é um movimento de desmantelamento do Estado. Antes, tinha-se o "Estado máximo" para atender a interesses privados. Hoje, tenta-se anular o Estado para que esses interesses sejam defendidos livremente no mercado. Antes, privatizava-se o espaço público do Estado sem assumir-se claramente que a política era privatizante. Hoje, sem procurar distinguir as atividades da esfera pública e da esfera privada da sociedade usa-se, sem qualquer restrição, o termo priva-

tização. Tanto no passado como no presente, mudando ou não o tamanho do Estado, tem-se procurado negar o seu conteúdo público. O Estado brasileiro não se constrói como protetor de direitos sociais.

O exemplo mais simbólico dessa política são as recentes declarações do governo Collor contra o ensino superior público. Após um ano de governo, e o sob o terror das Medidas Provisórias⁵, o poder público julga a Constituição "inflacionária" em vários de seus artigos e define a educação superior pública e gratuita como um dos empecilhos à resolução dos problemas econômicos. No Programa Setorial de Ação do Governo Collor na Área de Educação (1991-1995), o governo formaliza sua disposição de libertar-se da obrigação do financiamento universal do ensino público universitário através de um processo denominado de "desregulamentação", que se "inicia com a revisão da legislação atual, culminando na elaboração da legislação complementar"⁶.

Os fatos nos quais o governo se baseia para propor a mudança constitucional relativa ao princípio da "gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais" (Art. 206), retirando da sua abrangência o ensino superior, são basicamente três: o alto custo das universidades federais no orçamento do Ministério da Educação (MEC); a necessidade de aumentar o volume de recursos para o ensino de primeiro grau; e o elevado nível econômico da clientela das universidades públicas.

A proposta do governo faz reviver no país um conflito entre ensino público e privado que tem pelo menos 60 anos. A reabertura da polêmica foi imediata através da divulgação pela imprensa de vários artigos, favoráveis ou contrários à iniciativa⁷. É o reinício de uma guerra não terminada. Uma guerra de muitas batalhas⁸. Duas visões estão em confronto e respondem por orientações educacionais diferentes. Procurar-se-á expor aqui o que parece estar na raiz desse problema.

O argumento principal do governo e de seus aliados que defendem a implantação do ensino pago nas universidades públicas é de que a gratuidade em todos os níveis é discriminatória. Os estudantes das classes média e alta que chegam às universidades públicas são exatamente aqueles que tiveram condições de estudar em bons colégios particulares e cujas famílias puderam pagar por seus estudos. Os estudantes pobres, que em geral tiveram uma formação de primeiro e segundo graus deficiente nas próprias escolas do governo, não conseguem entrar na universidade gratuita e ingressam em faculdades particulares. Essa distorção, que é real, do sistema educacional seria corrigida na medida em que fosse implantado um sistema de pagamento na universidade pública. Com isso existiriam mais recursos disponíveis para serem aplicados no primeiro grau e no financiamento da formação dos estudantes universitários carentes.

"O contraponto das dispendiosas e sofisticadas universidades públicas

gratuitas, destinadas às elites, é o quadro dramático do ensino público básico, destinado à população pobre do país"⁹.

Os que defendem a permanência da gratuidade do ensino público em todos os níveis e que lutaram para que esse princípio fosse incluído na Constituição argumentam de forma diferente. A enorme desigualdade nas clientela das escolas pública e privada não seria provocada pela gratuidade do ensino superior público, mas pelas deficiências do ensino público de primeiro e segundo graus que impossibilitam ou restringem seu acesso à universidade pública. Os estudantes das classes média e alta procuram as universidades públicas em função de sua qualidade e não necessariamente da sua gratuidade. Da mesma forma, todos procurariam estudar na escola pública de primeiro e segundo graus se ela fosse de melhor qualidade. A solução proposta é a ampliação e a melhoria do ensino público e gratuito em todos os níveis para que todos possam ter acesso a uma formação de qualidade, sem que haja discriminação econômica.

A crítica que fazem à proposta do Governo é que, sob a aparência de promoção da justiça social, as desigualdades existentes estariam sendo aprofundadas, com o fortalecimento da privatização em todos os níveis, dificultando ainda mais o acesso à educação ao estudante pobre.

De acordo com esse raciocínio, argumentam que a oferta do ensino superior de qualidade exige investimentos altos. Além disso, é necessário que se faça uma leitura correta dos orçamentos, pois na divisão de responsabilidades pela manutenção do ensino, cabe aos Municípios e aos Estados responder pelo primeiro e o segundo graus, assumindo a União o ensino superior. A verba do MEC que vai para o ensino superior diz respeito apenas à quantia proveniente do orçamento da União. Não entram no orçamento da universidade recursos do MEC captados em outras fontes, tais como o dinheiro do salário-educação¹⁰. Há uma distorção na apresentação dos números quando se divulga para a sociedade que mais da metade do orçamento do MEC vai para as universidades, sem explicitar que o orçamento referido corresponde apenas à vinculação orçamentária da União:

"A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e o Estado e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino" (Art. 212).

Mesmo que seja da responsabilidade do MEC responder pela eficácia do sistema educacional em seu conjunto, não se pode retirar a obrigação financeira dos Estados e municípios com a manutenção do ensino.

"O primeiro grande equívoco do argumento privatista é acreditar que

o custo do ensino público universitário vem em prejuízo do ensino básico, o que no fundo, é uma tentativa algo esdrúxula de explicar o fracasso deste pela elitização daquele. Outro erro é supor que as universidades públicas são, hoje em dia, um apanágio dos ricos"¹¹.

Sobre o nível econômico da clientela da universidade pública existem estudos localizados, mas não há uma pesquisa que apresente resultados conclusivos sobre o processo de elitização dessa instituição. Trabalhos indicam inclusive uma tendência contrária. Segundo Ana Maria Fernandes, a "tendência de os estudantes de classe média e média-baixa constituírem a maioria nas universidades brasileiras, seria o padrão dos anos 60 até o presente"¹².

A defesa da gratuidade do ensino superior público não corresponde a uma visão acrítica da universidade brasileira. Há consciência de que esta precisa melhorar em eficiência e que sua produtividade deve ser avaliada, para que possa responder aos objetivos definidos pela sociedade. A universidade tem um compromisso com a sociedade, responsável pela sua manutenção.

A nosso ver, a gravidade da proposta de extinção da gratuidade do ensino superior público está em que, sob o invólucro do discurso de justiça social, ela convence muitos e pode seduzir aqueles que serão os últimos — ou nunca — beneficiados: as pessoas carentes. Mesmo envolta no discurso de justiça social, a proposta revela claramente o seu conteúdo privatista e, para concordar com ela, é preciso acreditar também que o ensino privado, mais que o público, possibilita o cumprimento do "direito universal à educação".¹³

O fundamento privatista da proposta é coerente com a tendência anti-público tão em voga no governo:

"O equacionamento do problema em análise exige que a União considere seriamente a perspectiva de privatizar o sistema federal de ensino superior — com a garantia de bolsas de estudo para a reduzida minoria de universitários carentes —, sendo os recursos assim obtidos integralmente transformados em investimentos em ensino básico"¹⁴.

Em princípio, a idéia do Estado protetor não estaria sendo negada com a extinção da gratuidade do ensino superior público em função de outras prioridades educacionais. Mas não são os argumentos e as intenções anunciadas que servem para medir a correção de uma proposta, mas se os interesses reais que representa viabilizam os seus propósitos. No caso, a proposição do governo não procura proteger direitos sociais e interesses públicos, mas interesses privados, encobertos por um discurso de justiça social. A universidade pública brasileira — se considerada sua qualidade — é o único setor do

ensino que ainda não foi privatizado. Razão pela qual a defesa da sua gratuidade está intrinsicamente relacionada a uma luta pela própria sobrevivência da rede pública de ensino no país.

O conflito público-privado na educação na Constituinte é demonstrativo de quais são os grupos e interesses favoráveis ou contrários à gratuidade. Focalizando a Constituinte, procurar-se-á mostrar quais os setores da sociedade civil que apoiaram a proposta da gratuidade da universidade pública e quais os que defenderam sua privatização. Dessa forma, tem-se um quadro mais amplo dos grupos e interesses comprometidos nessa luta.

A Constituição e o Programa Setorial de Ação do Governo Collor na Área de Educação

A Constituição brasileira de 1988, legitimada pelo processo constituinte, é, de todas as Cartas Constitucionais, a única que traz a definição da gratuidade do ensino público em todos os níveis. As demais definiam essa gratuidade apenas no ensino primário. Se o ensino público em nível superior continuava gratuito, na prática isto não se devia a uma regulamentação constitucional mas a uma luta de resistência em favor da escola pública, contra a tendência de privatização.

Conseguir esta definição na Constituição atual não foi uma tarefa fácil. Houve uma luta durante todo o processo Constituinte, e mesmo antes dele, entre os setores identificados com a defesa da escola pública e os defensores do ensino privado. A gratuidade do ensino público foi apenas um dos pontos desse confronto que envolveu também outras questões como a exclusividade ou não dos recursos públicos para a escola pública, a laicidade do ensino público versus ensino religioso nas escolas públicas e bolsas de estudo, entre outras.

PROPOSTAS EM CONFLITO NA CONSTITUINTE

Dispositivo Setor	Gratuidade	Destinação dos Recursos Públicos	Ensino Laico x Ensino Religioso	Salário-Educação
Público	Ensino gratuito em todos os níveis	Exclusividade para a escola pública	Laicidade do ensino público	Destinação para a escola pública
Privado	Ensino gratuito apenas no 1.º grau	Recursos para a escola privada	Ensino religioso na escola pública	Destinação para o ensino privado

Organizaram-se, para defender as reivindicações do ensino público, quinze entidades de nível nacional, representativas de diversos setores da sociedade — educacional, profissional, sindical e científico. Estas organizações integram o Fórum da Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito e apresentaram um documento conjunto com as propostas para o Capítulo da Educação¹⁵. O artigo dois da proposta do Fórum define o seguinte princípio para o ensino público:

“O ensino público, gratuito e laico em todos os níveis de escolaridade, é direito de todos os cidadãos brasileiros, sem distinção de sexo, raça, idade, confissão religiosa, filiação política ou classe social”¹⁶.

Organizaram-se para defender as propostas do setor privado as entidades leigas e confessionais ligadas ao setor, representativas de proprietários e diretores de escolas. Estas entidades não elaboraram um documento conjunto para a Constituinte, embora todas façam parte da Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (FENEN). Nas propostas apresentadas separadamente, existiam algumas divergências, principalmente em relação à destinação dos recursos públicos.

A FENEN defendeu que não houvesse distinção entre escola pública e privada na destinação dos recursos, pois eles devem ser dirigidos ao aluno. A Associação Brasileira de Educação Católica (ABESC) e a Associação de Educação Católica (AEC) reivindicam recursos para a escola pública e para as instituições particulares que não tivessem fins lucrativos.

Em relação à gratuidade, os privatistas permaneceram defendendo a proposta das Constituições passadas de garantir a gratuidade do ensino público apenas no ensino básico e, nos demais níveis, para os que provassem carência.

Os argumentos utilizados na Constituinte, tanto pelos defensores do ensino público quanto do privado, são exatamente os mesmos do momento, embora redimensionados, em função da reabertura de discussão pelo governo da questão da gratuidade¹⁷.

O Capítulo da Educação, da Cultura e do Desporto na Constituição retrata o conflito que se desenvolveu na Constituinte. Nele existem tanto posições favoráveis às teses da escola pública quanto da particular. Na avaliação dos educadores que analisaram o texto da Constituição, a maior conquista da escola pública foi a definição da gratuidade do ensino público em todos os níveis. A maior derrota foi a não aprovação da exclusividade dos recursos públicos para a escola pública, tese defendida pelo Fórum da Educação.

Uma comparação entre a Constituição e o Programa Setorial de Ação do Governo Collor mostra que, por um lado, o programa procura modificar a Constituição justamente na maior vitória do setor público, a gratuidade do ensino público em todos os níveis. Por outro, reforça o que foi considerada a

PROPOSTAS APROVADAS NA CONSTITUIÇÃO

Dispositivo Setor	Gratuidade	Destinação dos Recursos Públicos	Ensino Laico x Ensino Religioso	Salário- Educação
Público	Ensino gratuito em todos os níveis	—	—	Destinação para o ensino público fundamental
Privado	—	Para a escola pública e comunitária	Ensino religioso como disciplina facultativa	—

maior vitória do setor privado: a transferência de verbas públicas para as instituições particulares sem fins lucrativos. Pela legislação do ensino superior em vigor, nenhuma instituição particular pode ter finalidade lucrativa. Todas as faculdades e universidades privadas do país são entidades filantrópicas, o que torna sem efeito a definição "sem fins lucrativos"¹⁸.

Esses aspectos indicam que a orientação educacional do atual governo é contrária às propostas das entidades que deram apoio à escola pública na Constituinte e se identifica com as proposições do setor privado, embora o discurso da "educação para a modernidade" procure encobrir o conteúdo privatista do programa.

Alguns pontos do programa setorial remetem para questões relevantes, como a melhoria da qualidade do ensino, o incentivo à pós-graduação, a definição de uma formação geral ao nível do segundo grau, o aumento do ano letivo e a introdução de disciplinas que tratem de problemas contemporâneos, como a ecologia. Contudo, as medidas corretivas podem tornar-se sem efeito em virtude da identificação ideológica privatista do programa.

O Público Versus Privado

De onde vem o conteúdo conservador e privatista do Estado brasileiro que se manifesta tanto no aparato do "Estado máximo" como do "Estado mínimo"? Por que o já tão combatido ensino superior público é transformado em um dos responsáveis pelas dificuldades econômicas do país? As respostas a essas questões podem explicar a raiz do conflito público-privado na educação brasileira, que no fundo é um conflito do próprio Estado, que procura negar a sua face pública.

Não sendo o objetivo deste estudo investigar essas questões, é importante registrar que o significado privado do Estado no Brasil advém do exercício do poder político e da forma de dominação tradicional autoritária dos setores dominantes. Tal forma de dominação contrapõe-se à existência de uma esfera pública forte, que pressupõe um convívio democrático¹⁹. Sérgio Paulo Rouanet, criticando os prejuízos ocasionados pelo regime autoritário (1964-1984) ao ensino de humanidades nas escolas brasileiras, mostra a relação entre a cultura e a possibilidade de maior resistência ao autoritarismo.

"A cultura pode aliar-se à barbárie: mas a ausência de cultura é a barbárie"²⁰.

Se a cultura pode ocasionalmente dobrar-se ao poder autoritário, o poder sente-se mais à vontade onde não há cultura. Os indivíduos cultos não são presas fáceis do autoritarismo.

Ao contrário do que afirma o discurso do governo Collor que atribui ao regime militar a criação de um sistema universitário sofisticado e privilegiado em detrimento do ensino básico²¹, o feito marcante do regime autoritário foi o enfraquecimento do sistema educacional público como um todo. Afinal, a perda da qualidade do ensino público nas últimas duas décadas não se deu por acaso. Foi provocada, fundamentalmente, pelo decréscimo de verbas públicas para a educação, o desvio de recursos para o setor privado e a presença deste setor nos órgãos públicos de decisão da política educacional²². No ataque ao ensino público em todos os níveis, foi a universidade quem mais resistiu e conseguiu manter, apesar das dificuldades, um certo padrão de qualidade. O mesmo não ocorreu com o ensino de primeiro e segundo graus²³.

Portanto, a proposta do governo de extinguir a gratuidade do ensino público, reabrindo velha questão e reeditando o conflito público-privado, provoca um clima de grande tensão na comunidade universitária que, provavelmente, não aceitará passivamente a retirada da que foi considerada a sua maior conquista na Constituição.

NOTAS

¹ Ver SCHWARTZ, R. "As idéias fora de lugar". In: *Ao vencedor as batatas: forma literária e processo social nos inícios do romance brasileiro*. Segunda edição. São Paulo: Duas Cidades, 1981; COSTA, T. L. "Néo-liberalismo brasileiro: uma cartola na Senegâmbia?" *Sociedade e Estado*. Vol. V, n.º 1, 1990.

² "Os componentes conservadores do liberalismo brasileiro debilitam a legitimidade de suas bandeiras literárias, que só adquirem maior ressonância em períodos de autoritarismo mais exacerbado; enquanto isto, o eventual conteúdo social reformista com que se apresentam as diversas ideologias centralizadoras, em todo o espectro da sociedade, tende a se perder e a se esvaziar pelo seu inerente autoritarismo." SCHWARTZMAN, S. *Bases do autoritarismo brasileiro*. Brasília: Ed. UnB, 1982, p. 10.

³ COSTA, T. L. "O Néo-liberalismo Brasileiro: uma cartola na Senegâmbia". Op. cit. p. 33.

⁴ "Hoje a direita é a esquerda". *Jornal do Brasil*. Primeiro caderno, 16/12/90, p. 15.

⁵ Dispositivo caracterizado na Constituição como a permanência da figura do Decreto-Lei. O Constituinte Michel Temer manifestou-se radicalmente contra a introdução na Constituição da Medida Provisória e explicou o seu conteúdo: "O decreto-lei está previsto na atual Constituição e, no projeto de Constituição, ele ganha uma nova denominação, uma forma até sub-reptícia, sutil de dar um nome novo a uma coisa velha. *Jornal da Constituinte*. Brasília, 14 a 20 de março de 1988, n.º 39, p.13.

⁶ Ver *Programa Setorial de Ação do Governo Collor na Área de Educação (1991-1995)*. Ministério da Educação, Dezembro de 1990, item Autonomia da Universidade, p. 25. O Programa foi lançado pelo Presidente da República no Palácio do Planalto, dia 28/12/90, na quinta reunião setorial, dedicada à educação.

⁷ Citam-se, pela ordem de divulgação, alguns artigos: Marcelo Affonso Monteiro. "Privatização das universidades federais". *Jornal do Brasil*, 28/12/90; Cristóvam Buarque. "Publicizar a universidade estatal". *Folha de São Paulo*, 30/12/90; Carlos Vogt. "A educação é inflacionária?" *Folha de S. Paulo*, 2/1/91. Gilberto Dimenstein. "Universidade e Justiça social". *Folha de S. Paulo*, 3/1/91; José Carlos Azevedo. "Questão de justiça". *Folha de S. Paulo*, 5/1/91; Simon Schwartzman. "Responsabilidade pública". *Folha de S. Paulo*, 5/1/91; Carlos Eduardo Baldijão. "Falácias". *Folha de S. Paulo*, 5/1/91. Hermano Alves. "A Carta merece respeito". *Correio Braziliense*. 18/1/91; Jorge Konder Bornhausen. "Ensino superior sem privilégios". *Folha de S. Paulo*, 18/1/91.

⁸ Ver, entre outros, BUFFA, E. *Ideologia em conflito: escola pública e escola particular*. São Paulo: Cortez e Moraes, 1979; e FERNANDES, F. *Educação e sociedade*. São Paulo: Dôminus Ed., 1966.

⁹ MONTEIRO, A. "Privatização das Universidades federais". Membro suplente da Comissão diretora do Programa Nacional de Desestatização. *Jornal do Brasil*, 28/12/90.

¹⁰ Consultar pronunciamento do Ministro da Educação. *Assembléia Nacional Constituinte. Atas das Comissões*. Suplemento ao n.º 99. Brasília, 20/6/87. p. 229-251. Ver também VELLOSO, J. "Investimento público em educação: quando e onde?". *Ciência e Cultura*, Abril, 1988.

¹¹ VOGT, C. "A Educação é inflacionária?". *Folha de S. Paulo*, 2/1/91.

¹² FERNANDES, A. M. *A Construção da Ciência no Brasil e a SBPC*. Brasília: Ed. Unb, 1990, p. 68.

¹³ Um exemplo que sugere emquem o poder público está se apoiando e quais os setores a serem beneficiados com a mudança constitucional na área da educação foi a presença de João Carlos Di Gênio, dono do Sistema de Ensino Objetivo, como único convidado que não fazia parte da equipe do Governo, na reunião setorial sobre educação no dia 28 de dezembro/90. O sistema Objetivo é a maior rede de ensino privado do país e considerada uma das maiores da América Latina. Possui mais de 300 mil alunos, 9 mil professores e 50 mil funcionários, distribuídos em 150 cidades de 23 Estados. Além do pré-escolar, primeiro e segundo graus, o Objetivo tem a Universidade Paulista. Dados divulgados pelo *O Globo*, 29/12/90, p. 3.

- ¹⁴ MONTEIRO, A. "Privatização das Universidades Federais". Op. cit.
- ¹⁵ Integraram o Fórum as seguintes entidades: Associação Nacional de Educação (ANDE); Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior (ANDES); Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação (ANPAE); Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED); Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES); Federação Nacional de Orientadores Educacionais (FENOE); União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES); Sociedade de Estudos e Atividades Filosóficas (SEAF); Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC); Central Geral dos Trabalhadores (CGT); Confederação de Professores do Brasil (CPB); Central Única dos Trabalhadores (CUT); Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); União Nacional dos Estudantes (UNE); e a Federação das Associações dos Servidores das Universidades Brasileiras.
- ¹⁶ Fórum da Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito. "Proposta Educacional para Constituição". *Assembléia Nacional Constituinte. Atas das Comissões*. Suplemento ao n.º 26, 17/7/87, p. 279.
- ¹⁷ Ver *Assembléia Nacional Constituinte. Atas das Comissões*. Suplementos aos números 95 e 96. Brasília, julho de 1987.
- ¹⁸ Ver VELLOSO, J. "Investimento público em educação: quando e onde?" Op. cit.
- ¹⁹ Ver ARENDT, H. "As esferas pública e privada". In: *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária.
- ²⁰ ROUANET, S. P. "Reiventando as humanidades". In: *As razões do iluminismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1987, p. 234.
- ²¹ Ver artigo de Marcelo Monteiro. "Privatização das Universidades Federais". Op. cit.
- ²² Consultar CUNHA, L. A. "Quem tem medo do ensino público (estatal)?" *Ciência e Cultura*. 1988.
- ²³ A política educacional do regime militar, ditada pelos Acordos MEC-USAID, visava privatizar o ensino superior público. A não realização desse objetivo, devido em grande parte à resistência organizada do movimento estudantil em 1968, fez com que a sua expansão ocorresse pela via privada. Hoje 75% das instituições de ensino superior são particulares. Sobre a expansão do ensino superior privado consultar MARTINS, C. B. *Ensino pago: um retrato sem retoques*. Segunda ed., São Paulo: Cortez Ed., 1988.

BIBLIOGRAFIA

- ARENDT, Hannah. (1987) "As esferas pública e privada". In: *A condição Humana*. Rio de Janeiro: Forense — Universitária.
- BUFFA, Ester. (1979) *Ideologias em conflito: escola pública e escola particular*. São Paulo: Cortez e Moraes.

- COSTA, Tarcísio de Lima. (1990) "O Néo—Liberalismo Brasileiro: uma cartola na Senegâmbia?" **Sociedade e Estado**, Vol. V, n. 1.
- CUNHA, Luiz Antônio (1988) "Quem tem medo do ensino público (estatal)?" **Ciência Hoje**, Abril.
- FERNANDES, Ana Maria. (1990) **A construção da ciência no Brasil e a SBPC**. Brasília: Ed. UnB.
- FERNANDES, Ana Maria, SCHMIDT, Benício Viero e MACIEL, Maria Lúcia. (1990) "Educação, ciência e tecnologia: da Constituinte ao Plano Collor". **Sociedade e Estado**. Vol V. n. 1.
- FERNANDES, Florestan. (1966) **Educação e sociedade**. São Paulo: Dôminus Ed.
- MARTINS, C. B. (1988). **Ensino pago: um retrato sem retoques**. São Paulo: Cortez Ed.
- ROUANET, Sérgio Paulo. (1987) "Reinventando as humanidades". In: **As razões do iluminismo**. São Paulo: Companhia das Letras.
- SCHWARTZ, Roberto. (1981) "As idéias fora do lugar". In: **Ao vencedor as batatas: forma literária e processo social nos inícios do romance brasileiro**. Segunda edição. São Paulo: Duas Cidades.
- SCHWARTZMAN, Simon. (1982) **Bases do autoritarismo brasileiro**. Brasília: Ed. UnB.
- VELLOSO, Jacques. (1988) "Investimento público em educação: quando e onde?". **Ciência Hoje**, Abril.

OUTROS DOCUMENTOS

- ALVES, Hermano. "A Carta merece respeito". **Correio Braziliense**, 30/12/90.
- Assembléia Nacional Constituinte. Atas das Comissões**. Suplementos aos números 95 e 96, Brasília, Julho de 1987.
- AZÉVEDO, José Carlos. "Questão de Justiça". **Folha de S. Paulo**, 5/1/90.
- BALDIJÃO, Carlos Eduardo Baldijão. "Falácias". **Folha de S. Paulo** 5/1/91.
- BORNHAUSEN, Jorge Konder. "Ensino superior sem privilégios". **Folha de S. Paulo**, 18/1/91.
- BUARQUE, Cristóvam. "Publicar a universidade estatal". **Folha de S. Paulo**. 30/12/90.
- DIMENSTEIN, Gilberto. "Universidade e justiça social". **Folha de S. Paulo**. 3/1/91.
- Jornal da Constituinte**. Órgão oficial de divulgação da Assembléia Nacional Constituinte. Brasília, 14 a 20 de março de 1988.
- MERQUIOR, José Guilherme. "Hoje a direita é a esquerda". **Jornal do Brasil**, 16/12/90.
- Ministério da Educação. **Programa Setorial de Ação do Governo Collor na Área de Educação (1991-1995)**. Dezembro, 1990.

MONTEIRO, Affonso. "Privatização das universidades federais". *Jornal do Brasil*, 28/12/90.

SCHWARTZMAN, Simon. "Responsabilidade pública". *Folha de S. Paulo*, 5/1/91.

VOGT, Carlos. "A educação é inflacionária?" *Folha de S. Paulo*. 1/1/91.

ABSTRACT

Education and the "Minimal State"

Brazilian "liberalism" denies the protective state and identifies with anti-State policies. The first elected government after the new Constitution (1988) questions it and the article which guarantees free schooling at university level. This article retraces the debate initiated by the present government with regard to public universities and establishes a comparative analysis with discussion in the Constituent Assembly on this subject.

RESUME

L'Education et l'Etat Minimum

Le "libéralisme" brésilien refuse l'état protecteur et se confond avec une politique anti-état. Le premier gouvernement élu après la Constitution de 1988 questionne ce texte et l'article qui garantit la gratuité de l'enseignement supérieur public. Cet article reprend le débat ouvert par l'actuel gouvernement sur l'enseignement gratuit à l'université brésilienne et établit une comparaison avec la discussion sur ce sujet pendant l'élaboration de la Constitution.

ARTIGO RECEBIDO EM JANEIRO DE 1991

CONSTITUINTE E CONSTITUIÇÃO: O CAPÍTULO DA CIÊNCIA E DA TECNOLOGIA

Ana Maria Fernandes*

RESUMO

Este artigo discute o processo constituinte e o seu resultado, a Constituição, no capítulo referente a ciência e tecnologia, seu significado e as políticas adotadas no atual governo. Os atores sociais são a comunidade científica e tecnológica, e Estado e os partidos políticos, e a política de C&T é analisada num cenário mais amplo das suas possibilidades no contexto nacional.

Introdução

Este artigo pretende discutir em linhas gerais o processo constituinte e o seu resultado, a Constituição brasileira, no capítulo referente a ciência e tecnologia (C&T), do ponto de vista mais amplo da efetiva participação da sociedade civil neste processo, e da efetividade desta participação, vis-à-vis a desorganização e falta de propostas partidárias. A análise se deterá, no entanto, no levantamento da organização da comunidade científica, nas propostas elaboradas pela mesma, no significado destas propostas e no resultado alcançado.

O momento de elaboração da Constituição, após vinte anos de regime militar, transformou-a num dos símbolos da transição política e do processo de redemocratização brasileiro e refletiu, de certo modo, o processo de organização da sociedade a partir dos anos 70.

* Depto. de Sociologia e Núcleo de Política Científica e Tecnológica da UnB. Colaborou nesta pesquisa o estudante Júlio César C. Gabriel.

Com relação ao setor que nos interessa, a comunidade científica, já existem estudos que mostram a sua organização e pressão para a participação no processo decisório¹, revelando um alto grau de mobilização e de reivindicação para influenciar nos destinos da C&T no país. O aspecto novo, neste processo, foi a expansão de um setor tecnológico, que surgiu principalmente a partir da discussão da lei da informática no Brasil, fortaleceu-se na implementação da reserva de mercado e, *last but not least*, parece ter liderado a organização da comunidade científica², quando se esperaria, pela história e tradição da SBPC, que este papel estaria reservado a ela. A questão de C&T passou a ser discutida em íntima relação com a questão do mercado nacional, considerado como patrimônio da nação, e da reserva de mercado. O apoio a estas duas noções recebeu um reforço imenso com as retaliações do governo Reagan à reserva de mercado para micro-computadores no Brasil: "O que era bom para os EUA parecia ser bom também para o Brasil!"

Se a comunidade científica, tecnológica e profissional tinha propostas, desde as mais abrangentes até as que defendiam interesses mais imediatistas, os partidos políticos não as tinham, com a possível exceção do PT (Partido dos Trabalhadores). Isto certamente dificultou e dispersou a atuação desta comunidade para inserir no texto da Constituição as suas propostas, principalmente no segundo turno³.

A ausência da questão de C&T nas Constituições brasileiras anteriores lembra o pioneirismo desta empreitada, a politização da questão e a importância da sua discussão. Isto pode também explicar os equívocos de certas propostas, e os resultados concretos no texto final talvez possam ser elucidados a partir de uma avaliação das concepções vigentes no Brasil sobre C&T, e o que elas refletem. Analisaremos, também, o significado da Constituição atualmente, para finalmente ressaltar que se algumas das sugestões não foram utilizadas no texto constitucional, elas foram, todavia, incorporadas numa nova política proclamada durante o governo Collor, um pouco à margem da Constituição.

O Texto e as Concepções no Contexto

A ciência e a tecnologia no Brasil foram, desde seus primórdios, financiadas pelo Estado. Atualmente, o Estado participa com 89% do orçamento de C&T no Brasil⁴. A participação do setor privado sempre foi muito pequena, quase insignificante.

É interessante observar que no momento da Constituinte havia o confronto entre uma perspectiva política de liberalização da economia, em nível da produção e do mercado, que já era quase a perspectiva majoritária, e uma perspectiva bastante nacionalista e estatizante. Houve também um debate mais global entre a maioria dos participantes, seja da comunidade científica, seja entre os políticos, sobre: a responsabilidade do Estado no

desenvolvimento científico e tecnológico; a participação do setor privado no financiamento e execução da pesquisa; se o setor público deveria destinar recursos, de forma direta, ao setor privado ou apenas incentivos fiscais para o desenvolvimento de tecnologia nas empresas, ou até mesmo a porcentagem de recursos a serem aplicados entre as empresas públicas, privadas nacionais e as multinacionais.

Pela primeira vez, este debate foi amplo e ampliado para além da comunidade científica, do executivo e de outros setores diretamente envolvidos com o desenvolvimento científico e tecnológico como, por exemplo, os militares ou setores do empresariado. Havia um consenso entre os constituintes de que a Constituição deveria ser sobre princípios gerais e não deveria estabelecer percentagens do orçamento para qualquer fim específico⁵ e, quanto aos princípios gerais, houve um avanço significativo, como veremos a seguir.

Consideramos que mesmo nos países do capitalismo avançado, com economias de mercado mais desenvolvidas, o papel do Estado no financiamento, gestão de recursos e definição de políticas e prioridades é muito importante. Mas isto não exime de forma alguma a participação do setor privado no financiamento, execução e gestão da pesquisa. Até mesmo a pesquisa básica precisa ser planejada e certas áreas priorizadas.

Consideramos que a SBPC ao definir pesquisa básica:

Reconhece-se a importância da pesquisa básica, que não pode sofrer interferências estranhas ao seu meio e só se orienta pela busca de conhecimentos desinteressados.

e aplicada:

Reconhece-se também que a pesquisa aplicada reflita o compromisso de buscar soluções para os problemas nacionais, regionais e locais, tendo em vista sobretudo o bem comum e os benefícios da coletividade⁶.

estabeleceu um falso dilema para preservar a tão cara autonomia para as universidades e os pesquisadores, que executam predominantemente a pesquisa básica, e deixou a interferência ou influência de fatores externos apenas para a pesquisa aplicada. Portanto, a pesquisa básica seria definida por critérios internos à ciência e à comunidade científica, e a pesquisa aplicada seria determinada por fatores externos a esta ciência e esta comunidade.

Este posicionamento só pode ser explicado em termos da instabilidade do financiamento e do não reconhecimento da importância da pesquisa no Brasil, como também das múltiplas intervenções neste setor⁷.

De qualquer forma, este argumento revela que continuamos na fase de

mostrar a importância da ciência, da pesquisa e da tecnologia, sem questionar todos os seus aspectos positivos e também negativos, e as consequências de sua aplicação. Talvez apenas na discussão sobre a energia nuclear, durante a Constituinte, é que se atingiu o estágio de uma ciência crítica, ou ciência radical⁸, que discute todas as implicações da adoção de determinada tecnologia. Ainda levará muito tempo até que a população brasileira passe a questionar o destino das verbas públicas para a pesquisa científica, como já ocorre em países do primeiro mundo⁹.

É interessante observar que o capítulo VI da Constituição, "da Ciência e Tecnologia", com dois artigos e cinco parágrafos no primeiro deles, refletiu bastante as aspirações da comunidade científica e tecnológica, e refletiu, em parte, aquela dicotomia, separando a pesquisa básica da tecnológica e dando uma posição de destaque para a pesquisa básica:

Art. 218 § 1.º A pesquisa básica receberá tratamento prioritário do Estado, tendo em vista o bem público e o progresso das ciências.

Art. 218 § 2.º A pesquisa tecnológica voltar-se-á preponderantemente para a solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional.

Nos parágrafos seguintes a ciência, a pesquisa e a tecnologia têm o mesmo status:

Art. 218 § 3.º O Estado apoiará a formação de recursos humanos nas áreas de ciência, pesquisa e tecnologia, e concederá aos que delas se ocupem meios e condições especiais de trabalho.

Já foi previsto o apoio e incentivo às empresas que desenvolvessem pesquisa e tecnologia, talvez o embrião da política industrial, que aumentassem a sua produtividade e assegurassem a participação dos trabalhadores nos ganhos resultantes deste aumento:

Art. 218 § 4.º A lei apoiará e estimulará as empresas que invistam em pesquisa, criação de tecnologia adequada ao País, formação e aperfeiçoamento de seus recursos humanos e que pratiquem sistemas de remuneração que assegurem ao empregado, desvinculada do salário, participação nos ganhos econômicos resultantes da produtividade de seu trabalho.

Outro avanço na legislação foi o parágrafo 5.º do artigo 218, onde se faculta "aos Estados e ao DF a vincular parcela de sua receita orçamentária a entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnoló-

gica." Este parágrafo contém o embrião das diversas Fundações de Amparo à Pesquisa (FAPs) que estão sendo criadas em vários estados brasileiros, nos moldes da FAPESP (Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo), uma das primeiras reivindicações da SBPC.

Por fim, o artigo 219 coloca a questão do mercado interno como integrante do patrimônio nacional, e num sentido estratégico¹⁰, como o governo dos EUA estava utilizando-o nas suas retaliações contra medidas protetoras do nosso mercado interno:

Art. 219. O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal.

O Texto e as Novas Práticas

No governo Collor, primeiro presidente eleito pelo voto direto após quase três décadas, foram reforçados, desde a campanha, os prenúncios do neo-liberalismo e da modernidade e, no bojo destes princípios, foi elaborada uma política de Capacitação Tecnológica da Indústria. O que pode ser ressaltado no plano é:

1.^o) uma participação tímida do setor privado, no decorrer dos 4 anos do plano, sem qualquer previsão de que isto seria revertido no futuro. Portanto, mesmo durante a implementação de um regime neo-liberal o Estado brasileiro continuará sendo o financiador, gestor e até mesmo o principal executor da pesquisa;

2.^o) esta política repete, em certa medida, a forma de atuação da FINEP (Financiadora de Estudos e Projetos) e as propostas de seu presidente, Fábio Celso Guimarães, na subcomissão de Ciência e Tecnologia na Constituinte:

Além disso, a FINEP mantém um programa, chamado Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Empresa Nacional, englobando aí, também, as empresas de consultoria, que se destina, a financiar a capacitação dessas empresas (...) Posso estimar que a nossa estimativa é que a demanda por recurso para esse tipo de investimento no País, por parte das empresas brasileiras, cresceu cinco vezes entre 1979 e hoje. O que significa que há, no Brasil, uma nova consciência, de que o investimento em capacitação tecnológica não é mais um luxo, mas, sim, uma condição indispensável para as empresas se tornarem competitivas tanto no plano interno quanto no plano externo¹¹.

Portanto, nem tudo foi em vão!

A Constituição pode ser letra morta em relação a certos aspectos da

realidade brasileira e a alguns dos aspectos de que estamos tratando. Mas ela serve de parâmetro para decisões sobre modificações posteriores, como no caso da informática, e as sugestões elaboradas na fase das audiências coletivas foram também aproveitadas em planos posteriores.

A FINEP enviou um documento para subsidiar a equipe de transição do governo Collor de Mello na área de C&T, em fevereiro de 1990, em que as atividades desta Financiadora foram colocadas em consonância com as metas do governo para os anos 90. Mas nem todas as sugestões foram incorporadas ao Plano de Capacitação Tecnológica da Indústria (PCTI), como por exemplo:

O País já ultrapassou a etapa originária do ciclo de montagem do complexo nacional de C&T, que foi a instalação de uma infra-estrutura básica. Está ingressando numa fase intermediária desse ciclo, em que o setor empresarial desponta como um agente básico da atividade de P&D. É isto que indica o caminho da maturidade: nos países desenvolvidos, mais de 60% dessa atividade é executada por empresas, e cerca de 50% é por elas financiada^{1 2}.

Acho que ainda estamos na fase intermediária, pois o PCTI, de agosto de 1990, prevê a participação do setor privado no orçamento para a pesquisa de apenas 13%, em 1994, enquanto nos países desenvolvidos ela seria de aproximadamente 50%. O que justificaria este distanciamento tão grande da prática dos países do primeiro mundo, e quando chegaríamos mais perto deles? Quanto à execução, a meta para a participação do setor privado no Brasil (47%) é mais próxima da participação deste setor nos países desenvolvidos (60%).

A meta é modesta, muito modesta quando a participação do setor privado e a mudança do modelo de financiamento da pesquisa no Brasil são considerados. Os recursos serão repassados do setor público para o privado, e os cientistas irão de pires na mão até os empresários, esmolar recursos que pertencem à sociedade brasileira como um todo. É também uma meta modesta para um país próximo ao ano 2000, com um parque industrial e um mercado significativos (mas que produzia qualquer coisa a qualquer custo), com chances ainda de competir em alguns setores, que pretende se desenvolver num contexto liberal e liberalizante de retirada do Estado das atividades econômicas.

O que o Plano propõe até 1994, quando o Estado brasileiro ainda estará investindo 87% dos recursos em C&T, é um financiamento estatal da pesquisa nas empresas brasileiras. Até agora o Estado brasileiro investiu praticamente sozinho nas universidades e institutos, na pesquisa e na formação de recursos humanos, quando as empresas deveriam estar contri-

buindo com pelo menos 50% dos recursos, executando mais de 60% desta pesquisa e obtendo praticamente todo o retorno. Os empresários deveriam contribuir também para o desenvolvimento da cultura e da educação em geral, para o estabelecimento de uma cidadania econômica e política, para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

No que concerne ao modelo de financiamento, o Programa não inova e o empresariado continuará a receber recursos e incentivos, agora sob a rubrica da "tecnologia industrial". As razões para isto estariam na resistência dos empresários de deixarem de ser subsidiados pelo Estado, ou de aplicar seus lucros em pesquisa, ou simplesmente por que o processo tem que ser lento e gradual como a nossa democracia?

Outro elemento importante nesta polêmica é o papel da competitividade mundial e do papel das multinacionais instaladas nos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento. As dificuldades do desenvolvimento de tecnologias no Brasil já foram explicadas ao nível desta competitividade mundial que levava as empresas estatais e as nacionais privadas a importar a mesma tecnologia que as multinacionais adotavam, e não desenvolviam aqui, mas nas matrizes¹³. A pergunta que fica é sobre o que mudou para alterar esta situação, ou que condições este Programa de tecnologia industrial oferece para que este quadro mude? À primeira vista parece que a importação de tecnologia foi favorecida, facilitada, incentivada e barateada. Por que as empresas iriam criar, ou adaptar tecnologia, mesmo que tenham incentivos? Talvez porque os incentivos sejam maiores e mais vantajosos do que as vantagens criadas para importar ou porque os empresários brasileiros estariam conscientes das vantagens a longo prazo?

Como será incentivada a participação financeira das empresas multinacionais no financiamento da pesquisa no Brasil? O II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento) de 1975-79 sugeriu:

"a criação de incentivos, financeiros e/ou fiscais, para induzir toda grande empresa, nacional ou estrangeira, a realizar orçamento próprio de pesquisas, para adaptação ou inovação tecnológica."¹⁴

Mas esta sugestão não foi implementada na década de setenta e temos dúvidas de que ela será implementada agora para as empresas multinacionais. O II PND estava desvinculado de uma política e das práticas industriais, e talvez por isso não tenha sido bem sucedido, mas estava vinculado ao II PBDCT (Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico) e ao IPNPG (I Plano Nacional de Pós-Graduação), e este último, já no número III, tem funcionado. Portanto a política de formação de recursos humanos de alto nível, com investimentos apenas estatais, tem sido bem sucedida, enquanto que uma política de elevação dos recursos para o financiamento da pesquisa e a extensão desta para as empresas não.

O documento da FINEP chama a atenção também para:

Convém, a propósito, assinalar que o País precisa elevar substancialmente a destinação de recursos à área de C&T, sob pena de abortar a etapa de amadurecimento do complexo nacional de C&T, e desperdiçar seu fabuloso potencial. **A elevação gradual dos recursos, atualmente bem inferiores aos 1% do PIB, até os 2% em 1994 — patamar mínimo nos países desenvolvidos —** corresponde a uma dimensão fundamental de uma política de desenvolvimento econômico e social de longo prazo (...) ¹⁵.

O PCTI afirma que os dispêndios do Brasil em C&T em 1990 eram de 0,5% do PIB e prevê para 1994 dispêndios da ordem de 1,3% do PIB, portanto por aqui tampouco seremos como os países desenvolvidos. Aliás os planos do governo Collor nunca são de longo prazo, apesar de não terem condições de serem executados a curto prazo. A criação e adaptação de tecnologia é um processo de longo prazo e cheio de incertezas. Quais são as áreas em que o país possui capacitação e chances de competir no futuro?

É quase impossível um país capitalista realizar um esforço sério de desenvolvimento de C&T sem um investimento significativo do setor privado e do setor público. Esta política brasileira de concentração do investimento em C&T no setor público contraria também a expectativa do "Estado Mínimo", que não funciona totalmente para as questões de C&T nos países desenvolvidos. Mas no Brasil temos um Estado generoso, seja ele estatizante ou liberal, uma pobreza católica e conformada, uma consciência muito forte do privado e frouxa do público, uma sociedade civil alijada e pouco vigilante e supervisora das ações dos homens públicos, principalmente quando dispõem das verbas públicas.

Outro aspecto importante é a relação universidade-empresa, preconizada pelo Plano, que é bastante complexa e passa pela questão de como descobertas científicas podem ser apropriadas rapidamente pelas empresas, transformadas em tecnologia-produtos-processos e comercializadas. O modelo americano de integração universidade-empresa funcionou bem por várias décadas, inclusive apropriando-se das descobertas européias. A Inglaterra, por ex., tem tido dificuldades, apesar de sua longa tradição científica e também apesar de ter sido berço da revolução industrial, e tem criado, permanentemente, vários mecanismos, como por exemplo, os parques tecnológicos. A questão também envolve a importância do desenvolvimento de uma ciência básica forte e da sua interrelação com a pesquisa tecnológica-aplicada, ou como se diz no Brasil atual, industrial. Envolve também uma análise dos custos da pesquisa, tanto básica quanto aplicada. Vários países hoje desenvolvem projetos conjuntos, tanto em pesquisa básica quanto aplicada, dada a impossibilidade de um só país, mesmo desenvolvido, arcar com os custos totais da pesquisa.

Como já foi dito, o Brasil já fez um esforço importante na formação de recursos humanos qualificados e de desenvolvimento da pesquisa básica; aliás foi o único país latino-americano a preservar este esforço governamental num momento de crise. Isto tem que continuar, ser acelerado no tempo e, inclusive, expandido.

Para finalizar, é importante frisar que a comunidade científica foi também alijada da participação na elaboração do "Plano de Capacitação Tecnológica da Indústria", assim como os empresários e também os partidos políticos, na sua apreciação. Portanto o liberalismo também não está sendo praticado em nível político no novo Brasil, e o fortalecimento da sociedade civil frente ao Estado continua a se dar por ondas de instabilidade, onde ganhos políticos anteriores não garantem uma participação posterior. Seria surpreendente que o atual governo conseguisse implementar políticas apenas "por decreto", como os militares implementaram por planos e algumas vezes com a participação da comunidade científica, sem a participação dos setores envolvidos, e no caso de C&T e de uma política industrial, sem a participação da comunidade científica e tecnológica, do empresariado e dos trabalhadores.

Quanto às possibilidades de o Plano de Capacitação Tecnológica da Indústria ser implementado, no momento são pequenas, pois dependem do combate à inflação, da recuperação do crescimento econômico, e até mesmo da solução do problema da dívida externa. Estes são problemas de soluções a longo prazo.

NOTAS

¹ Ver Fernandes, Ana Maria. *A Construção da Ciência no Brasil e a SBPC*. Brasília: EDUnB/CNPq/ANPOCS, 1990.

² Esta liderança se efetivou principalmente através da organização do "Movimento Ciência e Tecnologia", que englobou 60 associações da comunidade científica e tecnológica, assim como do que denomináramos de uma comunidade de profissionais ou técnicos de nível superior.

³ Para detalhes e uma excelente análise sobre o processo Constituinte ver: Maciel, M. Lúcia, Mendes, M. I. e Costa, W. F. "Ciência e Tecnologia na Constituinte", in *Caderno CEAC/UnB*, Ano 1, n.º 1, pp 135-141, e Pinheiro, M. F. S. e Maciel, M. L. "Educação e Ciência", in *Caderno CEAC/UnB*, Ano 1 n.º 2, pp. 143-149.

⁴ In "Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria". Brasília, 10 de Agosto de 1990, p. 4.

⁵ Ver entrevistas concedidas à equipe de pesquisa "Universidade, Ciência e Tecnologia na Constituinte" pelos Constituintes: Cristina Tavares, Hermes Zanetti, Marcondes Gadelha, Arolde de Oliveira e Olívio Dutra.

⁶ "Proposta da SBPC para a Constituinte", in *Ciência e Cultura* 39 (4), p. 352.

- ⁷ É importante também salientar que a SBPC teve uma atuação bem mais ampla e influenciou nos capítulos sobre educação, meio ambiente e populações indígenas, aliás todos eles assuntos bastante debatidos em suas reuniões anuais e por comissões específicas.
- ⁸ Ver Beckwith, J., "The radical movement in the United States", *Monthly Review*, julho-agosto, 1986, pp. 118-128.
- ⁹ Martin Ince argumenta que a ciência foi considerada uma "coisa boa", que precisava ser financiada, sem um entendimento do que estava sendo feito, até duas décadas após a 2.^a Guerra Mundial. Atualmente, este quadro mudou, e os próprios cientistas e outros setores estão preocupados com a compreensão pública da ciência, já que as suspeitas sobre a pesquisa têm aumentado e os recursos têm sido destinados aos laboratórios com menos liberdade. Ver Ince, M. *The Politics of British Science*. Sussex: Wheatsheaf Books LTD, 1986, pp. 187-188.
- ¹⁰ De acordo com expressão do Deputado Arolde de Oliveira, na entrevista supra-citada: "... um patrimônio estratégico, que o mercado é um patrimônio estratégico nacional. ...", p. 6.
- ¹¹ República Federativa do Brasil: *Assembléia Nacional Constituinte, Atas das Comissões*. Ano I, Suplemento ao N.º 62, Quarta-feria, 20 de Maio de 1987, Brasília, DF, p. 175. Estas propostas eram apoiadas por associações de tecnólogos vinculados à pesquisa tecnológica industrial. Ver a esse respeito Sobral, Fernanda A. da F., nesta coletânea.
- ¹² FINEP: "A FINEP e a Década de Noventa", Rio de Janeiro, fevereiro de 1990, p. 4, grifos nossos.
- ¹³ Ver Goldemberg, J. "Considerações sobre a Política Científica e Tecnológica no Brasil". *Estudos CEBRAP* 11, Jan.-Mar. 1975, pp: 81-88.
- ¹⁴ Ver Presidência da República: *II Plano Nacional de Desenvolvimento II PND 1975-79*; e para uma discussão mais aprofundada dos mesmos ver Skeff, Ana Maria Fernandes: "Organização Departamental e Produção Científica: Universidade de Brasília". UnB, Tese de Mestrado, 1977, mimeo.
- ¹⁵ FINEP, p. 5, grifos nossos.

ABSTRACT

The Constituent Assembly and the Constitution: The Chapter on Science and Technology

This article discusses the process of elaboration of the new Constitution, specifically referring to the chapter on science and technology, its meaning and the subsequent policies in this sector adopted by the present government. The social actors are the scientific community, the State and political par-

ties, and scientific and technological policy is analysed within the scope of its possibilities in the Brazilian context.

RESUME

L'Assemblée Constituante et la Constitution: le chapitre sur Science et Technologie

Cet article examine le processus d'élaboration de la Constitution et ses résultats, spécifiquement dans le chapitre sur la science et la technologie, sa signification et les politiques adoptées par le présent gouvernement. Les acteurs sociaux sont la communauté scientifique, l'Etat et les partis politiques, et la politique de science et technologie est analysée dans le champ plus large de ses possibilités dans le contexte brésilien.

ARTIGO RECEBIDO EM JANEIRO DE 1991



TECNOLOGIA, CAPITAL E NACIONALISMO NA CONSTITUINTE

Isabel Mendes*

RESUMO

Este artigo resume os embates na Constituinte de grupos e categorias diversos com respeito à questão da informática, da reserva de mercado e do capital nacional e estrangeiro. Um breve histórico do desenvolvimento da Política Nacional de Informática e da elaboração do texto constitucional desemboca na constatação das diversas dificuldades — e suas razões — a serem enfrentadas pela tecnologia nacional na década de 90.

Introdução

O movimento nacionalista que defendeu na constituinte o capital e a tecnologia nacionais teve origem em fins dos anos 60 e início dos 70. Surgiu da politização do processo desenvolvimentista da década de 50 — industrialização com a participação do capital estrangeiro e grande dependência do conhecimento externo — e teve como aliados a tecnoburocracia, a comunidade acadêmica e setores expressivos da área militar. Desse movimento surgiu a política para o segmento de computadores que culminou com a aprovação da Lei de Informática em 1984.

A fim de mobilizar a sociedade civil para a votação da Lei de Informática, foi criado o Movimento Brasil Informática (MBI) que chegou a congrega cerca de 300 entidades de classe, entre nacionais e estaduais. Este movimento lançou a "Campanha em Defesa da Tecnologia Nacional" com o objetivo de defender a reserva de mercado para as indústrias brasileiras como forma de o país adquirir capacitação tecnológica e ampliar seus espaços de autonomia e soberania.

*Socióloga, doutoranda do Departamento de Sociologia, UnB.

Na época, estavam em aliança com os empresários nacionais de informática a comunidade acadêmica — Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) e Sociedade Brasileira de Computação (SBC) —, entidades profissionais, como a Associação dos Profissionais de Processamento de Dados (APPD) e a Federação Nacional de Engenheiros (FNE); sindicatos de trabalhadores, como os metalúrgicos de São Paulo; Setores Militares ligados ao Conselho de Segurança Nacional (CSN) e Serviço Nacional de Informação (SNI) e os partidos progressistas, na época oposicionistas como PMDB, PDT, e PT. Faziam oposição à Política de Informática os empresários dos setores ligados ao capital internacional: a fração internacional e a fração nacional internacionalizada da burguesia, representantes do grande capital nacional.

Estas forças sociais estiveram representadas na Constituinte, através do Centrão, que articulava os interesses do capital internacional e do grande capital nacional internacionalizado, agregados na Confederação Nacional das Indústrias (CNI) e nas Federações, principalmente FIESP, FIERS e FIERJ; e através das forças progressistas que defendiam a proposta nacionalista de defesa ao capital privado genuinamente nacional.

A proposta nacionalista conseguiu articular as forças da esquerda, da direita e do centro. Defenderam esta proposta os setores de tecnologia de ponta, beneficiários do tratamento diferenciado, como os de informática, química fina, mecânica de precisão, metal-mecânico etc. Aliaram-se a esses setores os pequenos e médios empresários, os empreiteiros (devido aos interesses no setor de mineração e na defesa do subsolo brasileiro para o capital nacional) e os setores militares (os coronéis liderados pelo Senador Jarbas Passarinho) devido ao potencial estratégico das novas tecnologias para a Segurança Nacional. Esta proposta também foi defendida pela comunidade acadêmica — SBPC — e entidades profissionais como a APPD e a Federação Nacional dos Engenheiros (FNE).

Os Interesses na Constituinte

Os interesses defendidos pelas forças sociais em oposição articularam-se na constituinte em torno de 3 questões fundamentais: o papel do Estado, a participação do capital estrangeiro e o tratamento diferenciado ao capital nacional; e foram tratados em dois temas centrais: Ciência e Tecnologia e a Ordem Econômica.

a) Fase das subcomissões

Os princípios nacionalistas foram levados à subcomissão de Ciência e Tecnologia e da Comunicação, cuja relatora foi a Deputada Cristina Tavares, antiga defensora da Informática Nacional, principalmente através das propostas do MBI e do Movimento pela Ciência e Tecnologia na Constituinte. Essas

não foram as questões mais polêmicas tratadas nessa subcomissão¹. Os princípios nacionalistas receberam o seguinte tratamento pelos parlamentares progressistas:

— Em relação ao papel do Estado, havia a preocupação de assegurar que o Estado fosse o promotor de desenvolvimento científico e da capacitação tecnológica (bem como da pesquisa básica e tecnológica), e de defender o tratamento diferenciado ao capital nacional na oferta de incentivos e na compra de bens e serviços.

— Os parlamentares defendiam o mercado como patrimônio da Nação e a reserva de mercado como instrumento para permitir o desenvolvimento econômico e a autonomia tecnológica do país.

— Viam a necessidade de definir os critérios que iriam assegurar o tratamento diferenciado ao capital nacional. Nesta subcomissão foi considerada como empresa nacional aquela que tivesse em poder de brasileiros o controle de capital e o centro de decisões. Nos setores em que a tecnologia fosse fator de produção determinante era considerada nacional quando tivesse, também, o controle tecnológico.

Na subcomissão da Ordem Econômica predominavam os interesses do capital estrangeiro, do grande capital nacional internacionalizado e do capital financeiro².

A luta das forças conservadoras era por um tratamento idêntico aos capitais, fossem eles nacionais ou não, e pela não interferência do Estado na economia. O relatório aprovado nessa subcomissão (o relator foi o Deputado Virgílio de Senna PMDB-BA) defendia a necessidade da poupança externa no desenvolvimento nacional devido à escassez da poupança interna, e a necessidade de direcionar o investimento estrangeiro em razão da importância econômica do Brasil e da dimensão de seu mercado interno.

Assim, a definição de empresa nacional nessa subcomissão é ampla: "é considerada empresa brasileira ou nacional toda aquela constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua administração sediada no País". E a participação do capital estrangeiro desejável: "Os investimentos do capital estrangeiro serão admitidos no interesse nacional e disciplinados na forma da lei".

A participação do Estado na economia é tímida. O Estado deverá intervir para organizar setor de interesse coletivo relevante. Não poderá substituir a empresa particular na atividade econômica, a não ser que seja um imperativo de segurança nacional e, mesmo assim, em caráter provisório, isolado ou associado à empresa privada. A função do Estado é de controle, fiscalização, incentivo e planejamento da atividade econômica.

b) Fase das Comissões Temáticas

Na fase das Comissões Temáticas, juntaram-se à subcomissão de Ciên-

cia e Tecnologia e da Comunicação as subcomissões da Família, do Menor e do Idoso, e da Educação Cultura e Esportes. O relator foi o Deputado Arthur da Távola (PMDB-RJ), ligado ao setor de comunicações e defensor das idéias progressistas. Passaram a ser três, as questões polêmicas: verbas públicas para as escolas públicas, a criação do Conselho Nacional de Comunicação e a reserva de mercado. Dessas questões, somente não houve acordo sobre a criação do Conselho de Comunicação, o que inviabilizou a votação. Esta foi a única Comissão Temática que não enviou relatório à Comissão de Sistematização.

A união das três subcomissões fez emergir um perfil conservador mais acentuado e acirrar as divergências nas questões da comunicação e na Educação, sem, contudo, interferir substantivamente na polêmica sobre a reserva de mercado. Parlamentares conservadores egressos da subcomissão da família, do menor e do idoso, notadamente evangélicos, uniram-se ao grupo ligado às comunicações e, juntos, não aceitaram o Conselho Nacional de Comunicação, e aos donos das escolas privadas e confessionais que estavam contra o princípio das verbas públicas³. Não havia opositores de fato à reserva de mercado nem representantes do grande capital nacional ou internacional. O perfil dos constituintes era formado por jornalistas, professores, advogados e sindicalistas.

Na Comissão Temática da ordem econômica uniram-se a subcomissão dos Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e da Atividade Econômica, a subcomissão da Questão Urbana e Transporte e a subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária. O relator foi o Senador Severo Gomes, também defensor antigo da informática nacional e dos princípios nacionalistas. Através de uma manobra parlamentar o grupo conservador votou primeiramente seu próprio texto, não chegando a votar o relatório do Senador.

No texto aprovado, são arrolados os princípios gerais da ordem econômica e deles consta "a participação preferencial da iniciativa nacional e complementar do investimento estrangeiro". Na definição da empresa nacional a comissão introduziu que o controle efetivo "esteja nas mãos de pessoas físicas residentes e domiciliadas no País". Essa expressão substituiu o controle em mãos de brasileiros, para atender às empresas transnacionais que são dirigidas por estrangeiros.

O texto abre possibilidades para que a lei reserve o mercado interno para as empresas nacionais em "setores estratégicos considerados essenciais à autonomia tecnológica ou de interesse para a segurança nacional". E afirma que o poder público dará tratamento privilegiado à empresa nacional. A participação do capital estrangeiro permanece como no relatório anterior, porém foi acrescido que há "limites máximos de remessas de juros, dividendos, royalties, pagamentos de assistência técnica e bonificações". Quanto ao papel do Estado não há grandes modificações.

c) Fase da sistematização

O projeto de Constituição (A) aprovado em novembro de 1987 pela Comissão de Sistematização trouxe algumas pequenas modificações ao capítulo de Ciência e Tecnologia na área da pesquisa, mas manteve inalterado o princípio que defende o mercado interno como patrimônio da nação, o privilegiamento pelo Estado e entidades da administração pública da capacitação tecnológica e científica nacional, e a definição de empresa nacional, considerando inclusive o controle tecnológico quando a tecnologia for fator determinante de produção.

No capítulo da ordem econômica, no primeiro relatório de Bernardo Cabral levado à votação na Comissão de Sistematização, caiu o princípio VI da Comissão Temática sobre a participação preferencial da iniciativa nacional e foi introduzido o princípio da "livre concorrência". O texto aprovado na Sistematização, que foi a plenário, introduziu dois princípios: o "pleno emprego e o tratamento favorecido para as empresas nacionais de pequeno porte".

No art. 200, que trata da definição da empresa nacional, permanece no **caput** que o controle decisório de capital votante estará nas mãos de pessoas físicas domiciliadas no país. Surge, entretanto, o conceito de **Empresa Brasileira de Capital Estrangeiro** para a "pessoa jurídica constituída, com sede e direção no País, que não preencher os requisitos deste artigo".

Os tratamentos diferenciados destinados a fortalecer o capital nacional, tais como incentivos e benefícios fiscais e creditícios além de proteção especial em atividades estratégicas, passaram a "ser definidos em Lei", no futuro⁴. O parágrafo 3.º deste artigo assegura que o Poder Público dará tratamento preferencial à empresa nacional na aquisição de bens e serviços. O artigo que trata dos investimentos estrangeiros permanece. É introduzido um parágrafo que passa "a ser definido por lei", que os lucros dessas empresas sejam preferencialmente reinvestidos no País.

O papel do Estado permanece igual, apenas com mais algumas regulamentações. A novidade, entretanto, fica por conta do art. 212, que mostra a articulação dos pequenos e microempresários: "As microempresas e as empresas de pequeno porte receberão tratamento jurídico diferenciado, visando ao inventivo de sua criação, preservação e desenvolvimento, através da eliminação, redução ou simplificação (...) de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, nos termos de lei complementar".

d) Plenária — 1.º Turno

O Projeto B de Bernardo Cabral do 1.º turno de votação não traz mudanças nestas questões para o capítulo de Ciência e Tecnologia, porque as questões já haviam sido negociadas anteriormente na Comissão da Ordem

Econômica. A novidade está por conta de um parágrafo que diz: "a lei apoiará e estimulará as empresas que invistam em pesquisa, criação de tecnologia adequada ao País, formação e aperfeiçoamento de seus recursos humanos e que pratiquem sistemas de remuneração onde o empregado receba desvinculada do salário, participação nos ganhos econômicos resultantes da produtividade do seu trabalho".

O título VII, da Ordem Econômica e Financeira, continha várias questões polêmicas. O texto aprovado é fruto de uma fusão de emendas aprovadas após a votação do capítulo inteiro da emenda coletiva do Centrão⁵.

O artigo que trata da definição de empresa brasileira foi aprovado a partir da fusão das emendas dos constituintes de praticamente todos os partidos⁶, malgrado o desejo do Centrão que queria aprovar a sua definição de empresa brasileira: "aquela constituída sob as leis brasileiras e que tenha no País sua sede e administração".

O texto diferencia as empresas brasileiras das empresas brasileiras de capital nacional e dá à segunda a possibilidade de gozar de determinados privilégios, inclusive da reserva de mercado, mas não obriga que seu titular seja necessariamente brasileiro. As empresas brasileiras de capital nacional poderão se beneficiar da reserva de mercado através de lei ordinária. . . (maioria simples do Congresso), desde que consideradas estratégicas para a defesa nacional, ou imprescindíveis ao desenvolvimento do País. O Centrão queria que a definição fosse dada a partir da lei complementar⁷ (metade + 1 dos congressistas; se aceita, esta lei questionaria a lei de informática).

Quanto às multinacionais, poderão ser consideradas empresas brasileiras, porém não de capital nacional, sem direito aos incentivos fiscais, ao acesso a créditos de bancos oficiais brasileiros, nem às compras preferenciais do poder público. Entretanto, o texto cria facilidades às *joint-ventures* que serão consideradas como empresas brasileiras de capital nacional mesmo que seu titular seja estrangeiro, desde que a maioria do capital votante seja capital nacional.

A preferência pelo poder público na aquisição de bens e serviços de empresas brasileiras de capital nacional foi aprovada a partir de um destaque do constituinte Paulo Macarini (PMDB-SC)⁸. O artigo 201, sobre o capital estrangeiro, fez parte do grande acordo firmado entre as lideranças⁹. As questões relativas ao Estado foram objeto de negociação e de fusão de emendas.

A votação do 2.º turno não trouxe qualquer modificação.

Que Nacionalismo é Esse?

Os interesses contraditórios das frações da burguesia nacional, como vimos, foram articulados a partir das subcomissões da Ciência e Tecnologia e dos Princípios Gerais da Ordem Econômica. Durante o processo de elabora-

ção do texto constitucional nenhuma dessas forças era hegemônica e houve necessidade de negociação. A tônica da negociação foi garantir no texto o princípio geral, e remeter para a legislação posterior as questões de impasse.

Os defensores do capital genuinamente nacional queriam manter a definição de empresa nacional, o mercado como patrimônio da nação e a reserva de mercado para os setores de ponta e estratégicos. Os do capital internacional queriam ter tratamento idêntico ao nacional e, principalmente, não serem discriminados pelo poder público na compra de bens e serviços.

O texto constitucional garante a participação do capital estrangeiro na economia brasileira, porém o capital nacional receberá tratamento diferenciado quando ocupar setores considerados estratégicos para o desenvolvimento e a capacitação tecnológica. A qualificação desse tratamento diferenciado, bem como a definição dos setores estratégicos, serão posteriormente definidas em lei ordinária.

A Constituição garante o princípio da reserva de mercado (art. 171, § 1.º, inciso I) e o mercado como patrimônio da nação (art. 219). Mas garante também a possibilidade de formação de **joint-ventures**, inclusive tecnológicas. As **joint-ventures** poderão ser consideradas empresas brasileiras de capital nacional, caso a maioria de capital seja nacional (art. 171, § 1.º, inciso II, alínea b). O texto assegura também o tratamento preferencial do poder público por bens e serviços produzidos por empresas de capital nacional, (art. 171 § 2.º).

Que nacionalismo então está surgindo a partir do texto constitucional?

É provável que seja um nacionalismo híbrido: nem tão "xiita" nem tão "entreguista". Nem o nacionalismo dos anos 50 — que pela meta da industrialização abriu o mercado ao capital estrangeiro —, nem o nacionalismo dos anos 70/80 — que expulsou o capital estrangeiro de um segmento do mercado interno para dar ao País condições de adquirir capacitação tecnológica.

Uma hipótese considera que o nacionalismo de hoje teria evoluído, não tendo mais o ímpeto para defender o capital nacional como em 84, mas teria adquirido um lastro crítico em relação ao capital estrangeiro, como saldo de todos esses anos de politização. Esse nacionalismo se caracteriza pela definição dos espaços e dos campos de poder das frações da burguesia, mas sob o controle efetivo da fração que ocupasse os setores de tecnologia de ponta, dado seu potencial estratégico. O capital genuinamente nacional está reivindicando esse espaço. Para ganhá-lo, seria preciso que as forças que o sustentam tivessem hegemonia, o que provavelmente não têm.

Uma outra hipótese considera a perda de espaço e de poder do capital genuinamente nacional para a fração internacionalizada. Esta fração, que controla o grande capital nacional, daria o tom do nacionalismo pós-constituente.

Nessa hipótese, a mudança do tom nacionalista dar-se-ia devido a três razões principais: a primeira, decorrente do efeito-demonstração da política de informática; a segunda, seria o momento pró-liberalismo vivido em todo o mundo, socialista ou capitalista avançado, conjugado no Brasil com o desgaste da máquina estatal principalmente a partir dos últimos governos; a terceira razão seria a mobilização do capital estrangeiro em território nacional e através das pressões diretas do governo americano com ameaças de retaliações que repercutem gravemente no país, devido ao comprometimento brasileiro com os credores internacionais.

A experiência da informática nacional é paradigmática por ser a primeira experiência nacionalista com base no genuíno capital nacional e no desenvolvimento de tecnologia autóctone. Nesse sentido, as dificuldades enfrentadas pelos atores envolvidos com a política têm o papel de servir como referencial para os demais setores da economia. A experiência com a informática mostrou:

1) que são grandes as dificuldades relativas à ocupação do mercado em conjunção com o desenvolvimento de capacitação tecnológica e ainda com produtos atualizados e competitivos.

A reserva de mercado evidenciou a fragilidade dos sistemas tecnocientífico e tecnoprodutivo nacionais. Há dificuldades relativas à integração Universidade/Empresa, ao repasse de tecnologia para o setor produtivo e na adequação dos recursos humanos às necessidades das empresas. Assim como há dificuldades relativas à ocupação do espaço econômico, à rede de fornecedores, ao relacionamento com usuários e ao próprio processo de produção.

Essas dificuldades não foram superadas e redundaram nas críticas quanto à qualidade, preço, atualização e cópia dos produtos nacionais. O setor precisaria ter respondido às críticas para adquirir a legitimidade necessária ao usufruto da reserva de mercado¹⁰.

2) A implantação da política e o crescimento do setor criaram novos opositores.

A abrangência da tecnologia informática/micro-eletrônica, por introduzir nova base técnica e mudar os padrões de eficiência e produtividade, tem interface com os outros setores da economia. Os pontos de atrito crescem à medida que a política de informática interfere na dinâmica dos outros setores, criando novos opositores. Estes sentem-se lesados e atingidos pela reserva de mercado a) porque estão impedidos de importar e este limite coloca em risco a competitividade de seus produtos no mercado; ou b) porque temem estar impedidos de exportar devido à ameaça de represália do governo americano.

3) Outro grupo de dificuldades decorre da coexistência dos dois modelos de desenvolvimento com pressupostos e interesses distintos e contraditórios: a) o modelo hegemônico que privilegia o capital estrangeiro como veí-

culo de modernização e desenvolvimento; e b) o modelo alternativo que vê no capital estrangeiro a raiz da dependência tecnológica e, portanto, também da econômica e política.

Os pressupostos distintos criam uma rede de interesses e de políticas contraditórias que se inviabilizam entre si e põem em risco o objetivo e o sucesso da política de informática.

Por ser alternativo, o que significa não ter o apoio das forças hegemônicas, não conseguiu criar qualquer mecanismo eficaz além da reserva de mercado. As políticas de suporte, que garantiriam a coerência do modelo¹¹, não foram criadas, como, por exemplo, uma política de financiamento, uma política de compras do Estado e uma política educacional e de C&T, para viabilizar a pesquisa e a formação de recursos humanos.

4) Por último, ressalta-se a fragilidade da Política Nacional de Informática (PNI) enquanto uma política que expressa um "projeto de Nação", ou seja, que tenha a força de conter em si o modelo de desenvolvimento desejado pela Nação. Apesar de ter introduzido uma alternativa de desenvolvimento nacional encampada pelas forças progressistas da sociedade civil e política, a PNI continua a ser apenas uma política setorial divergente em meio a um quadro de políticas opostas, que atendem aos outros setores da economia.

A fragilidade da PNI tem origem em duas fontes interligadas. A primeira, nas diferentes bases que montaram a rede de alianças e que viabilizam a política. Foram diferentes interesses que se abrigaram sob o amplo guarda-chuva do nacionalismo e não alianças firmadas em torno de uma proposta de desenvolvimento.

A mobilização da sociedade foi possível devido ao discurso construído que politizou a relação centro/periferia do sistema capitalista e polarizou a questão em "contra ou a favor da nação", a partir do posicionamento frente ao capital estrangeiro. A informática passou a ser o veículo de realização do projeto político de maior autonomia da Nação. Entretanto, a luta pela reserva de mercado foi incorporada e assimilada pelos diferentes segmentos sociais em bases distintas: no Congresso Nacional, pela possibilidade de viabilizar a democratização da sociedade, em que, mais importante que reservar o mercado, era desvincular a informática do Conselho de Segurança Nacional, passá-la para os civis e com a participação do Legislativo; com os setores empresariais não diretamente ligados ao capital internacional, a aliança se deu pela possibilidade de garantir um espaço de acumulação livre da competição oligopolística; com a comunidade acadêmica, pela ênfase na capacitação nacional, através do desenvolvimento científico e tecnológico próprio; com os setores militares, a aliança fez-se em torno das questões de soberania e segurança nacionais; com os trabalhadores dos setores profissionais ligados à informática, a luta assumiu caráter corporativista de defesa/conquista de um mercado de trabalho; e com os demais trabalhadores,

porque não houve espaço para politizar a tecnologia na relação capital-trabalho sem colocar em risco o desejo real de autonomia do país.

Em segundo lugar, e em decorrência da fragilidade da base das alianças, o setor de informática não conseguiu articular com outros setores de ponta, o que seria decisivo para ampliar a sustentação econômica e política do modelo autonomista.

A luta excessivamente centrada na necessidade da reserva de mercado abriu grandes frentes de fogo obrigando o setor a "manter a guarda" e o tom nacionalista do discurso, a fim de manter as alianças e a legitimidade da política. A luta do setor transformou-se em uma luta corporativa sem se transformar em modelo de política industrial com condições de abrigar os outros setores, principalmente os de ponta. Sem força suficiente, não conseguiu implementar as outras políticas requeridas pelo modelo, nem ampliar para outros setores a reserva de mercado.

A PNI conseguiu apenas viabilizar a reserva de mercado, medida necessária mas não suficiente. Sem condições de responder às expectativas de autonomia tecnológica e política, a luta levou ao desgaste político todo o setor: empresários, tecnologia nacional e SEI.

Acresce-se ainda a conjugação do momento "pró-liberalismo" vivido no mundo atual, com o desgaste do Estado Brasileiro nos últimos anos. De um lado a máquina estatal, etc., e, de outro, os mecanismos institucionais existentes, bem como a relação entre Estado e capital e Estado e sociedade civil, não respondem mais às questões vividas pela crise econômica estrutural que atinge o país. A superação da crise econômica e política implica a redefinição das relações de poder e dos novos papéis que atenderão ao novo paradigma ou ao novo ciclo econômico que deverá surgir.

Nesse momento de transição, quando o Estado está sendo questionado enquanto agente produtivo e enquanto as relações de poder e os novos papéis ainda não estão definidos com clareza, a ideologia pró-liberalismo toma alento. Esta ideologia atende aos interesses do grande capital transnacional — único com condições de ocupar o vácuo deixado pelo Estado — e do grande capital nacional internacionalizado, seu aliado.

Essa aliança é reforçada na medida em que o País tem uma série de constrangimentos decorrentes do endividamento externo. A exportação torna-se, para o empresário brasileiro, a solução para responder à crise interna de recessão e retraimento do mercado interno, e para responder à necessidade do país de pagamento da dívida externa.

Nesse contexto, as ameaças do governo americano são potencializadas e ganham espaço os defensores da tecnologia estrangeira. Perde a tecnologia nacional porque ainda não adquiriu competitividade para ganhar o mercado externo, a não ser em nichos específicos. Ganha o grande capital nacional com condições de associar-se ao capital estrangeiro e produzir para exportação.

NOTAS

- ¹ As maiores polêmicas nesta subcomissão situaram-se na área da comunicação, onde parlamentares ligados aos grupos internacionais e internacionalizados lutaram para que não fosse criado o Conselho Nacional de Comunicação, que teria a atribuição, entre outras, de decidir pela concessão de canais de televisão e de serviços radiofônicos.
- ² O Presidente era o Deputado Delfim Neto. Faziam parte ainda Roberto Campos, Afif Domingos, como 1.º Vice-Presidente, e Francisco Dornelles.
- ³ Os evangélicos têm interesses nas Telecomunicações, onde sua igreja utiliza esse meio de comunicação para a difusão dos princípios missionários, e na educação, quando têm ligações com as escolas confessionais.
- ⁴ O texto de Bernardo Cabral, de julho de 1987, garantia proteção temporária para as empresas nacionais nas atividades estratégicas, definidas por lei.
- ⁵ Os principais negociadores foram os deputados Delfim Netto (PDS-SP), Francisco Dornelles (PFL-RJ) que defendiam os interesses do Centrão e Mário Covas (PMDB-SP) e Severo Gomes (PMDB-SP) pela sistematização. Votaram 526 constituintes. Destes, 518 foram SIM, 3 NÃO e 5 abstenções — (Jornal da Constituinte, n.º 45).
- ⁶ José Fogaça (PMDB-RS) Carlos Virgílio (PDS-CE) Aluizio Campos (PMDB-PB), Severo Gomes (PMDB-SP), Adroaldo Streck (PDT-RS) Vladimir Palmeira (PT-RJ) Haroldo Lima (PC do B-BA), e Aldo Arantes (PC do B-GO) — dos 520 parlamentares, 499 votaram SIM, 16 NÃO e 5 ABSTENÇÕES.
- ⁷ Votaram a favor 316 constituintes, contra 148 e 20 se abstiveram (Jornal da Constituinte, n.º 45).
- ⁸ O texto fez-se a partir das emendas de Virgílio Senna (PMDB-BA), Sandra Cavalcante (PFL-RJ), Naphtali Alves de Souza (PMDB-GO), Carlos Virgílio (PDS-CE) e Luiz Leal (PMDB-MG). (Jornal da Constituinte n.º 45).
- ⁹ Os artigos 200, 201, 202 e 203 passaram a ser numerados, respectivamente de 171, 172, 173 e 174 do Capítulo I — dos Princípios Gerais da Atividade Econômica — pertencente ao Título VII da Constituição. Os artigos 249 e 250 passaram a ser os artigos 218 e 219 do capítulo IV da Ciência e Tecnologia pertencente ao Título VIII da Ordem Social da Constituição.
- ¹⁰ Pesquisa realizada junto a empresários indica que 0,0% querem que após 1992 a reserva de mercado seja renovada como é hoje. Vêm como principais desvantagens da atual reserva de mercado os preços altos em relação aos preços internacionais (41,94%) e a imposição de equipamentos tecnologicamente obsoletos (41,01%). Vêm a associação com empresas estrangeiras a solução para a sobrevivência das empresas de informática após o fim da reserva de mercado (49,31%). **Folha de São Paulo**, 6/7/88.
- ¹¹ A relação SEI/SUFRAMA é uma relação conflituosa. No início de julho de 1988, a SEI teve seu poder de ingerência sobre os produtos da Zona Franca de Manaus limitado, devido à aceitação pelo Presidente Sarney do parecer do Consultor Geral da República. Saulo Ramos limitou o poder da SEI ao Ato Normativo n.º 16, de 1981,

que deixa de fora grande número de produtos de informática, como balanças eletrônicas, equipamentos de eletrônica embarcada e toda a eletrônica digital e de entretenimento.

ABSTRACT

Technology, Capital and Nationalism in the Constituent Assembly

This article presents the conflicts of opinion which occurred in the Assembly among the various categories and groups as to issues such as informatics, market reserve policies and national and foreign capital. A brief history of the National Policy for Informatics and of the process of elaboration of the new Constitution leads to an analysis of problems — and their reasons — to be dealt with by national technology in the nineties.

RESUME

Technologie, Capital et Nationalisme dans l'Assemblée Constituante

Cet article résume les débats et conflits dans l'Assemblée entre les groupes et catégories intéressés à propos de l'informatique, la réserve du marché et du capital national et étranger. Une brève rétrospective de la Politique Nationale d'Informatique et de l'élaboration de la Constitution débouche sur la constatation des problèmes — et leurs raisons — qui devront être confrontés dans les années 90.

ARTIGO RECEBIDO EM FEVEREIRO DE 1991

LEGITIMAÇÃO EM HABERMAS, LUHMANN E OFFE

Elimar Pinheiro do Nascimento e Michelângelo Trigueiro *

RESUMO

Uma discussão teórica de três autores alemães, com ênfase em Offe, baliza a abordagem da questão da legitimidade através de uma análise comparativa. O objetivo é de identificar e definir as implicações prático-políticas desse debate, que coloca em questão a existência ou não de uma "crise de legitimação" e destaca impasses teóricos da discussão, verificando a natureza instável e processual da legitimidade, portanto da representatividade.

Introdução

Este trabalho pretende discutir o conceito de legitimação de três autores: Jürgen Habermas, Niklas Luhmann e Claus Offe, com ênfase na obra do último. A relevância deste tema tem sido crescente, ultimamente, quando a Sociologia Política, a Ciência Política e a Sociologia do Direito passam a tematizar a crise de legitimação do Estado contemporâneo.

Entretanto, problemas de legitimação não são uma especialidade moderna. De acordo com Habermas, as fórmulas de **legitimum imperium** ou do **legitimum dominium** eram difundidas em Roma e na Idade Média européia. As teorias políticas de então ocupavam-se da ascensão e queda do poder legítimo, examinando-o à luz dos conflitos de legitimidade entre as grandes civilizações antigas e os conquistadores oriundos de sociedades organizadas de modo estatal (Habermas, 1988:222).

Tendo sido usado na Idade Média, também como conceito jurídico para a defesa da usurpação e tirania, a noção de legitimidade indica, hodiernamente, sobretudo a obrigatoriedade da observação de normas no processo decisório, assim como valores que o justifiquem.

*Sociólogos e professores do Departamento de Sociologia da UnB.

Com Max Weber a problemática da legitimidade passa a ocupar parte importante no debate dos cientistas sociais afetos à questão da dominação e da autoridade. Influenciando, inclusive, autores decisivamente marxistas como Nicos Poulantzas (1980). Por sua vez, com o desenvolvimento recente do capitalismo, as problemáticas do poder e do Estado reacendem a abordagem do conflito de legitimidade, agora tematizadas pela relação entre Estado e Sociedade Civil (Bobbio, 1987).

Não se pretende, aqui, entrar nos pormenores da história da noção de legitimidade, nem resenhar o conjunto das posturas das diversas correntes teóricas nas ciências sociais, mas apenas destacar a sua complexidade e importância no contexto atual, a partir de uma das dimensões deste debate hodierno. Nos limites deste trabalho, tenciona-se, tão somente, realçar diferentes posições acerca da legitimação, mediante um enfoque comparativo entre três autores alemães.

A escolha de Habermas, Luhmann e Offe deve-se ao fato de eles serem autores inquestionavelmente importantes no atual debate sobre as questões de legitimação e legitimidade no Estado moderno nas sociedades desenvolvidas. Ademais, confrontando-os, verifica-se uma polêmica instigante, permitindo maior riqueza de elementos para o entendimento do objeto.

O trabalho será apresentado, esquematicamente, em três partes: na primeira, faremos um comentário sucinto das idéias de cada um dos autores; na segunda, analisaremos comparativamente essas abordagens; e, finalmente, na conclusão, procuraremos sintetizar algumas das implicações do debate.

As Idéias de Habermas, Luhmann e Offe

Esta parte do trabalho apoiar-se-á, basicamente, em três textos, a saber: "Problemas de legitimação no Estado Moderno" de Jürgen Habermas, **Legitimação pelo Procedimento** de Niklas Luhmann e "Reflexões e Hipóteses em torno do problema da Legitimação Política" de Claus Offe. Estes textos, se estão longe de esgotar as reflexões dos autores sobre o tema, pelo menos têm a virtude de apresentá-las sinteticamente, conforme nos interessa.

Habermas

Um dos principais argumentos de Habermas (1988) é o de que o fenómeno da legitimação ganha uma tônica maior nas sociedades capitalistas avançadas, comparativamente ao que ocorre em outros contextos sócio-históricos. O caminho seguido parte da formulação de uma noção peculiar de legitimidade, apoiada num "conceito reconstrutivo", que remonta às teorias da aprendizagem. Segundo este autor, em termos gerais, legitimidade significa que há bons argumentos para que um ordenamento político seja reconhecido como justo e equânime: "**Legitimidade significa que um ordenamen-**

to político é digno de ser reconhecido" (Habermas, 1988:220 — o grifo é nosso).

A ênfase na idéia do **reconhecimento** por parte dos atores, ao invés da mera ação sistêmica, desloca a legitimidade para o plano propriamente cognitivo, com claras aproximações à conceituação weberiana, nas palavras do próprio Habermas: "O tratamento dos processos de legitimação nas ciências sociais move-se hoje — inclusive entre teóricos marxistas — 'sob o signo de Max Weber' ". A legitimidade, neste caso, é validade e construída cognitivamente pelos atores sociais, em condições sócio-históricas específicas; não é um mero **produto** de ações políticas. Assim, os fundamentos da legitimidade não são dados "a priori", mas são definidos e redefinidos pelos sujeitos ao longo da história. Daí o seu conceito de "níveis de legitimação".

Criticando o que considera uma noção abstrata e metafísica da legitimação, que remonta a tradições do pensamento clássico e do "Direito Natural", o filósofo alemão procura contextualizar historicamente o fenômeno da legitimação, identificando os fundamentos desta em diferentes realidades sócio-históricas. Assim, a **validade** de uma legitimação, o que garante o reconhecimento a um poder político, depende de condições sociais diferentes (normas e valores sociais), definidas em determinado momento histórico. Em suma: "O que é aceito como motivo e como algo capaz de conseguir consenso — e, portanto, de criar motivações — depende do **nível de justificação** exigido em cada oportunidade" (p. 224). Entendendo por nível de justificação "as condições de aceitabilidade dos fundamentos, que conferem eficácia às legitimações; ou seja, que lhes conferem a força de obter consenso e de formar motivos" (p. 225).

Habermas identifica, ao longo da história, três grandes níveis de justificação: 1.^o) nas primeiras grandes civilizações, as famílias dominantes justificaram-se através dos fundamentos narrativos dos contos míticos; 2.^o) com o desenvolvimento imperial das antigas civilizações, crescem as **necessidades** de legitimação, sendo os seus fundamentos as cosmologias e visões-de-mundo unificadas, religiosas ou metafísicas; e 3.^o) na época moderna, torna-se problemático o "status" dos fundamentos últimos; "agora" são as próprias condições formais da justificação que recebem força legitimadora — os procedimentos e premissas de um acordo racional tornam-se eles mesmos princípios" (p. 225).

Há uma hierarquia entre os diferentes níveis de justificação. Assim, as legitimações de um estágio superado, qualquer que seja o seu conteúdo, são invalidadas quando se passa para o estágio imediatamente superior: "não é mais esse ou aquele fundamento, mas sim a espécie de fundamento que não convence mais" (p. 225). Assim, a mudança de um nível de justificação para outro envolve processos de aprendizagem. A sua suposição é que "os saltos ocorridos no processo de invalidação ligam-se às passagens para novos níveis de aprendizado que tiveram lugar na evolução social: níveis de apren-

dizado **que fixam as condições** (grifo nosso) dos processos de aprendizagem, tanto na dimensão do pensamento objetivante como naquela da intuição prática" (p. 225).

Destaca-se, pois, o peso da aprendizagem no conceito reconstrutivo de legitimação de Habermas. Desse modo, ele acentua a dinâmica dos processos sociais, da atuação concreta dos sujeitos no processo histórico, ao estabelecer e modificarem normas e padrões sociais. É neste sentido que ele se afasta do Direito Natural clássico. No entender de Habermas, o sociólogo, preocupado em compreender determinado contexto de legitimação, deve partir do que seriam os fundamentos de legitimação estabelecidos por este ou aquele grupo social, em condições históricas particulares.

Assim, o que é válido, o que contém o potencial de motivação para uma legitimidade, deve ser buscado no contexto próprio em que os agentes sociais são diretamente envolvidos, e não num conjunto de "normas consensuais" já dadas, "a priori". Por outro lado, a atenção do pesquisador não pode negligenciar a possibilidade contínua de superação dos "princípios epistêmicos" ou dos níveis de justificação. A não consideração desses aspectos implicaria a reificação do conceito, a sua mitificação e a limitação para se compreender novas formas de legitimidade que venham a surgir no processo histórico.

Essas idéias configurariam um Habermas "contextualista", que o aproximaria, por exemplo, de um Adorno — abordagem típica dos primeiros momentos da Escola de Frankfurt — em contraposição ao que seria um Habermas "transcendentalista", da Teoria da Ação Comunicativa, que insiste na noção de "situação ideal da fala" (Geuss, 1988). No entanto, o paradigma da comunicação se mantém: "A força legitimadora cabe hoje somente às regras e às premissas da comunicação, que permitem distinguir entre um entendimento ou acordo alcançado entre livres e iguais, por um lado, e, por outro, um consenso contingente ou forçado".

Segundo Raymond Geuss, um de seus comentadores, Habermas oscila entre a perspectiva contextualista e a transcendentalista. De um lado, a "situação ideal de fala" seria utilizada por Habermas como um critério transcendental de verdade, liberdade e racionalidade. De outro lado, ao apontar os diversos estágios históricos das formas de legitimação, Habermas estaria preocupado com o fato de que os nossos interesses reais — formados em condições de completa liberdade — seriam, de fato, resultados complexos de nossa história e tradição particulares, sem qualquer referência transcendental (Geuss, 1988:111).

A tensão enfrentada por Habermas decorre da dificuldade de trabalhar com um conceito de legitimidade que se distancia tanto da tradição metafísica do jus-naturalismo, quanto do risco permanente de um relativismo, com o enfoque contextualista. De qualquer modo, para Habermas, a tarefa principal do pesquisador afeto à questão da legitimidade é a de **reconstruir** os nexos lógicos entre uma justificação singular de legitimação e o sistema de justifica-

ções que lhe é inclusivo. Essa reconstrução pode, num primeiro momento, consistir no reencontro do sistema de justificações que permita avaliar se as legitimações dadas "são válidas ou não em S" (*).

Em resumo, Habermas está preocupado com os motivos, os mecanismos internos, a natureza íntima da legitimação — ou seja, aquilo que leva um ordenado político a ser **reconhecido** como legítimo. E, ao fazer isto, assenta as bases para uma teoria sobre a ética da linguagem. Esta teoria rejeita tanto o tratamento empírico habitual das ciências sociais — "insuficiente por abstrair o peso sistemático dos fundamentos de validade" — quanto rejeita o "conceito normativista", segundo o filósofo alemão: "insustentável por causa do contexto metafísico em que está inserido".

No que concerne à discussão sobre a crise de legitimação no Estado contemporâneo, Habermas apóia-se no argumento de que o Estado do bem-estar social experimenta, atualmente, diversas restrições e dificuldades para compatibilizar as suas funções de coordenação da acumulação de capital e de legitimação de suas instâncias decisórias. A crescente internacionalização das economias, a implementação de mercados continentais, o esgotamento do recurso da "identidade nacional" — em razão da mundialização da economia e das redes de comunicação —, o aumento considerável da dívida pública decorrente dos programas sociais, e os conflitos entre uma política de estabilidade — no sentido de manter a dinâmica do processo produtivo — e uma política de reformas sociais, a exigir altos investimentos, levaram a importantes estruturais, difíceis de serem resolvidos pelo próprio sistema.

O Estado, pela impossibilidade de atender a demandas tão diferenciadas e contraditórias, frustra interesses e aumenta o desgaste de sua imagem enquanto poder legítimo. Fica aberta, então, a possibilidade de superação dos fundamentos legitimadores da época atual — a legitimação pelo procedimento ou pelos acordos racionais, para as regras orientadoras do funcionamento estatal. Entretanto, tal superação deverá emergir, não das ações sistêmicas da burocracia estatal — a quem apenas competiria impedir a desintegração social — mas das esferas da cultura e da vida social (do "mundo vivido"), através de complexos processos educacionais.

Este é um dos pontos cruciais na argumentação do autor: a sua crença inabalável na capacidade de aprendizado das instâncias sócio-culturais modernas, ao ajustarem seus mecanismos de auto-controle e de auto-orientação, de acordo com os graus de complexidade e diferenciação atingidos (Freitas, 1988:65).

Luhmann

O aspecto central na abordagem do **Legitimação pelo Procedimento** de Luhmann é a ênfase numa concepção sistêmica da realidade e da sociedade e uma nova concepção do direito.

No que concerne à sua concepção de sociedade, Luhmann a entende como um sistema estruturado de ações significativamente relacionadas. Nesse seu esquema, a sociedade compõe-se do sistema social e do mundo circundante deste. O indivíduo concreto pertence ao mundo circundante do sistema social, sendo, um para o outro, contingente e complexo — “um problema a resolver”, segundo Tércio Sampaio Júnior (1980), um de seus comentadores. Contudo, de acordo com Luhmann, homem concreto e sistema social são de tal modo estruturados que podem coexistir, mesmo que aquele não faça parte deste.

Quanto à concepção de direito de Luhmann, verifica-se uma preocupação em compor uma abordagem integrada entre **normas** (“expectativas de comportamento, garantidas de modo contrafático”), **instituições** (“mecanismos sociais que permitem imputar a terceiros um consenso suposto, que garanta o sucesso provável de uma expectativa normativa contra as demais”) e **núcleos significativos** (“centros doadores de sentido, dotados de garantia relativa” — p. ex. papéis sociais). Ou seja, normas, instituições e núcleos significativos são irreduzíveis entre si — possuem um domínio próprio —, embora condicionem-se reciprocamente e o direito consiste numa generalização dinâmica entre eles, possibilitando, socialmente, a garantia de certas expectativas contra os fatos e eventos contingentes.

Nessa concepção, Luhmann contrapõe-se à tradição jus-naturalista, ao criticar os “conceitos antigos”, de justiça, que “acreditavam poder assegurar, com a possibilidade da forma, a validade universal no sentido da verdade” (Luhmann, 1980:20).

Ao destacar o caráter dinâmico da ação jurídica, e ao se contrapor à idéia de uma verdade imanente, Luhmann reivindica a noção de “**legitimação pelo procedimento**”. Para o autor, “a legitimação pelo procedimento e pela igualdade das probabilidades de obter decisões satisfatórias substitui os antigos fundamentos jusnaturalistas ou os métodos variáveis de estabelecimento do consenso” (p. 31). A sua posição, portanto, não é a de evitar o tema da verdade. Ao contrário, reconhece que “seria nitidamente desacertado negar ao problema da verdade qualquer sentido prático para o procedimento jurídico, ou contestar à verdade o seu valor”.

Na abordagem em foco, aquilo que a verdade realiza no cotidiano social é a transmissão de reduzida complexidade. Esta idéia é crucial para Niklas Luhmann: a articulação entre verdade, complexidade e sistema.

Dentro da tradição da teoria dos sistemas, o autor concebe o sistema como um conjunto de elementos diferenciados, devidamente integrados, cumprindo determinada função no ambiente que o inclui. Isto é, o sistema exclui outros elementos do seu domínio específico, e a articulação interna ao sistema implica uma especialização de papéis e funções. O mundo circundante — exterior ao sistema — apresenta-se com alto grau de complexidade. O homem concreto, em sua múltipla possibilidade de atitudes e comportamen-

tos, é o responsável por esse alto grau de complexidade. Fundamentalmente, o papel do sistema social, estruturado em relação ao seu mundo circundante, é o de realizar uma "redução seletiva" de possibilidades e contingências comportamentais, presentes no mundo circundante.

O caráter dinâmico do sistema social é, para ele, a contínua transmissão da redução de complexidade. Os atores sociais estariam, permanentemente, diante da necessidade de reduzir o espectro de possíveis decisões, numa sociedade moderna, crescentemente complexa e diferenciada. Neste contexto, o direito, como uma estrutura social, garantiria as expectativas sociais contra as contingências, oferecendo aos atores mecanismos simplificadores em suas tomadas de decisão.

Mas, o que é propriamente legitimidade para Luhmann? Sucintamente, segundo ele, é legítima a estrutura jurídica que produz uma pronta aceitação generalizada de suas decisões, mesmo permanecendo obscuro ou indeterminado o conteúdo dessas decisões. Afasta-se, assim, da idéia de uma legitimidade fundada em valores supremos.

Para o autor de **Legitimação pelo procedimento**, como as decisões normativas são "proposições idênticas", de dever-se, a elas não se aplicaria o dilema verdadeiro/falso. Desta forma, a sua concepção de verdade refere-se a uma ação sistêmica do tipo "cumpra-se", e não propriamente a uma avaliação moral por parte dos atores: "A legitimidade depende, assim, não do reconhecimento 'voluntário', da convicção de responsabilidade pessoal, mas sim, pelo contrário, dum clima social que institucionaliza como evidência o reconhecimento das opções obrigatórias e que as encerra, não como consequências duma decisão pessoal, mas sim como resultados do crédito da decisão oficial" (p. 34).

Nesse ponto, é importante assinalar a relação que Luhmann estabelece entre a ação sistêmica das estruturas normativas e o componente propriamente motivacional. Para ele, a complexidade das sociedades modernas só pode ser tida em conta pela **generalização** do reconhecimento de decisões. Neste caso, "depende muito menos de convicções motivadas do que de uma aceitação sem motivo, independente da aceitação (nisto é idêntica à verdade) do caráter próprio de personalidades individuais, que se pode prever tipicamente sem demasiada informação concreta" (p. 33). O que o autor quer dizer com a noção de **aceitação** é que esta deve ser correspondentemente formalizada: os indivíduos, por quaisquer motivos, assumem sempre as decisões como premissas do seu próprio comportamento e estruturam as suas expectativas de acordo com isso.

A idéia de regressão a uma decisão última, presente em seu conceito de legitimação, não implica afirmar que, para Luhmann, a legitimidade está contida nessa decisão. Ao contrário, ela reside no próprio processo que vai do ponto inicial do procedimento de tomada de decisão, até a própria decisão tomada. Neste sentido, é o procedimento em si que constitui a base da

legitimidade, e não cada uma das partes isoladas. Procedimentos são, aqui, **sistemas de ação**, mediante os quais os públicos antigos aprendem a aceitar as decisões antes que elas ocorram. Através desses sistemas de ação, os diferentes motivos que levam um indivíduo a sentir-se obrigado (ou não) a aceitar decisões são reduzidos e especificados num limite de alta probabilidade, de tal modo que a pessoa atingida pela decisão se vê compelida a assumi-la, sem contestá-la, mesmo que esta lhe seja desfavorável (Sampaio Júnior, 1980:4).

Ao analisar os procedimentos judiciais, legislativos e administrativos, o autor enfatiza a importância dos vários papéis, comportamentos, atitudes, normas, instituições e decisões parciais, não exatamente para produzir consenso entre as partes, mas para converter decepções inevitáveis e prováveis em decepções difusas: apesar de descontentes, as partes aceitam as decisões. Comportamentos contrários são possíveis, mas acaba-se cedendo devido às pressões sociais. Assim, a função legitimadora do procedimento não reside em substituir uma decepção por um reconhecimento, mas em **proteger** a decisão final contra decepções inevitáveis. É o que ocorre, por exemplo, com as regras eleitorais, que, estando previamente definidas, conferem ao vitorioso o consentimento (legitimado) para tomar decisões, mesmo que estas venham a desagradar alguma parte. É também o que ocorre nos tribunais, em que todos cumprem normas, regras, leis, obedecem a determinados rituais, enfim procuram tomar decisões, as quais pressupõem uma disposição para a sua aceitação, qualquer que seja o seu conteúdo, desde que decorram de um procedimento conhecido.

Em suma, para Luhmann, a legitimação do direito reside na possibilidade de que os seus procedimentos garantam as decisões normativas. Ainda que estas resultem em frustração ou em uma decepção rebelde, que não será, de fato, realizada. Trata-se, portanto, da ênfase na capacidade sistêmica de obter legitimação. Daí ele desconhecer ou negar um problema para a legitimação — uma crise — nas atuais sociedades capitalistas.

Offe

A formulação da noção de legitimação de Claus Offe decorre da polémica que mantém com a chamada "tradição teórico-democrática liberal", entre os quais Offe cita Lipset, Scharpf, Mann, além evidentemente de Luhmann, que recusam a idéia de crise de legitimação nas sociedades desenvolvidas.

Offe coloca-se, nesse debate, como um defensor da idéia de que a crise de legitimação do Estado moderno, nas sociedades desenvolvidas, é um problema real, "que não tem mero interesse acadêmico, e ao qual pode ser conferido valor de determinação de tendência ou de geração de crises" (Offe, 1984a: 262).

Ao argumentar sobre a existência de um problema real para a legitimação, Offe destaca o que considera as duas principais opções do ponto de vista estratégico-conceitual: a primeira consiste em atribuir os problemas ou crises de legitimação a mudanças autônomas de normas e critérios de validade entre os indivíduos submetidos à dominação política, e que agora, alterados esses critérios, não mais aceitariam o exercício do poder estatal, nem seus resultados habituais, segundo as modalidades até então concorrentes; a segunda consiste em considerar a "permeabilidade" do sistema político-institucional, ou seja, sua vulnerabilidade a dúvidas de legitimação. No primeiro caso "os indivíduos conferem uma legitimação e reconhecem uma legitimidade" ao sistema; no segundo, é este que "obtem legitimação e constrói ativamente razões de validade para seu reconhecimento através de certas estratégias e estruturas" (p. 266).

O autor de "Problemas estruturais do Estado capitalista" serve-se de uma e outra opção conceitual. Contudo, em relação à primeira, procura afastar-se do que seria uma excessiva autonomia do nível normativo — ligado às expectativas e disposições à obediência por parte dos cidadãos. Neste sentido, o autor procura ressaltar o nível propriamente estrutural, relativo ao modo de operar do sistema político. Assim, concebe o problema da legitimidade, "pelo menos no que se refere às sociedades capitalistas, como um conflito entre normas, por um lado, e uma estrutura de dominação cega às normas, e, portanto, irresponsável, por outro". Desta forma, poder-se-ia economizar o esforço teórico e empiricamente improdutivo de apelar, por assim dizer, para a consciência de alguém que, por razões pragmáticas, dela já se descartou há muito tempo" (1984a:272).

Entretanto, é a segunda opção conceitual, aquela que aponta para a vulnerabilidade do sistema político-institucional em relação a dúvidas de legitimidade, que constitui o cerne do problema de legitimidade apresentado por Offe. É essa trilha que conduz ao que o autor identifica como a "cegueira" e a "irresponsabilidade" da atual estrutura de dominação das sociedades capitalistas.

Contra as concepções liberais, Offe reage energicamente à idéia da suposta capacidade do sistema político de imunizar-se, com auxílio das estruturas e estratégias que estariam à sua disposição, diante de qualquer questionamento dos fundamentos de validade do sistema. Essa idéia de auto-legitimação ou auto-imunização das estruturas políticas, presente na maior parte dos "sistemas constitucionais burgueses", remonta à tradição racional-legal Weberiana, e se apóia na crença de que a "validade" não tem como objeto a decisão (certa ou errada), mas a competência decisória. Isto implicaria liberar os agentes da necessidade de submeter as diferentes decisões a critérios de legitimidade; liberação esta que não é compatível com a realidade concreta.

Offe questiona como é possível obter consenso para as várias regras

sociais (por exemplo, as eleitorais), se elas nada dizem sobre o conteúdo dos atos de dominação que são produzidos no contexto delimitado por tais regras. Este é um dos pontos cruciais na abordagem do autor de "Capitalismo desorganizado". É precisamente em virtude da indeterminação dos seus resultados concretos que as regras legitimadoras de caráter processual não são observadas de modo confiável: os indivíduos não estariam, de fato, alheios às decisões que os interessam e que são vitais para eles — não seria a mera regra formal que os faria validar ordenamentos políticos, mas algo relacionado, principalmente, à satisfação ou frustração de suas necessidades prementes. Em suma, o confronto entre discurso e realidade, ou entre expectativa e frustração, é que torna particularmente sensível o fenômeno da legitimação. A possibilidade de uma legitimação pelo procedimento é somente admissível se esses regulamentos forem aceitos além do seu aspecto puramente formal, como garantia processual de que seria adotada a decisão correta (de acordo com determinadas exigências e expectativas); ou se os resultados da ação decisória legalmente organizada pelo Estado permanecerem **efetivamente inquestionados**.

Resumindo, a tese de Offe é a de que "as regras de procedimento só parecem dispor de uma força legitimadora autônoma, quando lhes é atribuído um sentido material, ou quando são aplicados a problemas não-conflitivos e relativamente inofensivos" (p. 269).

Não obstante, o autor entende que, atualmente, diante de seguidas frustrações materiais, as situações concretas, vivenciadas pelas democracias políticas, parecem apontar, não para a persistência dessas formas legais de legitimação, mas, ao contrário, para a exaustão e o esgotamento dessas possibilidades. Tese que o autor irá desenvolver, com mais consistência, posteriormente, em seus trabalhos reunidos no livro "Capitalismo desorganizado".

A natureza contraditória do Estado capitalista — sua ambigüidade no atendimento aos mais diferentes interesses sociais — o coloca numa situação deslegitimável: "uma vez que a ação estatal pode incorporar em si interesses contraditórios, incapazes de chegar a qualquer compromisso, torna-se assim ilegítimável, pelo choque entre princípios de ação opostos" (p. 273).

Na argumentação de Offe, é perfeitamente possível que princípios parciais inconciliáveis, dos quais essa ação se compõe, estejam orientados normativamente. Porém, em "caso de conflito, sua adição dá zero, tendo como resultante um tipo de ação para o qual não só não se encontrarão as justificativas certas, como não se encontrarão justificativas de todo, ou seja, ela não pode gerar qualquer obrigação de obediência" (p. 273).

As estratégias políticas das sociedades capitalistas contemporâneas perdem, com isso, qualquer capacidade de ser legítimas. A política, então, passa a não definir sua identidade pelo que ela quer, "mas por aquilo a que cede, sem vontade própria". Suas ações basear-se-iam, nesse sentido, no pressuposto do inevitável — por exemplo, a crise energética, a alta da inflação

e o fracasso de outros sistemas econômicos. Enfim, a política se apresenta como negativamente programada e, desse modo, como não legitimável quanto ao conteúdo.

A indefinição atual que caracteriza o Estado capitalista — isto é, a sua incapacidade de definir-se à luz de categorias normativas — é decorrente da crise de legitimação e constitui apenas um desses aspectos. Outro aspecto importante refere-se a um questionamento crescente ao monopólio formal dos órgãos do aparelho estatal, quanto às decisões obrigatórias para a sociedade como um todo. Ponto crucial em seu enfoque da crise de legitimação, capaz de obter aceitação mesmo entre os liberais.

No plano internacional, Offe identifica duas ordens de fatores que têm limitado o monopólio da esfera estatal: uma decorre da própria internacionalização da economia; a outra refere-se aos direitos de regulamentação transferidos a organismos supra-nacionais e que escapam, desse modo, ao contexto de legitimação do Estado Nacional. Contudo, é no plano interno que a situação é mais dramática.

Em razão da indefinição ("irresponsável") do Estado, que teria levado a um desgaste no reconhecimento de sua autoridade política por parte de diferentes grupos sociais, Offe identifica uma multiplicação de formas autônomas de decisão e satisfação de necessidades, violando-se o monopólio de regulamentação e os meios e os canais previstos para esse fim, reivindicados pelo Estado. Trata-se do fenômeno da "desestatização" da política, em que o privilégio de regulamentação do Estado é ignorado ou questionado.

Assim, a hipótese formulada pelo autor, acerca da crise atual de legitimação, é a de que a percepção da inconsistência, da contradição interna e da incapacidade de justificação da ação estatal gera disposições sistemáticas que incentivam os grupos participantes dos conflitos sociais a adotarem, preferencialmente, formas "desestatizadas" para a solução de problemas da integração sistêmica e social. Para reforçar essa hipótese, Offe conclui com quatro grupos de argumentos, assim resumidos:

1 — O surgimento de formas de organização e de ação que se comportam autonomamente diante das modalidades organizadas e sancionadas pelo Estado, em diversos países (por exemplo, greves espontâneas, ocupação de fábricas e lutas sindicais não institucionalizadas).

2 — O questionamento sobre a competência exclusiva de regulamentação do Estado Nacional, que resulta em reivindicações concretizadas às vezes ilegalmente, e de forma autônoma, entre os interesses envolvidos (por exemplo, a autofixação de aluguéis nas moradias subvencionadas pelo Estado, na Alemanha, e outros conflitos não solucionados através de partidos, parlamentos e tribunais, mas no confronto direto com o adversário).

3 — A contestação da competência do Estado para resolver questões étnicas, raciais, regionais, religiosas (por exemplo, os conflitos envolvendo bascos na Espanha e católicos e protestantes na Irlanda do Norte).

4 — Uma confirmação indireta, relativa à preocupação e sensibilidade de determinados partidos políticos (por exemplo, o Social-Democrata Alemão) para evitar estratégias políticas ambíguas, redefinindo seu discurso e sua atuação concreta.

Resta, agora, destacar comparativamente os pontos mais relevantes nessas três abordagens, suas complementaridades e diferenças, visando à melhor compreensão do fenômeno em foco. Não se pretende, contudo, esgotar os vários aspectos dos três enfoques que se superpõem ou contrapõem, mas unicamente assinalar o que se considera mais relevante na perspectiva da legitimação, de sua crise ou do seu caráter dinâmico e processual.

Análise Comparativa das Abordagens da Legitimação

Ao comparar as abordagens dos três autores assinalados acerca de legitimação, verificam-se, como é de hábito, diversos pontos polêmicos entre eles, bem como concordâncias. Vários eixos poderiam orientar essa análise: a relação indivíduo — estrutura política; a autonomia ou não do componente normativo da vida social; a utilização ou não, e de que modo, do enfoque sistêmico; e a historicidade do fenômeno de legitimação, por exemplo.

Entretanto, optamos por concentrar este comentário numa questão que, como Claus Offe reconhece, inspirara a escolha do tema geral para a reunião anual de 1975 da Associação Alemã de Ciência Política. Trata-se da discussão, acirrada, em torno da existência ou não da legitimação como problema real. A partir deste ponto, pretende-se tocar em outros dilemas que os aproxima ou divide, desenhando os espaços teóricos em que estes autores se movem.

Nessa questão, de um lado, estão os defensores da idéia de que a formação e a preservação da legitimidade, em sistemas baseados na competição partidária e na formação da vontade política, por meios parlamentar-representativos, constitui um **problema real** que não tem mero interesse acadêmico. De outro lado, os que não concordam com esta idéia de uma crise de legitimação, considerando-a pura ficção intelectual. Embora com diferenças entre si, Habermas e Offe compartilham da primeira dessas posições, ao defenderem uma crise de legitimação para o Estado Moderno. Na segunda posição, considerando o "problema de legitimação" uma simples projeção intelectual, encontra-se Niklas Luhmann.

A esse respeito, Luhmann assinala que o tratamento de crise dado à legitimação é fruto de uma estratégia teórica arcaica, "paleo-européia", diz ele, baseada na premissa de que as normas têm a possibilidade de serem ou não verdadeiras, e, portanto, de serem cognitivamente verificáveis; pressuposto completamente inconsistente com o grau de diferenciação social hoje atingido.

Offe desenvolve uma crítica acirrada às idéias de Luhmann. O ponto nodal da disputa reside na contestação, por parte daquele autor, à idéia de

uma suposta capacidade do sistema de resistir a qualquer dúvida de legitimação — a qualquer questionamento dos fundamentos da validade do sistema.

É interessante notar que Claus Offe, embora assim não se reconheça, explicitamente, também segue um "approach" de base claramente sistêmica especialmente no seu ensaio **Dominação de classe e sistema político; sobre a seletividade das instituições políticas** (1984). Entretanto, a sua utilização desse enfoque é bastante problemática, principalmente na definição dos limites do sistema político-institucional, com a noção não muito clara de "seletividade divergente". Luhmann, por sua vez, sendo mais fiel ao paradigma sistêmico, não enfrenta estas dificuldades, de fazer conviver uma perspectiva de superação estrutural — tipicamente marxista — com outra, da teoria dos sistemas, que privilegia a acomodação interna dos conflitos — isto é, sua neutralização.

O autor de "Sociologia do Direito" é francamente favorável à capacidade de atuação do sistema jurídico, visando à reprodução do *status quo*. Nesse sentido, o sistema político é auto-legitimável; daí o não reconhecimento de uma crise de legitimação: as normas sociais não implicam avaliações valorativas do tipo verdadeiro/falso, por cada indivíduo, em cada uma das diversas situações de decisão — elas são simplesmente cumpridas, uma vez que os procedimentos que as geraram foram previamente aceitos. Trata-se, portanto, de uma legitimação puramente formal.

Ao criticar essa "auto-imunização" do sistema, Offe, ainda que mantendo elementos de análise sistêmica em seu enfoque, procura problematizar o **conteúdo** desse sistema, ressaltando as noções de relações de produção, processo de acumulação de capital e de luta de classes, no desenvolvimento histórico-social. Em suma, preocupa-se com a natureza de classe do Estado Capitalista, e com as suas contradições, decorrentes, basicamente, da necessidade de manter a unidade social (entre os interesses capitalistas concorrentes e entre capitalistas e trabalhadores assalariados) e o processo de acumulação de capital, ao mesmo tempo em que precisa se legitimar perante o conjunto da sociedade (ou seja, não revelar a sua natureza de classe). Como diz o autor, "o fato da funcionalização da soberania exige que o aparelho estatal assuma **funções de classe sob o pretexto de neutralidade de classe** e invoque o álbi do universal para o exercício do seu poder particular" (Offe, 1984:163).

Nestas assertivas destaca-se, por sua vez, uma primeira diferença entre Habermas e Offe. Para o primeiro, o poder político não possui a capacidade de promover, por si só, a identidade coletiva da sociedade, nem de operar a integração social, através de normas e valores. Já o segundo desloca para a estrutura político-institucional o papel de produzir a coesão social, mediante ações legitimadoras.

Embora ambos concordem com uma crise de legitimação para o Estado moderno, divergem quanto à ênfase: ou numa suposta autonomia do com-

ponente propriamente normativo, que emerge das práticas sociais cotidianas e das disposições e expectativas dos cidadãos (Habermas); ou nas ações político-institucionais das estruturas de dominação (Offe). Em outras palavras, enquanto Habermas acentua os problemas ou crises de legitimação como decorrentes de mudanças autônomas de **normas** e **critérios de validade** entre os indivíduos que estão submetidos à dominação política; Offe, por seu turno, insiste em considerar como problemática a "permeabilização" do sistema político-institucional, sua fraqueza e vulnerabilidade a dúvidas de legitimação, em razão da natureza intrinsecamente contraditória desse sistema.

Em resumo, Offe concentra-se na idéia de legitimação como decorrente de ações estatais; Habermas, no **reconhecimento** construído cognitivamente entre os atores, atribuído a um ordenamento político.

Habermas, entretanto, concorda com Offe quanto ao desgaste da imagem do Estado contemporâneo (a crise de credibilidade). Os dois autores, neste caso, tomam como alvo das análises o "Estado do bem-estar-social" e identificam problemas estruturais para sua manutenção. Basicamente, apontam para o aumento do "déficit" orçamentário e da crise fiscal do Estado, em razão das políticas social e previdenciária, e dos novos benefícios conquistados pela classe trabalhadora (por exemplo, seguro-desemprego, creches, assistência médica e hospitalar, aposentadorias integrais). O que argumentam é que essa crise tende a se agravar, uma vez que o Estado depende, para a sua sobrevivência física e para a manutenção de tais conquistas, dos recursos advindos, em forma de impostos e taxas, do setor produtivo. Este, por sua vez, não aceita mais permanecer sustentando indefinidamente tal situação: tem sido cada vez mais difícil compatibilizar aumentos de produtividade com aumento generalizado do consumo. Constatação que se encontra, para os regulacionistas, na presente crise internacional, caracterizada como crise do fordismo. (Boyer, 1990).

Por outro lado, ao tentar diminuir o "déficit" público, por pressão dos interesses dominantes, o Estado ameaça as políticas social e previdenciária do "bem-estar", contribuindo para a deterioração de sua credibilidade. Este é, sucintamente, o problema estrutural do Estado Moderno.

Até aqui concordam esses autores. Porém, novamente distanciam-se quanto à proposta de saída para a crise. Enquanto Claus Offe aposta na destruição do atual aparelho de Estado, vislumbrando um projeto socialista, Habermas propugna uma nova ordem de legitimação — um novo "nível de justificação" — dentro do próprio espaço institucional atualmente disponível. Para este autor não é pertinente a destruição do atual aparelho de Estado como tal, mas a substituição de hegemonia de uma racionalidade instrumental, de tradição Weberiana, que "colonizou" o "mundo da vida" e das experiências societárias e culturais, por uma outra hegemonia, a da racionalidade

intersubjetiva, comunicativa. Se isto comportará ou não um projeto socialista é outra questão, a ser decidida livremente e sem repressão, pelos atores.

Na sua "Teoria da Ação Comunicativa", Habermas também opera, segundo a tradição dos outros alemães (Luhmann e Offe) com as possibilidades de uma perspectiva sistêmica — com os seus subsistemas econômico e político. Contudo, diferentemente destes, que se colocariam, respectivamente, pela destruição do sistema ou pela sua "reificação", ele trabalha com a idéia da modificação da **relação** entre o nível sistêmico e o do cotidiano das pessoas; com a possibilidade da subversão de uma ordem sistêmica. Desse modo, Habermas reintroduz um antigo problema, que interessa não apenas à Ciência Política, mas, sobretudo, à Sociologia, a saber: a relação entre indivíduo e estrutura, ou entre liberdade e norma social.

Decerto que Luhmann também buscou ultrapassar o mero esquematismo sistêmico, ao substituir a categoria de informação pela de significado. Sua preocupação, neste caso, era a de superar as concepções cibernéticas e os automatismos, próprios dos sistemas puramente físicos. Inspirado na abordagem de "sistemas autônomos", proposta pela escola chilena de neurobiologia — tendo como principais representantes Humberto Maturana e Francisco Varela —, Luhmann aprofunda a perspectiva de sistemas auto-organizados, aplicados a situações de grande complexidade, como as sociedades humanas. Entretanto, segundo Habermas, ao enfatizar a dimensão estruturada do sistema, em detrimento da possibilidade de sua transgressão ou do exercício real da liberdade humana, Luhmann acaba criando contradições difíceis de serem superadas.

Nas palavras da estudiosa do pensamento de Habermas, Bárbara Freitag: "A indistinção entre representação e realidade, a substituição do conceito de informação pelo de significado, a distinção entre sociedade e sistema social e a definição prioritária da função sistêmica como 'redução de complexidade' constituem os temas vulneráveis da teorização de Luhmann, apesar de serem tentativas louváveis de superação dos pontos de estrangulamento da teoria sistêmica: o seu conservadorismo implícito, a dificuldade de conceptualizar os processos históricos; seu conformismo explícito, ao postular, como comportamento social mais adequado, aquele institucionalizado pelo sistema; seu positivismo disfarçado, ao atribuir ao que é valor superior ao que deixou de ser e poderia vir a ser" (1988:58).

Habermas posiciona-se radicalmente contra a idéia de auto-legitimação sistêmica de Luhmann. E, desse modo, contra a reificação do sistema. Este existiria como parte importante da sociedade, mas não como o seu definidor. Ressaltando a capacidade humana de reinventar o seu espaço social, de criar o novo, através da possibilidade dialógica, ele rompe com todo o paradigma sistêmico alemão. Não o nega, pura e simplesmente, mas o supera, mediante uma razão de outra ordem. E o faz reacendendo o tema da razão iluminista libertadora. Para Habermas não mais presa a um padrão subjetivo e instru-

mental, porém intersubjetiva, dialógica e voltada, de fato, para a real emancipação e libertação humana (Siebeneichler, 1989). Trata-se, nesta perspectiva, de desideologizar a razão instrumental, que teria servido historicamente à legitimação da ordem burguesa — uma “falsa legitimação”. A formação do consenso, em condições ideais de fala e livre de repressões, é a base de uma autêntica legitimação política. Neste caso, os atores sociais — todos aqueles envolvidos pelas normas jurídicas e pelas decisões da esfera política — deveriam tomar parte, conscientemente, nas decisões; deveriam poder, de fato, influir nessa esfera política. Hoje, uma determinada forma de consciência torna-se ideologia, promovendo uma “falsa legitimação”, em que os agentes sociais aceitam como legítimo algo que eles não aceitariam em condições de liberdade e inteiramente informados sobre uma ordem opressora. Por outro lado, se um conjunto de atores racionais examina determinada situação em completa liberdade e ocasionalmente alcança um consenso estável — uma ordem legítima — então, a avaliação sobre aquela situação expressaria uma “verdade objetiva” (Geuss, 1988:118).

Assim, as questões da verdade e a objetividade parecem ser outros aspectos importantes na comparação entre Habermas, Luhmann e Offe. Enquanto para o primeiro a verdade consistiria num consenso na situação ideal de fala, para Luhmann, a verdade refere-se à transmissão de reduzida complexidade. Já Offe trabalha com uma noção essencialista de verdade, considerando-a como algo não-manifesto ou não aparente nas estruturas sociais. Neste caso, a verdade emergiria na própria dinâmica da luta de classes, ao revelar a face opressora e mitificadora do Estado e das estruturas sociais.

Aprofundando esse tema, Habermas e Luhmann reeditam um antigo debate entre a dialética e a tradição positivista; debate, este, que teve em Adorno e Popper um de seus momentos mais importantes.

No que tange especificamente à objetividade, Luhmann apresenta uma versão original em relação à antiga linha positivista, que conferiria ao conhecimento científico, indistintamente — seja ele das ciências naturais ou sociais —, o estatuto da neutralidade e do método universal. A partir da noção de complexidade, introduzida inicialmente por John Von Neumann, Luhmann incorpora a dimensão de “significado” nos sistemas cibernéticos e procura desenvolver um enfoque próprio para o estudo da sociedade e dos fenômenos humanos. A objetividade nas sociedades humanas não seria a simples objetividade dos fenômenos físico-químicos como tais. Ao contrário, enquanto um organismo de elevada complexidade, a sociedade requer estratégias de análise adequadas para a compreensão de seu mecanismo interno. Porém, para esse pensador, a objetividade é possível, e o sistema social a garante, contra os fatores contingentes e o arbítrio humano. As normas jurídicas, atuando na redução de complexidades, conferem à realidade social a possibilidade de previsibilidade e de formulações nomotéticas. Enfim, as normas impõem-se **objetivamente** aos indivíduos.

A posição de Habermas é radicalmente contrária a essa idéia, questionando a "ilusão objetiva", que consistiria na adesão de uma maioria de indivíduos de uma sociedade a determinadas normas e instituições sociais, consideradas básicas, e aceitas, desse modo, como legítimas. A teoria crítica "dissolve" tal ilusão objetiva, revelando aos indivíduos que eles não aceitariam livremente sua configuração de mundo se eles a fossem discutir em condições ideais.

O tratamento dado por Luhmann à questão da objetividade reabre a problemática da relação indivíduo-sociedade, ou, genericamente, motivo-norma social que remonta às discussões em torno de teoria da ação social, de base weberiana. Ele mesmo reconhece que o conceito de legitimidade racional, baseado na crença na legalidade das ordens estabelecidas — exposto por Max Weber — é o que mais se aproxima de sua abordagem. Entretanto, ressalta, essa concepção weberiana não permitiria identificar suficientemente a forma como uma tal legitimação é sociologicamente possível. Por isso, "Max Weber não só deixou em suspenso os mecanismos sociais que podem estabilizar a arbitrariedade como positividade, como, na sua sociologia do direito, para além de referências à formulação da validade jurídica, não encontramos qualquer análise elaborada do procedimento legislativo ou judicial como um mecanismo legitimador. Na sua época, nem a sociologia, nem a psicologia social apresentavam bases suficientes para isso. Essa lacuna pode ser hoje preenchida" (Luhmann, 1980: 32).

Luhmann pretende preencher esta lacuna com a noção de "significado". Contudo, sem explorar adequadamente essa categoria conceitual, como o fez Max Weber — ao articular as noções de motivo e de sentido às de ação social — acaba inviabilizando a possibilidade de uma convivência real entre a liberdade humana e uma ótica sistêmica.

Por sua vez, na visão de Offe, a relação que o sistema de Luhmann mantém com os indivíduos é fraca, e, em razão disso, vulnerável a critérios materiais em conflito. Esta fraqueza decorreria do fato de o formalismo processualístico, em sua função efetivamente essencial de possibilitar maior adaptabilidade e flexibilidade no exercício de dominação, não ser motivador num sentido positivo. Em suma, nesse argumento, uma aceitação "sem motivos" seria insuficiente para garantir a estabilidade sistêmica.

Entretanto, em que pese essa crítica de Offe, a exploração da idéia do conflito em situações legítimas é potencializada em Habermas, na sua discussão sobre frustração. Decerto que aquele autor também opera com essa noção, ao comentar a origem da crise de credibilidade do Estado Moderno — a frustração de expectativas dos agentes sociais, face ao não atendimento de suas necessidades. Contudo, ao acentuar a dimensão sistêmica da realidade social — as ações seletivas da estrutura de dominação política — ele não apresenta elementos conceituais suficientes para aprofundar a problemática da

frustração, que ocorre eminentemente no plano das experiências pessoais dos atores.

Em Habermas, esse esforço atinge um ponto crítico, e uma nova concepção de racionalidade emerge com a "ação comunicativa", propondo uma nova dialética entre a ordem sistêmica e a realidade humana. Assim, esse sentido proporciona uma nova síntese teórica, recolocando, criticamente, categorias como "consciência para si", "projeto", "liberdade", "estrutura", "ação social" e "relações sociais", num quadro conceitual original, que procura afastar a hegemonia da razão instrumental — o império do sistema autolegitimável —, para abrir espaço ao grito humano, em sua máxima expressividade — artística, cultural, transcendente.

A frustração humana é uma questão real para Habermas. Em seu atendimento, ao aceitarem a legitimidade da instituição social repressiva, os agentes cooperam com sua própria frustração. A sua proposta teórica acentua a importância da reflexão crítica, da "auto-consciência", do pensar livre sobre a própria realidade, para superar estados de frustração. Contudo, a sua "Ideologiekritik" difere de outro tipo principal de teoria crítica — a psicanálise, por exemplo. No caso da superação das neuroses a luta para superá-la é uma luta consigo próprio, não com uma realidade exterior, seja ela física ou social, e o êxito consiste menos em efetuar mudanças no mundo — como quer a teoria crítica de Habermas —, que em encontrar uma reorganização satisfatória de atitudes, hábitos, sentimentos e desejos (Geuss, 1988: 122).

Reconhecer uma realidade injusta e opressora — ter clara consciência dela e da frustração que ela provoca — não implica, necessariamente, a sua mudança e superação, segundo Habermas. Ou seja, a mudança na ordem social, a "descolonização" da razão instrumental, não depende, meramente, da razão crítica. Para este autor, se tais mudanças — rumo a uma ordem legítima autêntica — ocorrerão ou não, dependem de uma série de tantos outros fatores que a própria teoria não permite prever. Sobretudo que dependem do consentimento e aceitação de um grande número de agentes em adotá-las e agir de acordo com ela.

É importante observar que Claus Offe também procura evitar os determinismos na ação política concreta. Para ele, é a própria dinâmica da luta de classes, no entrelaço de vários interesses opostos, em cada conjuntura política específica, que define os rumos e as alternativas adotadas pelos atores.

Com Habermas e Offe, reedita-se o antigo debate travado entre o "estruturalismo" e o "historicismo", que tematiza o problema, recorrente, da possibilidade de atuação e intervenção dos agentes na história: faz-se, pois, um novo apelo para a relação entre ciência e política — não mais uma ciência isenta e eventualmente informadora (instrumental) para a atuação política, mas uma teoria científica comprometida e condicionada pela realidade social que se quer transformar.

Tudo se passa diferentemente em Luhmann, pois saber se os atores modificam ou não a sociedade, se são causa ou não desta última, é semelhante à idéia de investigar a causa de um ser que é causa de si mesmo. Na abordagem dos sistemas auto-organizados de Luhmann, os homens fazem a sociedade, a qual diz para eles o que devem fazer.

Volta-se, portanto, ao ponto de partida deste ítem do trabalho, acerca do debate sobre a existência ou não de uma crise de legitimação. Como constatar uma crise de legitimação no Estado Moderno, se o aparato normativo, dinamicamente construído e reconstruído pelos atores, tem dirimido qualquer resistência à desintegração sistêmica? Mas, por outro lado, se se reconhece a possibilidade de as normas serem modificadas, através de novos consensos em torno das regras básicas orientadoras, como explicar a ação dos atores nessa redefinição, uma vez que, como sugere o Luhmann, eles apenas fazem o que a sociedade determina ou, segundo Habermas e Offe, isso não os liberta?

Por outro lado, ao reconhecerem um problema real para a legitimação no Estado Moderno, Offe e Habermas sinalizam para uma necessária (ou inevitável) superação da condição atual, para uma legitimação em outras bases. Contudo, como as suas próprias teorias estabelecem, nada há que garanta isso. Somente a "praxis" e uma série de tantos outros fatores a que ela aponta podem, de fato, estabelecer ou não a mudança. Cabe, então, perguntar: que/quem são efetivamente esses "outros fatores"?

É lícito, ainda, perguntar se o que se atribui à "praxis" é o mundo normatizado em confronto com a desordem ou a própria desordem? E, neste último caso, ela é condicionada por uma razão cativa (Rouanet: 1988)?

Considerações Finais

Ao final dessas discussões, restam, portanto, muito mais perguntas que respostas. O tema em foco — da legitimação — é extremamente complexo e o trabalho apenas realizou uma primeira aproximação. Ademais, a utilização de autores como Offe, Luhmann e Habermas torna qualquer tarefa acadêmica algo muito complexa. Entretanto, como as suas abordagens são reciprocamente polêmicas, o tratamento e a análise de uma levou ao esclarecimento de outra, naquilo em que se confrontavam, e vice-versa. Ou seja, o próprio debate propiciou um melhor esclarecimento das idéias centrais dos autores, sobre o fenômeno da legitimação.

Para este trabalho, fica mais clara, agora, a idéia de legitimidade enquanto uma situação ideal. Isto é, entende-se a legitimidade como uma condição real — a ser permanentemente atingida. Em termos gerais, a legitimidade significaria um estado — uma disposição — dos atores para aceitarem determinadas decisões políticas. A legitimação, nesse caso, seguindo a terminologia de Bourricaud (1987), compreenderia todo o processo de interações, envolvendo atores e instituições sociais, que buscaria a formação de consensos em questões específicas.

Não há, desse modo, uma legitimidade em si, estável. A sua natureza é dinâmica, instável, processual. Nela, atuam as normas jurídicas e sociais, uma racionalidade sistêmica, mas também, os fatores contingentes de Luhmann, a desordem, a irracionalidade.

Como é típico da legitimidade a formação de consensos — ainda que com graus variáveis e discutíveis de estabilidade —, uma dimensão racional e sistêmica é hegemônica na realidade social. Entretanto, concordando com Habermas, questiona-se a forma colonizadora e dominadora de um tipo de racionalidade — a instrumental e formal, calcada meramente em critérios de eficiência e eficácia. Além disto, as possibilidades do arbítrio humano, das paixões, emoções, do inconsciente, são forças inegáveis na obtenção de consensos. A história humana é pródiga de exemplos de líderes políticos e situações de dominação que se utilizaram da comoção humana e das paixões em benefício próprio, ao mesmo tempo que foram vítimas delas mesmas — de Hitler, na Alemanha, à queda da Bastilha, na França; da inconfidência mineira ao movimento abolicionista no Brasil.

A idéia que se quer destacar é a de que a legitimidade não é um todo coerente, articulado logicamente em todos os seus pontos. Ao contrário, algo fluido, amorfo, entrópico, é também parte constitutiva de seu tecido. Sua substância, algo não modelar, não sistêmico, imprevisível, está na vonta-de humana e não pode ser minimizada na compreensão da legitimidade.

Enfim, a discussão sobre a crise de legitimidade no Estado moderno, aqui realizada, traz à cena, não apenas a problemática política específica de um desgaste na imagem do Estado Capitalista contemporâneo, mas, principalmente, uma questão igualmente candente, da liberdade humana e de sua luta contra uma opressão sistêmica — a utopia humana, sempre presente, da possibilidade de construir livremente o seu destino. Tese central de Habermas em sua **Teoria de la Acción Comunicativa** (1988).

Esta última questão, em Luhmann, está presente com seu conceito de sociedade como um autômato complexo, seguindo uma tradição de liberalismo contemporâneo. E, em Offe, ao acentuar a autonomia relativa do Estado e apontar para a possibilidade de formas autônomas, “desestatizadas”, de realização de interesses por parte dos atores sociais.

Fica, portanto, a certeza da importância desse aspecto para a compreensão da legitimação nas sociedades contemporâneas, e a necessidade de um seu maior aprofundamento no futuro.

NOTAS

* Segundo o autor, “válido em S” (S de sistema de justificações) quer dizer que todo aquele que aceitar S (ou seja, um mito, uma cosmologia ou uma teoria política) tem de aceitar também os fundamentos indicados nas legitimações válidas.

BIBLIOGRAFIA

- BOBBIO, Norberto — 1987. **Estado, Governo, Sociedade; Para uma teoria geral da política**. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- BOYER, Robert. — 1990. **A teoria da regulação; uma análise crítica**. São Paulo, Nobel.
- BOURRICAUD, Fran. — 1987. "Legitimacy and legitimization". In: **Current sociology**. Vol. 35. N.º 02.
- FREITAG, Barbara. — 1988. **A Teoria Crítica ontem e hoje**. 2ª ed. São Paulo, Brasiliense.
- GEUSS, Raymond. — 1988. **Teoria Crítica, Habermas e a Escola de Frankfurt**. Campinas, Papyrus.
- HABERMAS, Jürgen. — 1988 "Problemas de legitimação no Estado Moderno". In: Habermas, J. **Para a reconstrução do materialismo Histórico**. 2 ed. São Paulo, Brasiliense.
- _____. — 1980. **A crise de legitimação no capitalismo tardio**. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro.
- _____. — 1988 — **Teoria de la acción comunicativa**. 2.ª Edição. Madrid, Taurus.
- LUHMANN, Niklas. — 1980. **Legitimação pelo procedimento**. Brasília, Editora da UnB.
- OFFE, Claus. — 1984a. "Reflexões e Hipóteses em torno do problema da legitimação política", In: Offe C. **Problemas estruturais do estado capitalista**. Rio, Tempo Brasileiro.
- _____. — 1984b. "Dominação de classe e sistema político; sobre a seletividade das instituições políticas". In: Offe, C. **Problemas estruturais do Estado Capitalista**. Rio, Tempo Brasileiro.
- _____. — 1989. **Capitalismo desorganizado**. São Paulo, Brasiliense.
- POULANTZAS, Nicos — 1980. **Classes sociais e poder político**. São Paulo, Martins Fontes.
- SAMPAIO, Júnior, Tércio. — 1980. "Apresentação". In Luhmann, Niklas. **Legitimação pelo procedimento**. Brasília, Editora da UnB.
- SEIBENECHIER, Flávio Beno — 1989. **Jürgen Habermas; razão comunicativa e emancipação**. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro.

ABSTRACT

Legitimation in Habermas, Luhmann and Offe

A theoretical discussion of three german authors, emphasizing Offe, orients an approach to legitimacy through a comparative analysis. The objective here is to identify and define the practical-political implications of the

debate which questions the existence — or not — of a "legitimacy crisis" and indicates theoretical problems while demonstrating the unstable and processual nature of legitimacy and, therefore, of representativity.

RESUME

La légitimation chez Habermas, Luhmann et Offe

Une discussion théorique de trois auteurs allemands, insistant sur Offe, encadre l'approche de la question de la légitimité par une analyse comparative. L'objectif ici est d'identifier et définir les implications pratiques-politiques du débat qui met en question l'existence d'une "crise de légitimité" et souligne les impasses théoriques de cette discussion. L'auteur démontre la nature instable et processuelle de la légitimité, donc de la représentativité.

ARTIGO RECEBIDO EM JANEIRO DE 1991

NOTAS DE PESQUISA

NO 125 OF 1880

ESTADO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA NO BRASIL: UMA ANÁLISE RETROSPECTIVA

Brasilmar Ferreira Nunes *

RESUMO

Começa nos anos cinquenta uma série de estratégias institucionais para a criação de uma estrutura de ensino e pesquisa no país. Este artigo procura recuperar os principais momentos em que a ação explícita do Estado reflete a preocupação em integrar ciência e tecnologia à dinâmica sócio-econômica do país. As multinacionais, o capital e o Estado aparecem como agentes estruturadores da capacidade de produção científica e tecnológica endógena, movendo-se aí um conjunto de atores que incorporam os interesses desses três agentes.

Introdução

A elaboração de um diagnóstico em ciência e tecnologia no Brasil é uma tarefa complexa. Esta complexidade decorre do objeto em si e da diversidade de fontes produtoras de C & T, cada qual com aspectos específicos e singulares. De fato, a produção científica e tecnológica insere-se na sociedade de forma ativa: ora como atividade social, ora como atividade econômica ou como atividade econômica-social simultaneamente. Esta inserção implica e decorre de uma multiplicidade de agentes produtores e consumidores de ciência e de tecnologia. O fenômeno atinge uma dimensão tal que fica praticamente impossível delimitar a influência da produção científica e tecnológica, seja sobre o cotidiano social, seja sobre os caminhos de sua evolução.

Em nível mundial, a produção científica e tecnológica em setores de ponta repete o padrão territorial de distribuição do desenvolvimento, ou seja,

* Departamento de Sociologia, Unb/Pesquisador bolsista do CNPq.

sociedades mais avançadas economicamente o são também na capacidade de produção e de difusão da ciência e da tecnologia, indicando, também neste particular, um aparente determinismo.

A dinâmica de mundialização das práticas produtivas vai, também, incorporando espaços em um processo em que um dos mecanismos privilegiados é a difusão científica e tecnológica. Essa incorporação, embora venha se dando de forma desigual, exerce um importante papel homogeneizador das diferenças nacionais, criando sensações de um progresso possível e desejável.

Esta idéia de progresso ligada à produção científica e tecnológica atravessa o conjunto da sociedade brasileira, particularmente naquele segmento de pessoas adultas pertencentes à população economicamente ativa do país. É sintomático o resultado de uma pesquisa de opinião efetuada junto a este segmento populacional para o CNPq¹: de uma maneira geral, os dados revelam que tanto o cientista, como a ciência, desfrutam aí de grande consideração e respeito. Para a grande maioria, os cientistas "são pessoas cultas e inteligentes, que trabalham para o progresso da humanidade".

Mesmo que o interesse pela ciência revelado na pesquisa seja basicamente determinado pelo nível de instrução, é interessante verificar que 20% dos brasileiros adultos estudam ou procuram conhecer algum ramo da ciência. Simultaneamente, identificou-se que o interesse pela ciência e por descobertas científicas é maior nos grandes centros urbanos, indicando uma forte correlação entre "modernidade" e progresso científico e tecnológico.

Agrega-se a estas informações um certo grau de realismo na percepção que se tem sobre a produção científica e tecnológica: as pessoas de instrução superior e com interesse pela ciência estão conscientes de suas conseqüências relevantes e nocivas. Citam-se, por exemplo, como descobertas nocivas à humanidade, os armamentos e a energia atômica; contudo, C & T são consideradas mais como promotoras de benefícios que de malefícios.

Ainda com base nestas informações, C & T é um setor que não recebe suficientes recursos financeiros do governo para suas ações, havendo uma posição favorável ao aumento de gastos governamentais neste campo. O público pesquisado considera úteis especialmente aqueles gastos destinados a melhorar a vida das pessoas, priorizando áreas como a agricultura, a medicina, o meio ambiente, a farmacêutica e a energia. Em síntese, o brasileiro é de opinião que a "ciência faz com que as pessoas vivam melhor".

Existe, de fato, um consenso de que o progresso científico e tecnológico é sinônimo de modernidade. A própria difusão dos valores e das vantagens do desenvolvimento vem carregada de uma aceitação tácita sobre a contribuição da ciência e da tecnologia para a concretização ou alcance de estágios superiores no grau de evolução da sociedade. Mais ainda, a ciência e a tecnologia são o campo privilegiado da modernização, seja pela sucessão de paradigmas, seja pelas transformações culturais determinadas pelas revoluções científicas e tecnológicas.

O Brasil, inserido na divisão internacional do trabalho, comporta-se como país de modernização derivada e dependente. Até a década de 30 deste século a imagem-objetiva de modernização era a França; a partir dos anos 40 o país se abre cada vez mais a uma pluralidade de influências ocidentais e, recentemente, também orientais. Dois marcos nos reajustamentos periódicos de nossa modernização podem ser visualizados na Semana de Arte Moderna de 1922 e na consolidação do sistema universitário brasileiro a partir da criação da Universidade de São Paulo e da Universidade do Brasil. Posteriormente, o governo Kubitschek, com o Plano de Metas, e o governo Geisel, com ênfase em um processo sistemático de modernização científico-tecnológica, criaram, também, condições de avanço na modernização.

Este processo, visto enquanto processo social, aparece pleno de contradições e crises. Destaca-se sobretudo a contradição nas orientações da política estatal e nas expectativas do conjunto da sociedade onde, para um nacionalismo do projeto de desenvolvimento científico-tecnológico, observa-se um internacionalismo do projeto de desenvolvimento econômico.

Por outro lado, o país vem atravessando, há praticamente uma década, uma crise geral que exclui qualquer possibilidade de políticas de longo prazo. E sem uma estratégia de longo prazo corremos o risco de ficar fora de profundas transformações culturais e econômicas neste fim de século, decorrentes da atual revolução científico-tecnológica.

Estrutura e Consolidação do Sistema de C & T no Brasil: Autonomia e Progresso Científico e Tecnológico

Sobretudo a partir dos anos 50, houve no país um processo claro de identificação da necessidade de se preocupar com a questão científica e tecnológica. Mesmo se a constituição de um parque científico fosse já uma perspectiva observável, este processo será melhor explicitado com a consolidação da sociedade urbano-industrial. Nesta década começam a consolidar-se uma série de estratégias institucionais para a criação de uma estrutura de ensino e pesquisa no país. Pouco a pouco esta estrutura vai ocupando seu espaço e consolidando uma comunidade científica em condições de expressar anseios, expectativas e potencialidades para uma política científica e tecnológica no país.

Agrega-se pouco a pouco à pesquisa científica e tecnológica levada a cabo em instituições universitárias aquelas realizadas nos laboratórios de P & D das estatais e institutos de pesquisa, muitos deles constituídos a partir daí. Por detrás destas iniciativas havia a construção de um discurso nacionalista, preocupado com a autonomia do país e com seus efeitos sobre a nossa potencialidade em ciência e tecnologia, vista como ameaçada pela presença do capital internacional na produção. A comunidade acadêmica vai, pouco

a pouco, incorporando estas teses e as universidades brasileiras passam a ser o "locus" privilegiado deste debate. Todo o desenvolvimento de ciência e tecnologia no país a partir de então será calcado nesta equação de dupla entrada: autonomia/nacionalismo.

O Estado populista com Getúlio Vargas e a ideologia desenvolvimentista com Juscelino casavam-se perfeitamente com esta situação. Por detrás do discurso de então havia a concepção segundo a qual um Estado poderia buscar autonomia tratando de ampliar suas bases de poder e/ou autosuficiência. No primeiro caso, deveriam existir potencialidades reais do poder, tais como amplitude territorial, riquezas não exploradas, população significativa, importância estratégica, etc. O Brasil se enquadrava nestas categorias. A autosuficiência trazia implícita a questão da autonomia, particularmente na dimensão científica e tecnológica: de um lado, uma comunidade científica em franco crescimento; de outro, a internacionalização da produção, induzindo as teses de defesa da soberania nacional.

A montagem de um sistema nacional de ciência e tecnologia tem na criação do CNPq, ainda nos anos 50, uma clara demonstração deste processo. Utilizando as reflexões de Schwartzmann: "a criação do Conselho Nacional de Pesquisas em 1951 constitui, reconhecidamente, marco significativo na atividade governamental referente à atividade nacional de pesquisa, no campo das ciências e das técnicas. Os estudos, relatórios e proposições que culminaram na promulgação do diploma legal instituidor do CNPq como autarquia vinculada à Presidência da República denotam, ao menos por parte de seus autores, clara consciência do papel que se reserva à pesquisa científica e tecnológica na construção do progresso nacional e ressaltam, inclusive, a importância de ingressar, desde logo, o Brasil na era nuclear, buscando dominar em todo o largo espectro das tecnologias correspondentes, com base preponderante em seus próprios meios técnico-científicos, e incorporá-las à capacidade industrial do País."²

Cabe destacar o fato de que a criação do CNPq é também o resultado de um longo processo de articulações entre a comunidade científica e o Estado brasileiro. Já em 1931 a ABC — Academia Brasileira de Ciências — sugeria ao governo federal a criação de um Conselho de Pesquisas, idéia esta que vinha sendo ventilada pela Academia desde os anos 20. A criação de uma instituição como o CNPq, vista como ação decisiva para o desenvolvimento da energia atômica, terminava por interessar diferentes grupos. Para os militares tratava-se de uma questão fortemente ligada à soberania nacional. Para as indústrias afigurava-se como uma fonte de energia inesgotável; para os pesquisadores constituía-se no exemplo perfeito que faltava para comprovar a utilidade, até então bastante contestada, da C & T.

De forma similar situa-se a criação do BNDE — Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (1952), e do FUNTEC — Fundo de Desenvolvimento Técnico-Científico (1964) que veio a se revelar um poderoso instru-

mento financeiro no estímulo à ampliação do potencial científico e tecnológico.

O BNDE passou a ser o principal instrumento governamental de fomento industrial, com importantes impactos na criação das grandes indústrias de base no País. Foi a partir deste esforço que o corpo técnico do banco passou a dar crescente importância à competência científica e tecnológica, como elemento de sustentação do esforço da industrialização nacional, surgindo a consciência de que esta competência dependia em primeira instância de recursos humanos formados em nível de pós-graduação, nos centros de excelência até então inexistentes no país.

Assim, criado como decorrência natural do objetivo do próprio FNDE, o FUNTEC visava à montagem de uma infra-estrutura científica e tecnológica que possibilitasse à empresa brasileira tanto a geração como absorção de tecnologias importadas, exercendo um papel complementar ao do CNPq e voltado primordialmente para as necessidades estratégicas do desenvolvimento industrial. Converte-se nos anos seguintes em importante mecanismo de financiamento das atividades de C&T no País, exercendo um papel predominante na formação de pesquisadores e de profissionais de alta qualidade bem como no apoio e fomento à pesquisa e desenvolvimento na empresa nacional. Suas atividades vão se reduzir quando seus recursos deixaram de guardar relação com o orçamento de investimento do banco e passaram a ser alocados proporcionalmente aos resultados financeiros líquidos⁴. Assim, a produção científica e tecnológica brasileira começa a estruturar-se em bases mais complexas, articulando comunidade acadêmica e Estado, numa simbiose que iria se aprofundar com o passar do tempo.

A partir de 64, o governo militar incorpora as teses da autonomia científica e tecnológica, paralelamente a uma estratégia de indução da entrada de capitais estrangeiros na produção e fortalecimento das estatais. Esta aparente ambigüidade está calcada numa percepção setorializada do desenvolvimento científico e tecnológico. Em outras palavras, o desenvolvimento científico e tecnológico do país vai adotar pressupostos ou estratégias similares às aquelas observadas para a economia no seu conjunto: concentrar-se em setores específicos, dentre os quais alguns se destacarão, inclusive no cenário internacional. Nesta ótica pode-se citar, por exemplo, a indústria bélica (armamentos), aeronáutica e o pró-alcool.

Tanto a indústria bélica quanto o desenvolvimento de processos tecnológicos visando à autonomia energética resultaram da estratégia geopolítica adotada pelos militares no governo. Simultaneamente, fortaleceram-se as estatais, algumas delas se transformando em multinacionais em seu setor. A Petrobrás é, inegavelmente, a empresa que exhibe o perfil mais bem acabado. Além dela cabe destacar como exemplo a Companhia Vale do Rio Doce e mesmo a Companhia Siderúrgica Nacional.

Neste contexto, e estando a estrutura produtiva de ponta articulada às

grandes corporações internacionais, o Estado passa a ser o principal incentivador de P & D, onde as estatais aparecem como o elo dinâmico na indução do progresso técnico endógeno: indústria militar e estatais são de fato os dois elementos mais estáveis no conjunto das transformações que irão ocorrer no Estado e na sociedade brasileira nestes últimos 30 anos.

Começa-se, portanto, a estabelecer uma linha divisória clara entre a política científica e política tecnológica. A primeira, procurando ampliar o grau de autosuficiência do sistema científico, implica investimentos nas Universidades do país e na capacitação de recursos humanos (pesquisadores e docentes). A criação da FINEP-Financiadora de Estudos e Projetos em 1967 e a CAPES, no MEC, além do já citado CNPq, refletem este processo.

A FINEP, que passou a administrar o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico — FNDCT, criado em 1969, apresenta uma nova filosofia de fomento e passa a atuar através do conceito de projeto e do apoio institucional, com fortes inspirações tecnológicas. Os objetivos iniciais da FINEP eram fortalecer as empresas e o mercado brasileiro de consultoria. Meta rapidamente alcançada: o Brasil conta, atualmente, com mais de 300 companhias de consultoria que movimentam, anualmente, cerca de 1 bilhão de dólares (dados para 1988). É o terceiro maior mercado de consultoria do mundo. A função inicial foi extrapolada. Hoje as áreas de atuação da FINEP são tão variadas quanto as do conhecimento, abarcando o financiamento de projetos desde a fase de investigação científica até a etapa de industrialização ou aplicação.

Já a CAPES procurou um processo de agilização burocrática para dar maior ênfase à pesquisa e à pós-graduação⁵.

A complexidade do desenvolvimento científico e tecnológico evidencia o fato de que a autosuficiência em C & T não é apenas a substituição de importações. Implica, primeiramente, o atendimento às necessidades básicas não previstas, nem pela produção nacional, nem pela importação; paralelamente, articula-se a estratégia econômica e política da nação.

Nesta perspectiva, e com o recuo do tempo, verifica-se que a entrada do capital estrangeiro na produção interna implicou a adaptação das tecnologias importadas às realidades locais; é evidente que esta adaptação atendia prioritariamente a interesses das empresas. Entretanto, com a sua ampliação e os impactos sociais provocados (particularmente sobre o mercado de trabalho e os efeitos multiplicadores sobre a estrutura produtiva interna), houve um inegável processo de difusão e de ampliação da base técnica do país.

Ressalta-se ainda que o processo de gerar tecnologia é lento em contraposição a uma demanda interna que cresce exponencialmente em função da modernização induzida por processos exógenos. Consolida-se pois a distinção entre, por um lado, um desenvolvimento tecnológico que em geral se concentra em algumas áreas ou setores e, por outro, o desenvolvimento científico desvinculado unilateralmente de setores econômicos.

A articulação entre ambos é um processo ainda em fase de viabilização e do qual podem ser explicitadas algumas características essenciais. Por um lado, a constituição de uma sociedade urbano/industrial onde a estrutura agrária da produção foi cedendo lugar à atual, sob a dominância urbana. A alocação por setor da força de trabalho do país reflete este processo. Assim é que, enquanto em 1940, 64,4% do total de trabalhadores estavam ligados às atividades agropecuárias, em 1970 esta percentagem passa a 44%. O processo de urbanização ainda está em curso: dados da PNAD para 1989 indicam que a população urbana do país já corresponde a 74% da população total.

Esta rápida mudança nos padrões do crescimento econômico foi responsável por um aumento substancial na demanda de conhecimentos necessários ao equacionamento dos problemas sociais e econômicos que o processo provocou. Ao mesmo tempo, a própria capacidade de produzir ciência e tecnologia no país acompanha este processo, consubstanciando um enorme esforço de montagem de uma infra-estrutura laboratorial, recursos humanos qualificados e instituições que cumprissem o papel de interlocutores entre o Estado e a comunidade envolvida em pesquisa e desenvolvimento.

Evidentemente, é necessário qualificar este processo. As Estatais, as multinacionais, as universidades e os Institutos de Pesquisa nem sempre apresentam coincidência de interesses na definição de prioridades. Neste quadro é dada a natureza subordinada de nossa economia, o progresso científico e tecnológico se articula, mesmo indiretamente, ao processo de acumulação internacional, dando origem a uma nova forma de dependência científico-tecnológica, além da simples importação de tecnologia do exterior.

Como lembra Sobral, a pesquisa aqui desenvolvida, embora não totalmente integrada ao sistema produtivo, não deixa de estar articulada indiretamente aos interesses das empresas multinacionais, sobretudo nos institutos de pesquisas, através do tratamento de temas que interessam aos grupos econômicos dominantes, ou da simples adaptação de tecnologias provenientes do exterior, bem como da apropriação de resultados de pesquisas por empresas multinacionais. Exemplo dessa tendência são os pacotes tecnológicos produzidos pela EMBRAPA que, além de favorecerem os grandes produtores, também beneficiam as empresas multinacionais⁶.

Política Governamental para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico

Interessa-nos, sobretudo, o período que se inicia em fins dos anos 60, momento em que o milagre econômico atinge seu auge e as demandas pela produção de conhecimento alcançam o estágio onde pode se supor uma certa estabilidade ou mesmo ascensão na sua manifestação.

Em situações como esta, é de se supor que o Estado explicita ações de ciência e tecnologia que terão suas lógicas deduzíveis do contexto sócio-polí-

tico para os quais são pensadas e implantadas. Agrega-se a esta reflexão o fato de que no Brasil, o Estado, através das suas empresas, detém o controle de mais de 50% da economia, o que o coloca na posição de garantir a reprodução do sistema de ciência e tecnologia, enquanto demandador e mesmo enquanto responsável pela reprodução do conjunto do sistema.

É importante insistir no fato de que a modernização da economia, em especial do estoque de ciência e tecnologia, é reflexo da intensificação do processo de inserção da nossa economia no sistema produtivo mundial. Neste sentido, a implantação de um sistema nacional de pesquisa insere-se no amplo processo de reorganização do Estado brasileiro ocorrido a partir da segunda metade da década de 60. Essa reorganização colocava-se como requisito à modernização, tendo em vista os imperativos do regime de acumulação⁷. Neste sentido, a modernização econômica não pode ser caracterizada como um processo dinâmico e auto-sustentado mas, ao contrário, como algo induzido através da intervenção do Estado.

Premissas ideológicas da modernização são claramente identificáveis no discurso político do Programa Estratégico de Desenvolvimento — PED em 1966. Este Programa, pela primeira vez, e de forma explícita e sistematizada, adotou uma política científica e tecnológica no país: destaca-se aí a importância dada ao progresso tecnológico e à ênfase com que este aparece nas políticas setoriais, notadamente a industrial e a agrícola. Análises do PED evidenciam, como objetivo prioritário, a retomada do processo de desenvolvimento, levando-se em conta o esgotamento do processo de substituição de importações. Começa-se a falar em “substituição de tecnologia” entendida enquanto processo racional de adaptação de tecnologia importada e gradual criação de um processo autônomo de avanço tecnológico⁸.

A política tecnológica presente no PED não pode ser descartada do processo de internacionalização da economia e será, a partir de então, característica dos demais planos de governo. É neste sentido que o PED anuncia e define explicitamente a política tecnológica como área própria de ação do Estado. A análise da política tecnológica para a agricultura vai mostrar, por exemplo, que as ações aí presentes tinham função clara de induzir demandas em setores com elevada capacidade ociosa; evidentemente que isto se aliava ao objetivo de aumento de produtividade para o conjunto da economia brasileira⁹.

Destaca-se aqui uma mudança qualitativa importante na compreensão do papel que a ciência e a tecnologia exercerão na busca de uma autonomia nacional. De fato, esta autonomia não era mais perseguida; procurava-se agora a modernização do parque industrial e sua integração ao sistema produtivo internacional. Já não havia mais espaço para a política nacionalista; a prática de “queimar etapas” no processo do desenvolvimento não enfrentou obstáculos de importância, terminando por provocar a agudização da dependência do país com relação ao exterior¹⁰.

A industrialização e uma estrutura produtiva com elevado grau de complexidade faziam com que o conjunto das ações do Estado se voltassem às necessidades da produção. A tabela a seguir, trazendo à tona as modificações setoriais da economia, permite visualizar este processo.

TABELA 1
ESTRUTURA DA PRODUÇÃO DA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO
NO BRASIL (%)

Anos	Bens de Consumo Não Duráveis	Bens Inter-mediários	Bens de Consumo Duráveis	Bens de Capital
1919	80,8	16,5	1,3	1,4
1939	71,0	22,3	1,8	4,9
1949	67,8	25,3	2,0	5,1
1959	51,4	33,0	5,9	9,7
1970	45,0	34,4	9,3	11,3
1974	37,0	39,6	10,0	13,4

Fonte: A indústria de Bens de Capital do Brasil — IPEA.
Série Monografia n.º 28.

Mesmo se retornarmos ao período de vigência do plano de Metas (1956-61) o CNPq já enfatizava nesta época a necessidade de um sistema de programação na concessão de bolsas e auxílios de modo a fornecer meios aos pontos mais carentes da infra-estrutura técnico-científica. O Conselho passou, igualmente, a buscar um contato mais estreito com a indústria no sentido de contribuir para a resolução de suas dificuldades técnicas e para o desenvolvimento de sua produtividade. Foram reforçados os setores que possuíam maiores afinidades com as questões do desenvolvimento em seus aspectos econômicos, como por exemplo, a química, a metalúrgica e a tecnologia em geral, resultando no aumento do apoio à pesquisa aplicada.

Em 1964, alteraram-se, por força da Lei n.º 4.533, as competências do CNPq, responsável agora pela formulação da política científico-tecnológica nacional. Já na elaboração do PED, o CNPq participa como coordenador de um grupo de trabalho constituído pelo Ministério do Planejamento, para elaborar sugestões de políticas e programas de ação em Ciência e Tecnologia. Além do CNPq, compunham o referido Grupo representantes do FUNTEC/BNDE, do Ministério das Relações Exteriores e do Conselho de Segurança Nacional.

Este conjunto de atribuições e suas ações efetivas terminam na constituição em 1972 do Sistema Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico-SNDCT. Concebido como mecanismo de integração dos órgãos governa-

mentais voltados para o desenvolvimento científico e tecnológico, somente em 1975 adquire uma feição definida.

Passaram a integrar o SNDCT as secretarias de C & T, ou congêneres, dos Ministérios e todos os órgãos subordinados com funções de coordenação, planejamento, execução, e controle relacionados com o desenvolvimento científico e tecnológico. O CNPq, através de uma redefinição e ampliação de seu papel, passa a exercer a função de órgão de coordenação central do Sistema, exercendo o seu Conselho Científico e Tecnológico—CCT a função de fórum de debate e definição de política do mais alto nível, além de coordenar a montagem dos diversos planos e programas elaborados pelos vários ministérios, e culminando todo este processo na elaboração e acompanhamento dos PBDCT's — Planos Básicos de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

No entanto, o CNPq, agora denominado muito significativamente de Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, não teve condições de se impor politicamente no papel de comando que a legislação formalmente lhe reserva. Basicamente, ocorriam disparidades entre o desempenho formal do SNDCT e sua operacionalidade real, devido ao fato de que a articulação interinstitucional não ultrapassava o plano normativo.

À ausência de força política do próprio CNPq no âmbito estatal como órgão articulador do SNDCT, somava-se a falta de instrumentos que viabilizassem o exercício de suas atribuições. Reflexo disso era o fato de que grande parte do orçamento nacional para C & T era alocado através de órgãos subordinados aos diversos ministérios, tais como empresas estatais, fundações e órgãos de subordinação direta¹¹.

Em 1968 é decretada a lei da Reforma Universitária (Lei n.º 5540/68), resultado de um grupo de trabalho criado para estudar a reforma da universidade brasileira, visando sua eficiência, modernização, flexibilidade administrativa e formação de recursos humanos de alto nível para o desenvolvimento do País¹².

A uma estrutura econômica em franco processo de transformação e de modernização agregava-se a política universitária como complemento. Inicia-se uma etapa nova de valorização da pesquisa na universidade vinculada à institucionalização da pós-graduação. O próprio MEC explicitava que "a implantação sistemática de estudos pós-graduados é condição básica para transformar a universidade brasileira em centro criador de ciências, de cultura e de novas técnicas"¹³. No entanto, constata-se no relatório uma maior atenção à tecnologia e à sua transferência para o setor produtivo, como se pode depreender da citação a seguir: "... incentivos fiscais com o fim de estimular a indústria a transferir para a própria universidade a criação de know-how através da pesquisa tecnológica"¹⁴. É toda a concepção da Universidade brasileira que passa a ser regida também por princípios de cunho econômico, incluindo aí a pós-graduação, a carreira do pesquisador e mesmo do docente. Esta nova ótica do Estado sobre a Universidade se dará, evidentemente, sob

o impacto de inúmeras crises institucionais, caracterizando o que Fernandes vai denominar de relação de "atração e repulsa"¹⁵

A análise dos Planos Nacionais de Pós-Graduação (PNPG) evidencia ainda que as prioridades fundamentais desde o I PNPG (1972-75) eram a qualificação do corpo docente para a Universidade, a formação de pesquisadores universitários (centros geradores de ciência e tecnologia) e a preparação de profissionais de elevado nível em função da demanda do mercado de trabalho.

No II PNPG (1982-85), além da consolidação do sistema de pós-graduação, a pesquisa é também reforçada. No III PNPG, foi estabelecido como objetivo fundamental a plena capacitação científica e tecnológica, tendo em vista que a sociedade e o governo pretendem a independência econômica científica e tecnológica para o Brasil, percebendo-se uma grande preocupação com a autonomia nacional¹⁶. Entre a estratégia do MEC em modernizar a Universidade brasileira e as ações de outros níveis institucionais de incentivo à ciência e à tecnologia existiam coincidências de opiniões.

Desenvolve-se a partir daí um amplo programa de criação e fortalecimento dos cursos de pós-graduação no país, passível de ser visualizado no quadro a seguir, referente ao período coberto pelos dois primeiros PNPG's.

TABELA 2
EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE CURSOS EM MESTRADO E DOUTORADO,
SEGUNDO AS GRANDES ÁREAS DO CONHECIMENTO

Ano Total	Exatas		Biologia		Engenharia		Saúde		Agrária		Humanas	
	Mest.	Dout.	Mest.	Dout.	Mest.	Dout.	Mest.	Dout.	Mest.	Dout.	Mest.	Dout.
1974 594	73	40	48	24	58	16	91	27	36	7	136	38
1975 663	83	46	51	25	62	18	100	34	43	8	151	42
1976 761	89	48	61	34	65	22	112	41	59	8	175	47
1977 837	95	49	64	35	70	24	125	47	71	9	193	55
1978 899	98	51	66	36	71	24	140	54	76	11	213	59
1979 955	99	53	70	36	78	28	149	60	78	12	229	63
1980 982	100	52	75	40	79	32	152	66	87	13	217	69
1981 1.030	103	55	78	42	79	34	159	71	82	14	241	72
1982 1.061	99	50	78	41	82	36	176	77	86	19	239	78
1983 (E) 1.127	107	56	82	46	85	39	177	84	96	18	256	83
1984 (E) 1.172	109	57	85	48	87	41	184	90	100	19	265	88
1985 (E) 1.218	111	59	87	50	89	44	190	97	105	20	274	93

Fonte: DFO/CNPq/SEPLAN/CID-NIC/CAPES/MEC.
(E) Previsão.

Como podemos notar, no total de cursos há um acréscimo de 25% num período de 11 anos. As áreas que mais se destacaram neste aumento são as Agrárias, com 291% no mestrado e 285% no doutorado, Saúde, com 208% e 359% respectivamente e Humanas com aumentos de 201% e 244%. As demais apresentam em média um aumento de 150% no mesmo período.

Quanto ao número de bolsas no país e no exterior, concedidas pelo CNPq e pela CAPES, verificamos pelas duas tabelas abaixo que tiveram acréscimos também significativos:

TABELA 3-A
NÚMERO DE BOLSAS/ANO CONCEDIDAS PELO CNPq E CAPES
1976 A 1984
NO PAÍS

Ano	CNPq		CAPES		Total
	Mestrado	Doutorado	Mestrado	Doutorado	
1976	1.713	153	1.389	104	3.360
1977	1.955	181	2.643	388	5.167
1978	2.278	290	3.129	438	6.135
1979	2.485	342	3.526	580	6.933
1980	2.463	485	3.553	700	7.201
1981	2.583	567	3.007	235	6.392
1982	3.174	598	2.383	748	6.903
1983	3.640	659	1.938	921	7.158

Fonte: SDC/CNPq e CAPES.

TABELA 3-B
NO EXTERIOR

Ano Total	CNPq			CAPES		
	Doutorado	Outros	Total	Doutorado	Outros	Total
1976 840	—	—	234	454	152	606
1977 1.045	—	—	387	512	146	658
1978 1.213	—	—	484	523	206	729
1979 1.990	—	—	531	1.086	373	1.459
1980 1.951	439	116	555	1.023	373	1.396
1981 1.580	482	164	646	706	228	934
1982 1.782	615	296	911	693	178	871
1983 1.887	663	323	986	652	249	901
1984 1.779	631	278	909	633	237	870

Fonte: SDC/CNPq e CAPES.

Obs: outros = Mestrado, Pós Doutorado, Aperfeiçoamento e Especialização.

O número de bolsas no país concedidas pelo CNPq teve aumentos de 212% e 430% para o mestrado e doutorado respectivamente, no período de 1976 a 1983. Já a CAPES apresentou um acréscimo de 139% e 877% para o mestrado e doutorado.

Também em relação às bolsas no exterior vemos um grande aumento, quando o CNPq apresentou um acréscimo, no período de 1980 a 1984, de 143% a 239% para as bolsas de doutorado e outros. A CAPES, no período de 1976 a 1984 teve acréscimos da ordem de 139% e 155% nas mesmas modalidades de bolsas.

Diante deste incremento no número de cursos no país e bolsas concedidas no Brasil e no exterior, vemos que a população de pesquisadores ativos no

país tem evoluído acentuadamente. Para um número de apenas 3.000 pesquisadores em 1965, temos um acréscimo da ordem de 1.083% em 1983, passando esse número para 32.500.

Estrutura atual dos gastos orçamentários em C & T

Os recursos orçamentários do governo federal alocados em Ciência e Tecnologia apresentam uma característica peculiar: distribuem-se pelo Conjunto dos Ministérios Governamentais. Esta característica explica-se pela própria natureza da área, qual seja, a sua inespecificidade setorial.

Utilizando-se da nomenclatura do próprio CNPq, podem-se classificar os recursos orçamentários em C & T em duas categorias: por Ministérios e por Entidades que são as Unidades Orçamentárias desses Ministérios¹⁷. Se considerarmos a série histórica de 1980 a 1988 algumas reflexões podem ser deduzidas dos dados orçamentários do governo da União. Assim é que os recursos de Ciência e Tecnologia oriundos do orçamento federal apresentam variações reais no período considerado dos US\$ 414.862 mil em 1980 e aos US\$ 508.865 mil em 1988. Da "dotação inicial orçamentária", estes valores significaram respectivamente 2,49% para 1980 e 2,71% para 1988 de participação de Ciência e Tecnologia no total do orçamento da União.

Esta participação, aparentemente estável nos 8 anos considerados, significou, de fato, oscilações anuais que atingiram o auge em 1983 quando a C & T concorreu com 4,24% do total orçamentário da União, e teve sua menor participação em 1988 (2,71% do total).

Se considerarmos as despesas efetivamente realizadas (dados de 1980 a 1987) observa-se uma tendência semelhante à observada na "Dotação Inicial" consubstanciada na variação de US\$ 458.617 mil em 1980 para US\$ 1.629.934 mil em 1987. Esta crescente despesa em C & T se deu num quadro de aumento geral das despesas realizadas pela União, onde em média a Ciência e Tecnologia tem uma participação aproximada de 4% no total.

Cumprе ressaltar que a mudança de governo em 1985 gerou uma importante reformulação no sistema governamental de apoio à ciência e à tecnologia do país com a criação do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), ao qual passaram a estar subordinados o CNPq, a FINEP (que estavam sob o controle da SEPLAN) e a Secretaria Especial de Informática (SEI, que pertencia ao Conselho de Segurança Nacional). Inegavelmente, a criação do Ministério da Ciência e da Tecnologia, após a mudança de governo de 1985, conferiu um status aparentemente mais elevado à ciência, em suas relações institucionais com o Estado.

Até a entrada deste Ministério no orçamento da União, o grande alocador de recursos em C & T era o Ministério da Agricultura, seguido pelos Ministérios de Minas e Energia, da Educação e da própria Presidência da República. O aparecimento do MCT coloca o em posição privilegiada frente ao conjunto de órgãos e instituições envolvidos com gastos em C & T.

TABELA 4
PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DOS RECURSOS DE C & T NO TOTAL
DO ORÇAMENTO DA UNIÃO
DOTAÇÃO INICIAL E DESPESA REALIZADA
RECURSOS DO TESOUREIRO
1980/1988

Valores em US\$ 1,000 correntes

Ano	Dotação Inicial (*)			Despesa Realizada		
	Total	C&T	%	Total	C&T	%
1980	16.658.690	414.862	2,49	21.594.748	458.617	2,12
1981	20.298.594	569.882	2,81	23.681.689	1.004.591	4,24
1982	22.299.150	825.121	3,70	25.752.961	1.248.892	4,85
1983	15.492.960	656.190	4,24	19.139.270	778.181	4,07
1984	11.715.243	402.545	3,44	18.352.908	759.857	4,14
1985	13.229.274	537.282	4,06	20.961.088	1.002.735	4,78
1986	32.121.311	896.039	2,79	40.139.781	1.296.667	3,23
1987	14.084.280	432.325	3,07	40.864.803	1.629.934	3,99
1988	18.811.514	508.865	2,71	—	—	—

Fonte: MCT — CNPq/DGP/SUP/CODE.

Obs: (*) Em 1986 os valores foram reajustados com corte de 30% de acordo com portaria SOF-003/86, de 20/03/86.

Nota: A taxa cambial (Cz\$/US\$) utilizada em 1988 foi de US\$ 241,6 correspondendo à média das taxas mensais de julho e agosto.

Entretanto, é possível deduzir das informações disponíveis que, se por um lado o MCT funcionou como um aglutinador de recursos alocados em Ciência e Tecnologia até então diluídos pelo aparelho de Estado, por outro, não chega a ameaçar a presença dos tradicionais investidores em C & T (Minas e Energia, Agricultura e Educação). Esta constatação pode significar também que a natureza multisetorial da Ciência e Tecnologia termina por impossibilitar a reunião de todos os gastos possíveis da área dentro de um único Ministério, sobretudo quando este é tratado de forma unisetorial.

Assim, enquanto as pesquisas tecnológicas levadas a cabo pelo Ministério da Agricultura continuaram representando uma ponderável parcela do orçamento em C & T, o MCT, através de seus agentes, participava também do financiamento de pesquisas agro-pecuárias (sobretudo via capacitação de recursos humanos, nos balcões do CNPq ou projetos através da FINEP). Isto

pode ser indicativo de que as pesquisas e o desenvolvimento de processos e produtos tecnológicos de uma área são de responsabilidade multi-institucional, mesmo que existam Ministérios setoriais específicos; em outras palavras, ciência e tecnologia é uma atividade que cobre o conjunto das ações do Estado.

Destaca-se, além do mais, com um orçamento significativo em C & T, a rubrica "Encargos Gerais da União" a qual só começa a perder posição de destaque a partir de 1986 com os ganhos de posição do MCT, parecendo indicar que este absorveu importantes ações até então aí desenvolvidas.

Nas tabelas apresentadas em anexo onde se discrimina a distribuição de recursos de C & T por Ministérios, destacam-se o MCT — Ministério da Ciência e Tecnologia, MME—Ministério de Minas e Energia; MA — Ministério da Agricultura, MEC — Ministério da Educação e PR — Presidência da República, acumulando as cinco primeiras posições mais de 80% dos recursos, tanto nas Dotações Iniciais como nas Despesas Realizadas.

No ranking das Unidades Orçamentárias com recursos para C & T, mais da metade dos recursos de dotação inicial são aplicados por cinco entidades: Secretaria Geral do MME, CNPq, EMBRAPA, Secretaria Geral do MCT e EMBRATER. Em função da despesa realizada, a PORTOBRÁS ocupa o lugar da EMBRAER em volume de recursos. É interessante observar que a EMBRAPA, ligada ao desenvolvimento de pesquisas agro-pecuárias, absorve tantos recursos quanto o CNPq, órgão encarregado de financiar o conjunto das áreas do conhecimento, basicamente na capacidade de recursos humanos de alto nível no país.

Esta "prioridade" à pesquisa no agro encontra sua justificativa sobretudo em virtude do papel da exportação agrícola no processo econômico brasileiro, com função de recuperar divisas externas. Em relação ao orçamento total de C & T, a participação do Ministério da Agricultura que era de 22,25% em 1980, atingiu 31,45% em 1984 e caiu para 18% em 1988. Nesse ano foram destinados à C & T recursos da ordem de 91,7 milhões de dólares, montante inferior ao apresentado nos anos de 1982 e 1986. Além da EMBRAPA, outras unidades orçamentárias do Ministério da Agricultura com dotações para C & T são: EMBRATER, SUDEPE, IBDF, INMET, CENEA, considerando 1988 envolvendo a geração e a difusão tecnológica. Destaque deve ser dado ainda à Secretaria Geral do MCT com recursos elevados em 1986, caindo substancialmente em 1987 e 1988.

Estas posições, quando comparadas com aquelas do quadro das "despesas realizadas", mostram algumas alterações: para 1987, o CNPq aparece como a principal unidade orçamentária em C & T, seguido de perto pela Secretaria Geral do Ministério das Minas e Energia; a EMBRAPA, embora apareça em 3.^o lugar no ranking das principais agências, é a que mantém, para o conjunto do período, uma estabilidade no montante dos recursos dispendidos.

O MEC destinou 7,38% de seu orçamento à Ciência e Tecnologia em 1988, parcela duas vezes maior que a de 1980, dobrando também sua participação no Orçamento de C & T nesse período, de 6,8% para 13%. Os recursos do Ministério da Educação para C & T em 1988 foram da ordem de 65,9 milhões de dólares na Dotação Inicial, bem abaixo das dotações para 1986, da ordem de 145,4 milhões de dólares. Na "despesa realizada" de 1987, essa parcela foi de US\$ 214,8 milhões de modo que o orçamento de C & T do MEC de 1988 representa apenas 41% dos recursos que seriam necessários para manter as mesmas atividades realizadas no ano anterior. Suas unidades orçamentárias no Orçamento de C & T são CAPES, INEP, CEDATE e as Universidades, em número de quarenta e seis, conferindo ao MEC o primeiro lugar em quantidade de Entidades nesse orçamento. No ranking das 20 maiores unidades com recursos para C & T estão as Universidades e a CAPES.

Os dados do Orçamento da União para Ciência e Tecnologia em 1977 apresentam uma "despesa realizada" da ordem de 1,6 bilhão de dólares, a maior de toda a série analisada (crescendo 25,7% em relação a 1986). Cumpre destacar que a Ciência e a Tecnologia no início da chamada Nova República teve dotações orçamentárias crescentes nos principais Ministérios e Agências envolvidas. A partir de 1988 começa-se a observar uma queda na participação de C & T no orçamento geral da União. A extinção do Ministério de Ciência e Tecnologia em fins de 1988 parece ser significativa neste contexto; além, evidentemente, da agudização da crise fiscal e financeira do Governo, que implicou cortes orçamentários significativos.

Todo este conjunto de considerações pode ser indício de um aspecto importante: as prioridades para as atividades científicas e tecnológicas determinar-se-iam através do jogo de várias torças. Assim, mesmo não existindo uma relação automática entre as prioridades do desenvolvimento econômico e as prioridades da ciência e da tecnologia, cabe estar atento a possíveis induções de um pelo outro. A base material para a demanda de conhecimentos e as possibilidades de sua aplicabilidade são, de qualquer forma, condições necessárias para o desenvolvimento de P & D. É com base neste pressuposto que entendemos necessário situar a questão econômica como elemento referencial para compreender a dinâmica do desenvolvimento científico e tecnológico.

O esforço desenvolvimentista levado a efeito pela sociedade brasileira nos últimos 40 anos resultou na consolidação de uma sociedade complexa o suficiente para induzir constantes renovações nas condições gerais da produção e, mais especificamente, na Ciência e Tecnologia. Conforme já foi ressaltado anteriormente, a articulação mundial da economia brasileira é determinada por uma divisão internacional do trabalho onde ocupamos lugar de subordinação. Esta subordinação estabelece limites à possibilidade do progresso científico e tecnológico autônomo, encarado como instrumento de uma política global de desenvolvimento.

A internacionalização da produção industrial no país implica também oferta de Ciência e Tecnologia demandadas por esta mesma indústria e pelo conjunto da sociedade. Entretanto, parte das demandas por C & T decorrentes da complexificação econômica passarão a ser respondidas endogenamente. Nesta articulação entre a oferta exógena e o atendimento endógeno de C & T é que será estabelecida a nova dinâmica do setor. Em outras palavras, a estrutura social e produtiva interna vai demandar C & T, a qual será atendida através de suas vertentes: a vertente internacional, representada pela incorporação do progresso científico e tecnológico através de seus agentes privilegiados, ou seja, multinacionais e acordos ou associações com capital local; a vertente nacional, representada pelos centros de P & D das estatais, empresas locais e centros universitários de pesquisa.

As reflexões acima ganham pertinência se levarmos em conta que, no caso da economia brasileira, a estrutura de produção vem carregada de elevado grau de monopolização, inibindo a introdução de novos métodos produtivos. Esta situação só é superada quando se consolida o parque industrial nacional e o país passa a exportar bens manufaturados. Necessitando concorrer no mercado internacional, a produção interna obriga-se a uma maior sofisticação e produtividade induzindo a incorporação de inovações científicas e tecnológicas. Neste processo, o Estado é um agente indutor privilegiado, e atua através de suas estatais e de uma política de C & T envolvendo sobretudo a capacitação de recursos humanos e os institutos de pesquisa.

Agrega-se ainda o fato de que a ideologia dos governos militares se baseava na construção de uma sociedade moderna, calcada numa doutrina de segurança nacional e na estruturação de uma potência social, política e econômica. Ciência e tecnologia como elementos instrumentais estratégicos parece, portanto, evidente.

Neste contexto, e a partir do projeto "Manhattan" que levou à construção da bomba atômica, a Ciência deixou de ser um problema específico de pesquisadores isolados, passando a caracterizar-se pelos grandes orçamentos e pela complexidade das atividades de pesquisa que envolvem centenas ou milhares de pessoas em trabalhos coordenados. Esta passagem da **little science** para a **big science** significa, no dizer de Schwartzmann, o desaparecimento da fronteira entre a ciência e a técnica, e o "mercado" científico deixa lugar a uma situação em que opções políticas na área de Ciência e Tecnologia passam a determinar atividades de cada pesquisador.

Nesta perspectiva, o governo militar no Brasil foi pródigo na concentração dos investimentos em P & D, em algumas grandes projetos, garantidos pela estabilidade na alocação de recursos. Esta postura, aliada à estratégia das estatais, foi a responsável por significativos avanços no desenvolvimento endógeno de Ciência e Tecnologia. Sob o comando destes dois segmentos, este desenvolvimento científico e tecnológico se insere, já em 1967, como um novo objetivo do desenvolvimento nacional.

Para as pesquisas militares, as prioridades em P & D se definem a partir de demandas do Estado, mais particularmente da demanda das Forças Armadas. Entretanto, o estouro das exportações de armamentos verificado principalmente na primeira metade dos anos 80, contribuiu para uma certa autonomia das empresas produtoras na área (desenvolvimento de produtos para exportação, nem sempre prioritários para as Forças Armadas). O setor é mais voltado para a produção de produtos. Entretanto, o desenvolvimento de processo começa a assumir importância significativa. Como exemplos devem ser citados os esforços da Marinha para o desenvolvimento e enriquecimento do urânio pelo processo de ultra centrifugação, visando à produção de reatores nucleares para submarinos e, da mesma forma, os esforços da mesma Força no desenvolvimento de novos sistemas de contra-medidas eletrônicas e seu **software** particular.

Do tripé que comanda a economia nacional — multinacionais, estatais e capital local — as estatais são importantes como indutoras do progresso tecnológico recente, sobretudo se levarmos em conta que o setor privado local (salvo algumas exceções) foi incapaz de assumir os altos níveis de investimentos (e seus riscos) exigidos pela atividade de P & D. As intenções e ações do governo brasileiro ao catalizar o processo de desenvolvimento, em que se insere o científico e o tecnológico, calcava-se nas categorias "segurança e bem-estar da sociedade do futuro". Tanto o Plano Estratégico de Desenvolvimento — PED de 1968 com o seu compromisso de C & T, quanto a diversificação das áreas estatizadas são compreensíveis à luz destas premissas.

Os elementos apresentados levantam questões sobre o desenvolvimento científico e tecnológico do país procurando recuperar situações e atores com peso na estruturação do setor. Em se baseando nestas premissas a ciência e a tecnologia existentes no país não podem ser analisadas independentemente de uma análise de caráter mais geral. Não se trata de levantar um falso debate sobre uma ligação mecânica entre C & T e sistema produtivo mas sim da incorporação da variável política nas análises do sistema científico e tecnológico.

Mesmo considerando a produção científica e tecnológica como sendo funcional ao capitalismo, a complexidade do processo faz com que não haja homogeneidade na criação de tecnologias nem que as tecnologias deixem de provocar efeitos contraditórios nos contextos onde são produzidas ou absorvidas. É nesse nível que se destaca a dimensão política da tecnologia e onde se abre um campo para escolhas, a depender das forças em jogo¹⁸.

A pesquisa em C & T, neste contexto, supõe a existência e/ou a dinamização de uma infra-estrutura científica-tecnológica, composta por um complexo de elementos articulados e interrelacionados: o sistema educativo; os laboratórios, institutos, centros de pesquisa; o sistema institucional de planejamento, promoção e coordenação e os recursos econômicos e financeiros aplicados em seu funcionamento.

Ao lado destes elementos cabe acrescentar o discurso institucional que

assume de vez a consciência da importância da C & T como instrumento da autosuficiência nacional e mesmo da ampliação do poder nacional. A postura, até então privilégio dos grupos militares, agrega o discurso da comunidade científica, grande responsável pela incorporação da ciência e tecnologia enquanto política pública e como estratégia explícita de governo¹⁹.

Conforme pode se depreender das leituras de autores voltados à questão de C & T na América Latina, existem algumas teses centrais que dão o tom dos discursos sobre a temática. Assim é que a idéia de ciência e tecnologia está estreitamente relacionada com os fenômenos do desenvolvimento e do subdesenvolvimento. Decorrente do enfoque estruturalista, estas teses levam à conclusão de que a geração e o controle da tecnologia moderna baseada em descobertas científicas está se convertendo em um instrumento essencial de domínio sobre o chamado terceiro mundo.

Outro aspecto de crucial importância ressaltado nos estudos é o que destaca a necessidade da intervenção estatal para mobilizar ciência e tecnologia para o desenvolvimento. Recusa-se aí a tese segundo a qual as forças de mercado por si só conduziriam ao desenvolvimento de capacidade científica e tecnológicas entre nós. Introduce, em contrapartida, o tema da política e do planejamento científico e tecnológico, e da importância destas políticas para a autonomia nacional. A diversidade de condições de subdesenvolvimento impede a colocação de modelos universais para o avanço da ciência e tecnologia passíveis de serem rigidamente aplicados a toda e qualquer situação. Neste caso, a posição brasileira no contexto da América Latina tem se destacado e suas especificidades merecem tratamento distinto.

O quadro sócio-econômico do país remete-nos a uma situação, no mínimo, embaraçosa. Em primeiro lugar a heterogeneidade estrutural do sistema produtivo relacionado ao acesso diferencial à tecnologia; a ainda baixa relação entre estrutura produtiva e sistema técnico-científico; a falta de equidade na distribuição social dos frutos do progresso técnico, expresso em situações crônicas de desemprego, subemprego e marginalidade.

A possibilidade de respostas rápidas e eficientes aos problemas sociais e econômicos naquilo que compete ao sistema científico e tecnológico seria, portanto, um objetivo a ser perseguido. Atualmente, existe uma coincidência nos meios científicos quanto à crença de que a revolução científica e tecnológica coloca em pauta outros temas de significação profunda, relacionados a processos de trabalho e organização social. Trata-se de analisar o impacto que a Biotecnologia, a Robótica, por exemplo, podem ter em matéria de organização e valorização do trabalho, do uso do tempo livre, e das implicações éticas e filosóficas da experimentação com a vida humana. Diante desses desafios, torna-se fundamental o desenvolvimento da capacidade e da responsabilidade da sociedade para exercer o controle sobre essas forças.

Finalmente, esta síntese remete-nos à sistematização da dinâmica da produção científica e tecnológica do País, vista enquanto resultado do jogo de

interesses corporificados nos atores principais do processo. De início, é importante destacar o fato de que a presença das multinacionais no setor produtivo do País determina a este agente um papel essencial tanto na transferência quanto na difusão e ampliação da base tecnológica interna. Envolvidas em um cenário de concorrência mundial, as estratégias destas grandes corporações incorporam a produção científica e tecnológica como instrumento de conquista e de garantia de espaços de mercado. Neste sentido, são responsáveis por aspectos essenciais da modernização econômica e mesmo social do País.

Além destas, há que se destacar a dimensão endógena da produção científica e tecnológica. Nesta, complexifica-se o jogo dos atores. Os interesses da acumulação local são relativamente limitados pela capacidade de gerar conhecimentos. Submetidos à concorrência com as multinacionais, parte destes capitais termina por se submeter à lógica do mercado, optando pela compra de tecnologias exógenas que lhes dêem ganhos relativos. Ao mesmo tempo, não incorrem nos vultosos custos que implica a atividade de P & D. Outra parte vai conquistando espaços próprios de domínio tecnológico, geralmente garantidos por políticas governamentais de apoio e estímulo.

O Estado aparece, portanto, como um dos agentes essenciais neste jogo. Gerindo uma sociedade que se insere na dinâmica mundial da acumulação, tem que "conviver" com a presença concorrencial do capital estrangeiro, paralelamente ao papel de promotor dos capitais endógenos. Neste contexto, o Estado entra como um agente que, na prática, funciona como um investidor auxiliar das empresas. Em outras palavras, aparece como aquele que corre os riscos dos investimentos em P & D.

A comunidade acadêmica, pouco a pouco, remodela o discurso nacionalista, percebendo os riscos mas também as vantagens da convivência com interesses exógenos. Esta remodelagem corre paralela à complexificação da economia e à entrada do Brasil no comércio internacional de manufaturados além dos impactos da atual revolução científica e tecnológica sobretudo nos Estados Unidos e no Japão. Mais uma vez, a presença em um mercado essencialmente concorrencial induz à incorporação do progresso tecnológico nos produtos como condição *sine qua non* para garantia do lugar ocupado.

NOTAS

¹ Ministério da Ciência e Tecnologia/CNPq/Museu de Astronomia — O que o brasileiro pensa da Ciência e da Tecnologia? — Brasília, 1987.

² cf. S. Swertzmann, Formação da Comunidade Científica no Brasil, São Paulo, Edit. Nacional, R. de Janeiro, FINEP, 1979, pág. XIII.

- ³ Para detalhes sobre a criação do CNPq e o contexto sócio-político de sua evolução, ver o trabalho de Sarita Albagli: *Ciência e Estado no Brasil Moderno: Um estudo sobre o CNPq*, Tese de Mestrado — COPPE, Engenharia da Produção, Rio de Janeiro, 1988, mimeo.
- ⁴ Conforme Sobral, Fernanda A.: *Ciência, Tecnologia e Poder: Os interesses Sociais na Pesquisa*, Tese de Doutorado, Universidade de Brasília, Departamento de Sociologia, Brasília, 1988, mimeo.
- ⁵ Ministério da Educação e Cultura — Secretaria da Educação Superior — Reforma Universitária — Relatório do Grupo de Trabalho criado pelo Decreto n.º 62937/68 — Brasília, 1968.
- ⁶ Conforme Sobral, F.A., op. cit. páginas 78 e 79.
- ⁷ A dinâmica deste processo, particularmente no que se refere à pesquisa agropecuária está discutida no trabalho de Ronaldo Conde Aguiar: *Abrindo o Pacote Tecnológico: Estado e Pesquisa Agropecuária no Brasil*, São Paulo, Edit. Polis/CNPq, 1968.
- ⁸ Será difícil encontrar experiência de algum país em que o crescimento rápido e auto-sustentado não tenha sido apoiado num processo interno de desenvolvimento tecnológico Cf. Programa Estratégico de Governo, 1964-1966, Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, Brasília, 1966.
- ⁹ Cf. Aguiar, R. C., op. cit. página 84 e seguintes.
- ¹⁰ Cf. Pinguelli R. L.: Característica da estrutura da produção de energia nuclear no Brasil, in: *Impactos de Grandes Projetos Hidroelétricos e Nucleares*, Brasília, CNPq, 1988, pág. 54.
- ¹¹ A este respeito, ver o trabalho de S. Albagli, já citado.
- ¹² Ministério da Educação e Cultura — Secretaria da Educação Superior — Reforma Universitária — Relatório do Grupo de Trabalho criado pelo Decreto 62937/68, Brasília, 1968.
- ¹³ Idem, pág. 39.
- ¹⁴ Conforme Sobral, F.A., op. cit. páginas 78 e 79.
- ¹⁵ Ver o trabalho de Ana Maria Fernandes, *A construção da Ciência no Brasil e a SBPC*, Brasília: EDUnB/CNPq/ANPOCS, 1990.
- ¹⁶ Conforme Sobral, F.A. op. cit. pág. 39.
- ¹⁷ CNPq — Ciência e Tecnologia — Recursos do Tesouro da União — 1980/1988 — SUP/COE — Brasília, maio de 1988, mimeo.
- ¹⁸ As várias dimensões deste debate estão apresentadas no trabalho de Sagasti, F.: *Ciência, Tecnologia, Desarrollo Latino Americano* Edit. Fondo de Cultura, México, 1981.

DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DA UNIÃO PARA C & T POR ÓRGÃOS
DOTAÇÃO INICIAL
RECURSOS DO TESOURO – 1980/1987

(Em US\$ 1.000,00 correntes)

Especificação	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986 (*)	1987	1988
Min. da Ciência e Tecnologia	—	—	—	—	—	—	207.744	131.484	134.555
Min. das Minas e Energia	33.617	75.686	90.950	175.677	51.582	71.047	47.244	5.743	92.794
Min. da Agricultura	92.321	169.610	251.001	132.609	126.609	86.172	149.128	86.073	91.684
Min. da Educação	28.193	48.956	99.823	68.975	43.810	49.958	145.377	61.688	65.897
Presidência da República	57.183	70.874	112.928	74.633	40.248	45.283	87.654	71.824	59.198
Min. da Aeronáutica	—	1.593	4.352	1.402	11.801	13.061	25.067	12.559	16.404
Min. da Indústria e Comércio	21.038	61.298	48.607	47.018	36.877	35.135	32.084	12.657	10.547
Min. da Marinha	2.172	2.164	2.243	1.991	1.091	2.297	9.322	14.394	9.914
Min. da Saúde	9.484	11.661	13.500	6.563	5.631	4.745	13.545	8.585	8.767
Encargos Gerais da União	117.430	97.135	179.411	134.200	77.066	219.343	165.073	16.803	7.657
Min. dos Transportes	19.255	15.475	17.872	7.580	4.415	3.373	5.450	4.534	2.455
Min. do Des. Urbano e Meio Ambiente	—	—	—	—	—	—	1.702	383	2.410
Min. da Fazenda	—	—	—	—	—	—	—	—	2.117
Min. do Exército	1.879	1.139	3.638	4.570	2.155	5.868	4.695	1.539	1.823
Min. da Previdência e Assistência Social	598	215	20	9	4	3	5	63	1.304
Min. da Cultura	—	—	—	—	—	—	1.469	745	831
Min. do Interior	696	398	337	458	1.025	852	21	2.910	261
Min. da Justiça	57	45	292	163	82	25	240	238	175
Min. das Relações Exteriores	206	269	125	104	149	120	148	77	59
Min. do Trabalho	9	6	5	3	2	1	71	26	12
Transf. a Estados, DF e Municípios	—	—	19	—	—	—	—	—	—
Min. das Comunicações	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Min. da Reforma e Desenv. Agrário	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Fundo Nacional de Desenvolvimento	30.754	13.359	—	—	—	—	—	—	—
TOTAL	414.862	569.883	825.123	656.291	402.547	537.283	896.039	432.325	508.864

FONTE: MCT — CNPq/DGP/SUP/CODE/Serviço de Indicadores de Ciência e Tecnologia.

(*) — Em 1986, os valores foram reajustados com corte de 30% de acordo com a portaria SOF — 002/86, de 20/03/86.

NOTA: A taxa cambial (Cz\$/US\$) utilizada para 1988 foi de Cz\$ 241,6 correspondendo a média das taxas mensais de Julho e Agosto.

DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DA UNIÃO PAR C & T POR ÓRGÃOS
DESPESA REALIZADA
RECURSOS DO TESOURO — 1980/1987

(Em US\$ 1.000,00 correntes)

Especificação	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Min. da Ciência e Tecnologia	—	—	—	—	—	220	308.571	470.756
Min. das Minas e Energia	40.272	412.309	407.250	163.899	125.301	70.418	177.198	233.775
Min. da Agricultura	124.913	186.249	262.809	190.236	226.525	184.124	213.229	233.201
Min. da Educação	41.189	71.994	148.256	102.019	83.776	129.058	180.008	214.776
Presidência da República	80.658	130.393	156.172	108.420	97.416	136.840	126.718	188.959
Min. dos Transportes	15.825	19.310	23.499	11.083	8.289	24.662	22.109	152.024
Min. da Indústria e do Comércio	24.587	56.523	73.999	53.762	53.578	38.149	47.786	37.904
Min. da Saúde	15.556	22.819	19.720	11.368	11.912	10.853	15.947	28.681
Min. da Marinha	3.310	3.783	4.108	2.934	2.175	22.291	10.335	22.853
Encargos Gerais da União	99.815	93.158	140.242	124.958	126.048	349.055	141.724	16.697
Min. da Justiça	74	45	273	118	95	225	385	12.386
Min. da Aeronáutica	—	6.461	4.352	1.402	16.756	27.744	39.415	5.682
Min. do Exército	1.869	1.090	7.726	7.392	5.854	6.624	7.504	3.632
Min. da Cultura	—	—	—	—	—	—	2.212	3.555
Min. do Interior	525	301	337	385	1.921	2.158	21	2.910
Min. da Previd. e Assistência Social	417	57	—	—	—	—	5	1.095
Min. do Des. Urbano e Meio Ambiente	—	—	—	—	—	—	3.165	907
Min. das Relações Exteriores	166	94	125	201	212	311	261	115
Min. do Trabalho	9	6	5	3	2	1	71	26
Transf. a Estados, DF e Municípios	—	—	—	—	—	—	—	—
Min. das Comunicações	—	—	—	—	—	—	—	—
Fundo Nacional de Desenvolvimento	9.432	—	—	—	—	—	—	—
TOTAL	458.617	1.004.592	1.248.892	778.180	759.860	1.002.733	1.296.664	1.629.934

FONTE: MCT — CNPq/DPG/SUP/CODE/Serviço de Indicadores de Ciência e Tecnologia.

RANKING DAS 20 MAIORES UNIDADES ORÇAMENTÁRIAS EM C & T, ANO BASE 1988
DOTAÇÃO INICIAL
RECURSOS DO TESOURO — 1980/1988

(Em US\$ 1.000,00 correntes)

Entidade	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986 (*)	1987	1988
Secretaria Geral — MME	9.488	56.107	51.607	148.578	31.022	53.655	22.896	5.060	82.776
CNPq — Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico — MCT	55.275	65.252	105.317	66.091	35.362	40.497	84.364	50.755	60.064
EMBRAPA — Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária — MA	44.022	77.426	136.011	69.932	56.330	38.110	89.837	44.662	52.726
Secretaria Geral — MCT	—	—	—	—	—	—	95.989	53.283	45.722
EMBRATER — Empresa Brasileira de Assist. Técnica e Extensão Rural — MA	32.443	52.941	69.501	44.174	35.225	27.719	37.232	33.484	33.185
Instituições Federais de Ensino Superior — MEC	16.376	26.372	72.122	49.226	31.584	28.068	104.261	38.804	32.324
CAPES — Coord. do Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior — MEC	9.688	20.235	23.257	17.798	10.755	11.075	31.408	17.159	30.457
EMFA — Estado Maior das Forças Armadas — PR	—	—	—	—	—	—	72.332	34.302	25.982
CSN — Conselho de Segurança Nacional	—	3.687	3.518	5.781	3.229	4.151	10.253	25.302	18.156
Ministério da Aeronáutica	—	1.593	4.352	1.402	764	7.882	12.464	12.559	16.404
CNEN — Comissão Nacional de Energia Nuclear — PR	16.375	19.364	33.080	24.820	19.614	17.075	24.335	12.200	15.043
INPE — Instituto de Pesquisas Espaciais — MCT	—	—	—	—	—	—	13.563	13.189	10.147
PME — Programa de Mobilização Energética — EGU	—	—	—	18.500	5.030	64.382	63.907	16.803	9.518
CTI — Centro Tecnológico para Informática MCT	—	—	—	—	—	—	—	7.735	7.822
SEPLAN — Secretaria de Planejamento — EGU	285	7.234	81.929	59.548	46.121	64.726	3.868	—	7.657
SECIRM — Secretaria da Comissão Interministerial de Recursos do Mar — MM	—	—	—	—	—	—	—	9.842	7.554
INMETRO — Inst. Nacional de Metrologia, Normal e Qualid. Industrial — MIC	12.174	25.009	20.154	2.169	3.519	4.556	10.750	4.697	5.128
FIOCRUZ — Fundação Oswaldo Cruz — MS	4.828	6.120	10.393	4.994	4.766	3.808	10.361	6.443	5.113
INPA — Instituto Nacional de Pesquisas da Amazonia — MCT	—	—	—	—	—	—	—	—	4.385
STI — Secretaria de Tecnologia Industrial — MIC	7.077	8.144	7.329	21.367	19.221	20.433	8.581	3.171	3.624
SUBTOTAL	208.031	369.484	618.580	534.380	302.542	386.137	696.411	389.470	473.787
OUTROS	206.831	200.399	206.542	121.811	100.004	151.145	199.627	42.854	35.076
TOTAL	414.862	569.883	825.122	656.191	402.546	537.282	896.038	432.324	508.863

FONTE: MCT — CNPq/DPE/SUP/CODE/Serviço de Indicadores de Ciência e Tecnologia.

(*) — Em 1986, os valores foram reajustados com corte de 30%, de acordo com a portaria SQF — 003/86 de 20/03/86.

A taxa cambial (Cz\$/US\$) utilizada foi de Cz\$ 241,6, correspondendo a média mensal de Julho e Agosto.

RANKING DAS 20 MAIORES UNIDADES ORÇAMENTÁRIAS EM C & T, ANO BASE 1987
DESPESA REALIZADA
RECURSOS DO TESOURO

(Em US\$ 1.000,00 correntes)

Entidade	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
CNPq — Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico — MCT	78.021	123.050	139.240	97.820	87.689	125.724	127.719	249.074
Secretaria Geral — MME	7.494	375.038	357.560	121.466	91.505	42.270	144.438	232.776
EMBRAPA — Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária — MA	76.282	106.064	156.091	108.375	114.278	110.203	129.370	144.931
PORTOBRÁS — Empresa de Portos do Brasil S.A. — MT	3.273	2.902	1.446	467	278	23.443	12.281	144.569
Secretaria Geral — MCT	—	—	—	—	—	—	131.188	140.347
Instituições Federais de Ensino Superior — MEC	29.322	41.591	109.038	74.993	58.050	88.716	119.082	111.213
CAPES — Coord. do Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior — MEC	8.574	25.757	33.522	24.166	23.355	31.950	49.091	98.448
EMBRATER — Empresa Brasil, de Assist. Técnica e Extensão Rural — MA	31.684	55.399	68.064	45.623	75.823	48.246	61.361	76.221
CSN — Conselho de Segurança Nacional — PR	—	3.779	9.631	6.420	6.783	9.105	49.066	68.315
EMFA — Estado Maior das Forças Armadas — PR	—	—	—	—	—	—	71.207	61.435
CNEM — Conselho Nacional de Energia Nuclear — PR	21.367	31.319	44.625	40.631	32.887	28.066	32.760	59.189
INPE — Instituto de Pesquisas Espaciais — MCT	—	—	—	—	—	—	35.409	47.012
FIOCRUZ — Fundação Oswaldo Cruz — MS	9.492	16.497	15.889	9.155	10.352	8.969	12.084	21.630
INMETRO — Inst. Nacional de Metrologia, Normal. e Qualid. Industrial — MEC	16.779	22.204	27.658	2.059	5.897	11.177	16.226	20.461
CTI — Centro Tecnológico para Informática — MCT	—	—	—	—	—	—	—	16.269
SECIRM — Secret. da Comissão Interministerial de Recursos do Mar — MM	—	—	—	—	—	—	—	13.416
Secretaria Geral — MJ	—	—	9	6	1	135	12	12.169
Secretaria Geral — MM	3.310	3.783	4.108	2.934	2.175	22.291	10.335	9.437
IAA — Instituto do Açúcar e do Alcool — MIC	—	23.213	19.006	12.447	9.570	9.558	10.017	9.114
SEI — Secretaria Especial de Informática — MCT	—	—	—	—	—	—	10.650	6.681
SUBTOTAL	285.598	830.596	985.887	546.592	518.643	559.853	1.022.296	1.536.026
OUTRAS	173.018	173.994	231.590	231.590	241.215	442.880	274.369	87.229
TOTAL	458.616	1.004.590	1.217.477	778.182	759.858	1.002.733	1.296.665	1.623.255

FONTE: MCT — CNPq/DPG/SUP/CODE/Serviço de Indicadores de Ciência e Tecnologia.

ABSTRACT

Science, Technology and the State: a retrospective analysis

Beginning in the fifties, there has been in Brazil a series of institutional strategies aimed at creating a research structure in this country. This article recounts the principal moments in which explicit state action reflects the necessity of integrating science and technology to the socio-economic dynamic. Multinational corporations, local capital and the State appear as structuring agents of the capacity for endogenous scientific and technological production, motivating an ensemble of actors who incorporate the interests of those agents.

RESUME

Etat, Science et Technologie: une analyse rétrospective

Les années cinquante ont vu le début d'une série de stratégies institutionnelles pour la création d'une structure de recherche au Brésil. Cet article récupère les moments principaux où l'état démontre une préoccupation d'intégrer science et technologie à la dynamique socio-économique du pays. Les entreprises multinationales, le capital local et l'état sont les agents qui structurent la capacité de production scientifique et technologique endogène, motivant un ensemble d'acteurs qui incorporent les intérêts de ces trois agents.

RECEBIDO EM NOVEMBRO DE 1990

ARTICLE

THE JOURNAL OF THE AMERICAN MEDICAL ASSOCIATION

The Journal of the American Medical Association is a weekly publication of the American Medical Association, published by the American Medical Association, 535 North Dearborn Street, Chicago, Ill. 60610. The Journal is published for the American Medical Association by the American Medical Association, 535 North Dearborn Street, Chicago, Ill. 60610. The Journal is published for the American Medical Association by the American Medical Association, 535 North Dearborn Street, Chicago, Ill. 60610.

ARTICLE

THE JOURNAL OF THE AMERICAN MEDICAL ASSOCIATION

The Journal of the American Medical Association is a weekly publication of the American Medical Association, published by the American Medical Association, 535 North Dearborn Street, Chicago, Ill. 60610. The Journal is published for the American Medical Association by the American Medical Association, 535 North Dearborn Street, Chicago, Ill. 60610. The Journal is published for the American Medical Association by the American Medical Association, 535 North Dearborn Street, Chicago, Ill. 60610.

THE JOURNAL OF THE AMERICAN MEDICAL ASSOCIATION

CIÊNCIA, TECNOLOGIA E CONSTITUIÇÃO: AS PROPOSTAS DA SOCIEDADE CIVIL

Fernanda A. da Fonseca Sobral*

RESUMO

Este artigo analisa a atuação de entidades da sociedade civil ligadas à produção de ciência e tecnologia nas universidades e institutos de pesquisa e sua posição quanto à autonomia tecnológica, no processo de elaboração constitucional. Para isto foi feito um levantamento das propostas das entidades, das atas da Constituinte e das emendas populares. A autora destaca as principais posições diante da questão do papel do Estado no desenvolvimento científico e tecnológico.

O objetivo geral do presente estudo é o de verificar, no processo de elaboração da Constituinte, as forças sociais e políticas atuantes (estado e sociedade), no que se refere à importância da universidade na produção do conhecimento científico e tecnológico e à importância do desenvolvimento científico e tecnológico para a autonomia nacional. Especificamente, pretende-se verificar, por um lado, como essas questões foram colocadas nas propostas das instituições estatais e da sociedade civil e, por outro lado, verificar como essas propostas foram incorporadas e alteradas ou retiradas do texto constitucional nas diferentes etapas do processo Constituinte (Subcomissões de Educação, Cultura, Esporte e de Ciência, Tecnologia e Comunicações; Comissão Temática VIII, Comissão de Sistematização e Plenário).

Para a realização desses objetivos, procedeu-se às seguintes etapas:

a) análise das propostas da sociedade civil (SBPC, ANDES, CRUB, FNE, Fórum Nacional de Educação na Constituinte, Movimento de C & T na Constituinte, ALANAC, ABINEE, MBI, UBIP, Conselho Federal de Farmácias, Federação Nacional de Farmacêuticos)¹ e do aparelho estatal (MEC, MCT,

* Departamento de Sociologia, UnB.

FINEP, SEI, EMBRAPA)², apresentadas na primeira fase do processo Constituinte, ou seja, no decorrer dos trabalhos das Sub-Comissões que trataram da pesquisa científica e tecnológica e da universidade;

b) análise das atas das audiências públicas realizadas com as referidas entidades da sociedade civil e órgãos do aparelho estatal, também na primeira fase do processo Constituinte;

c) análise das atas das sessões de que participaram personalidades de notório saber e também representantes de entidades da sociedade civil para falar sobre universidade e pesquisa na fase da Comissão Temática VIII;

d) análise das emendas populares sobre universidade e desenvolvimento científico e tecnológico apresentadas à Comissão de Sistematização.

Foram analisadas as atas das sessões da Comissão de Sistematização, quando foram apresentadas as emendas populares pelas entidades da sociedade civil. Depois, procedeu-se a uma análise comparativa mais detalhada das propostas apresentadas pelas entidades da sociedade civil e pelos órgãos governamentais, em relação aos relatórios finais de cada fase da Constituinte até o texto final da Nova Constituição, recuperando e evolução dos parágrafos incluídos, alterados ou retirados sobre desenvolvimento científico e tecnológico.

Com base na primeira etapa de análise (propostas da sociedade civil e dos órgãos estatais) e numa breve análise dos relatórios das diferentes fases foi publicado um artigo intitulado "Universidade e Pesquisa na Nova Constituição"³, onde se afirma que a Nova Constituição expressa certas recomendações da sociedade civil, tais quais: prioridade à pesquisa básica mantida pelo Poder Público, desenvolvimento tecnológico voltado para a solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional, além de prever o estímulo a empresas que invistam em pesquisa e em criação de tecnologia adequada ao país. Além disso, também nesse artigo se apontam forças políticas diferentes que atuaram em todo o processo Constituinte: uma tendência estatizante que reforça a importância do Estado no desenvolvimento científico, tanto no financiamento como na execução da pesquisa e de outro lado, uma tendência liberal — privatizante, também com um discurso nacionalista, que reforça o desenvolvimento tecnológico das empresas nacionais. Estas questões têm se mostrado mais complexas no nível atual do estudo e outras têm se revelado. Isso permitiu elaborar algumas suposições que procuram apontar tendências a serem explicadas na medida em que se dê continuidade ao presente estudo.⁴

No que se refere ao papel do Estado e à questão da autonomia nacional, em artigo anterior (Sobral, 1989) já falávamos do conflito entre as tendências estatizante e liberal-privatizante no processo constituinte. A tendência de privatização tinha, entretanto, uma vertente nacionalista (de proteção à empresa nacional) e uma vertente internacionalizante (de abertura ao mercado e à competição internacionais). Ao final, na votação da Constituição,

podemos dizer que houve uma conciliação entre essas diferentes tendências, com uma predominância das linhas estatizante e liberal-nacionalista sobre a internacionalizante. Assim o conflito anteriormente existente passou a ser considerado irrisório e foram atendidas as demandas mais estatizantes, ao lado daquelas que favoreciam à iniciativa privada.

A idéia de conflito durante o processo Constituinte e conciliação de interesses na votação final deve-se à análise da participação da sociedade civil e do aparelho estatal nas Sub-Comissões, na Comissão Temática e na Comissão de Sistematização. Se, por um lado, havia entidades que davam uma grande ênfase ao papel do Estado no desenvolvimento científico e tecnológico enquanto financiador e sobretudo executor da pesquisa (como a SBPC, o Movimento de C & T na Constituinte para o Desenvolvimento Social, o Fórum Nacional de Educação na Constituinte⁵, o MCT e o CNPq) não deixavam de considerar também a participação do setor produtivo, principalmente no financiamento e, até certo ponto, na produção de tecnologias.

Como exemplo da responsabilidade do Poder Público com a ciência e a tecnologia temos a proposta do Movimento de C & T na Constituinte, ao sugerir que 5% do orçamento fiscal da União e 1% do faturamento das empresas vinculadas à União sejam destinados à pesquisa e desenvolvimento com destinação exclusiva "para o **setor público**"⁶.

A SBPC pronuncia-se sobre a responsabilidade do Estado e das empresas no desenvolvimento científico e tecnológico:

- O Estado fará destinação regular de recursos financeiros às instituições **públicas** de ensino e pesquisa, sobretudo à universidade;

- As empresas dos setores básicos da economia, bem como das fontes de energia e dos serviços públicos, reservarão uma parcela de seus lucros para formação de fundos de pesquisa;

- As empresas privadas que destinarem dotações especiais para fundos de pesquisas receberão isenções fiscais;

- Empresas públicas, estatais e de economia mista aplicarão, obrigatoriamente, não menos que 5% de seus lucros em fundos de pesquisa⁷.

Entretanto, havia outras entidades que esfatizaram mais o papel do Estado através de incentivos à capacitação tecnológica das empresas nacionais, sem dar importância ao papel do Estado como financiador e executor direto da pesquisa científica e tecnológica. É o caso de associações que integram empresários ligados a setores tecnológicos como ABINEE, ALANAC e a FINEP, órgão estatal que financia sobretudo a capacitação tecnológica.

A ALANAC, por exemplo, propõe que o Estado deve mobilizar e instrumentalizar a empresa privada nacional pois a indústria nacional deve atender a dois mercados básicos existentes no país: o privado e o público, através das populações carentes atendidas pelos programas e pela preferência de compra do governo⁸.

A FINEP também mostra que o investimento em capacitação tecnológica é condição indispensável para as empresas se tornarem competitivas tanto no plano interno como no externo e que é dever do Estado apoiar a empresa brasileira no domínio da tecnologia⁹. Dessa forma, nas propostas apresentadas pelas entidades civis e órgãos estatais, aparecem diferenciações no que se refere ao financiamento sobretudo público, mas também privado, para as instituições públicas de pesquisa (o público para o público), privilegiando assim o espaço público da pesquisa, em relação às demandas de incentivos públicos para empresas privadas (público para privado) privilegiando o espaço privado da pesquisa, o que demarca as orientações estatizante e privatizante no Processo Constituinte.

As diferenças entre as propostas também se constatarem no que se refere aos responsáveis pela formulação e gestão da política científica e tecnológica. Dentro da sua orientação estatizante, o movimento de C & T para a Constituinte mostra que a universidade e demais instituições públicas de pesquisa devem ser parte integrante do processo de formulação da política de ciência e tecnologia e agentes primordiais desta política, a ser elaborada pelo Congresso Nacional¹⁰. Embora com orientação semelhante, a SBPC reforça ainda mais a importância da comunidade científica na gestão dos recursos para ciência e tecnologia, sejam recursos orçamentários ou fundos especiais, ao mesmo tempo em que não inclui a sociedade civil em geral na gestão desses recursos, tal qual o Movimento de C & T para a Constituinte. Já a ABINEE, que congrega os industriais do setor eletro-eletrônico, propõe a participação paritária de segmentos do governo, da comunidade científica e das empresas, com ênfase neste último segmento, afirmando também que deve haver a compatibilização dos recursos destinados à ciência e à tecnologia com os modelos da política industrial e tecnológica a serem formulados pelos vários setores produtivos¹¹.

Por outro lado, podemos supor também que a questão da autonomia nacional se acha aliada tanto ao papel do Estado no financiamento e na produção do conhecimento científico e tecnológico quanto ao incentivo estatal à capacitação tecnológica da empresa nacional. Se é dever do Estado a capacitação científica e tecnológica porque ela é de importância vital para a soberania do país, é também dever do Estado a proteção das empresas nacionais em relação às multinacionais. Dentro dessa última perspectiva, a reserva de mercado para setores tecnológicos considerados estratégicos foi central na discussão da autonomia nacional em todo o processo constituinte e defendida pela maioria das entidades civis das áreas científicas e tecnológica e pelos órgãos estatais (MBI, UBIP, CRUB, ABINEE, SBPC, Movimento de C & T para a Constituição, MCT, CNPq, SEI). Já a defesa de prioridade à pesquisa básica, também numa perspectiva de autonomia nacional, limitou-se mais às entidades ligadas aos cientistas, como a SBPC por exemplo, conforme pronunciamento de um de seus representantes em sessão da Comissão Temática: "A

pesquisa básica está para a ciência assim como os alicerces para a construção de um edifício (...) Eu diria que não existe soberania sem ciência"^{1 2}.

Devemos ressaltar, entretanto, que as entidades que mais enfatizam o papel do Estado no desenvolvimento científico e tecnológico são as mesmas que valorizam a universidade enquanto produtora de conhecimento e a importância da pesquisa básica para a autonomia nacional. É o exemplo típico da SBPC e também do Movimento de C & T para a Constituinte que também foi integrado pela SBPC e pela ANDES. As outras entidades ligadas às empresas referem-se mais à necessidade de integração entre a universidade e a empresa através da pesquisa, como é o caso da ALANAC.

Quanto à tendência liberal de conteúdo mais internacionalizante, embora defendida por muitos deputados, não se expressa claramente nas propostas analisadas das entidades civis e dos órgãos estatais, a não ser pela ABINEE que, apesar de defender o mercado brasileiro como patrimônio nacional, afirma ser possível a superação da dependência tecnológica através de um maciço investimento na formação de recursos humanos para o desenvolvimento e aperfeiçoamento de novas tecnologias que possam dar ao país não uma total independência tecnológica, mas sim uma "planejada interdependência que permita maximizar a capacidade tecnológica brasileira em harmonia com o desenvolvimento de outras nações industrializadas" (Documento, ABINEE, 1987).

No que se refere à representação política no processo Constituinte, cuja crise muitos estudos discutem, ou à sua reconstrução no processo de transição política^{1 3}, parece ter havido uma grande força de interesses corporativos, representados pelas mais diversas entidades, embora com características diferentes. Algumas limitam-se apenas a defender os interesses mais ligados ao setor ou à categoria propriamente dita, embora dentro de uma perspectiva nacionalista, como é o caso do Conselho Federal de Farmácia e da Federação Nacional de Farmacêuticos interessados no desenvolvimento da tecnologia da área de farmácias (reagentes, insumos e produtos); da ABINEE, que propõe a participação dos empresários de forma paritária ao governo e à comunidade científica na gestão das instituições de ciência e tecnologia; e da ALANAC, que sugere ao governo o exercício do seu poder de compra para os produtos farmacêuticos.

Outras entidades, entretanto, conseguem ultrapassar os interesses estritamente corporativos ao adotar propostas de conteúdo mais generalizante. No entanto, essas propostas mais amplas podem resultar também das adesões de outras categorias e/ou entidades. O Movimento de C & T para a Constituinte por exemplo, liderado pela FNE, que estava diretamente interessada na reserva de mercado e na área tecnológica, fez uma proposta que incluía a pesquisa básica autônoma porque contou com a participação de várias outras entidades, tais como a SBPC e a ANDES.

Dessa forma, ainda que a participação da sociedade civil represente

uma conquista no processo de democratização do país, ela ainda se deu, em alguns casos, de forma corporativa. As corporações pressionavam os parlamentares ou então tinham seus próprios representantes no Congresso. Assim, muitos deputados votavam segundo demandas de determinadas corporações e não necessariamente segundo propostas partidárias. Isso pode apontar uma certa debilidade partidária, embora haja também diferenciações entre os partidos¹⁴.

Dessa forma, a discussão da ciência e da tecnologia na Constituinte teve como questões centrais o papel do Estado e do setor produtivo no desenvolvimento científico e tecnológico e a sua importância para a autonomia nacional, expressando em alguns momentos determinados interesses corporativos.

A SBPC, por exemplo, ainda que tenha definido com ênfase o espaço da comunidade científica na formulação da gestão da política científica e tecnológica e na execução da pesquisa¹⁵, também fez sugestões sobre espaço e território, educação, meio ambiente e populações indígenas.

NOTAS

¹ Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, Associação Nacional dos Docentes de Ensino Superior, Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, Federação Nacional dos Engenheiros, Associação de Laboratórios Nacionais, Associação Brasileira das Indústrias Eletro-eletrônicas, Movimento Brasil Informática.

² Ministério da Educação, Ministério da Ciência e Tecnologia, Financiadora de Estudos e Projetos, Secretaria Especial de Informática, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária.

³ Ver Sobral, F. A. F. — "Universidade e pesquisa na nova Constituição", *Em aberto* n.º 43, jul/set. 1989, Brasília: INEP, pp. 39-42.

⁴ Ver Fernandes, Maciel e Schmidt — Educação, Ciência e Tecnologia: da Constituinte ao Plano Collor", *SOCIEDADE E ESTADO*. Vol. V (1), 1990.

⁵ O Fórum, entretanto, refere-se mais ao papel do Estado na educação, onde está incluída a pesquisa na universidade.

⁶ Encontro de C&T na Constituinte para o Desenvolvimento Social, abril de 1987, Brasília.

⁷ Ver Proposta da SBPC para a Nova Constituinte, 1987.

⁸ Significa que mesmo o mercado de laboratórios estatais, como a Fiocruz, deve ser repartido com a empresa nacional. Ver Análise e Proposições da Indústria Farmacêutica Privada Genuinamente Nacional para a Constituinte, 1987.

⁹ Ata da Reunião Extraordinária da Sub-comissão de Ciência, Tecnologia e Comunicações de 29.04.87, Suplemento 62, p. 173.

¹⁰ Documento do Encontro de C&T na Constituinte para o Desenvolvimento Social, 1987, Brasília.

- ¹¹ Documento ABINEE para a Constituinte, 1987.
- ¹² Depoimento do Professor Darcy Fontoura de Almeida, constante da Ata da 8.^a Reunião da Comissão Temática VIII, em 03.06.87, Suplemento 91, p. 274.
- ¹³ Ver Albuquerque, J. A. e Moisés, J. A. — *Dilemas da Consolidação Democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989 e O'Donnell, G. e Reis, F. W. — *A Democracia no Brasil: Dilemas e Perspectivas*. São Paulo: Vértice, 1988.
- ¹⁴ Como a nossa análise concentra-se na participação do Estado e da sociedade na Constituinte, estamos apontando a força das corporações e apenas aludindo à debilidade partidária, pois os dados aqui analisados não permitem conclusões sobre os partidos políticos.
- ¹⁵ Sobre a atuação da SBPC, ver o artigo de Ana Maria Fernandes, neste número.

ABSTRACT

Science, Technology and the Constitution: Civil Society's Participation

This article examines participation by organizations of civil society connected with the production of science and technology in universities and research institutes as to their position regarding technological autonomy, within the process of constitutional elaboration (1987-1988). Research involved the analysis of specific proposals, minutes of meetings in the Constitutional Assembly and popular amendments. The author underlines the main currents as to the role of the State in scientific and technological development.

RESUME

Science, Technologie et Constitution: la Participation de la Société Civile

Cet article analyse la participation des organisations de la société civile liées à la production de science et technologie dans les universités et instituts de recherche et leurs positions quant à l'autonomie technologique dans le processus d'élaboration de la Constitution (1987-1988). La recherche a compris l'examen des propositions spécifiques, les registres des réunions de l'Assemblée, et les amendements populaires. L'auteur identifie les principaux courants et positions devant la question du rôle de l'état dans le développement scientifique et technologique.

ARTIGO RECEBIDO EM NOVEMBRO DE 1990

THE HISTORY OF THE HISTORY OF THE

THE HISTORY OF THE HISTORY OF THE

THE HISTORY OF THE HISTORY OF THE

THE HISTORY OF THE HISTORY OF THE

THE HISTORY OF THE HISTORY OF THE

THE HISTORY OF THE HISTORY OF THE

THE HISTORY OF THE HISTORY OF THE

THE HISTORY OF THE HISTORY OF THE

THE HISTORY OF THE HISTORY OF THE

THE HISTORY OF THE HISTORY OF THE

THE HISTORY OF THE HISTORY OF THE

RESENHAS

1847-1848

FERNANDES, Florestan — O Desafio Educacional. São Paulo: Cortez, 1989.

Eliane Veras Soares
Departamento de Sociologia, UnB

"Destruir não é o fim, é um meio. O essencial está no que se pretende construir"

A temática do livro "Desafio Educacional" de Florestan Fernandes refere-se à análise do processo educacional brasileiro, procurando demonstrar a necessidade da destruição tanto do modelo educacional "humanista" em sua versão colonial-escravocrata como da recente visão tecnicista do sistema educacional "modernizador", que ao ser implantado introduziu novos impasses para a superação do estado de heteronomia cultural da sociedade brasileira.

Nesta análise o autor revela o seu "ideal" da educação fundamentado nos princípios de uma sociedade verdadeiramente democrática. Surgem daí os elementos que sustentariam a construção de um novo modo de ser da sociedade que inclui o "oprimido" como "sujeito principal do processo educativo, o sujeito negado, esquecido e excluído, impõe-se, agora, por sua própria força coletiva de classe, como o alfa e o ômega da educação".

O que poderia ser tomado como visão idealista de transformação social cai por terra na leitura suave e ao mesmo tempo exigente dos pequenos artigos escritos para jornais, entrevistas e discursos parlamentares compilados por Florestan para dar forma ao "desafio" em questão.

Como sociólogo e como político, o professor transmite sua compreensão do processo educacional brasileiro relacionando a estrutura social às condições decorrentes da luta de classes e ao processo político, articulando a análise do passado (remoto e recente) às necessidades do presente e do futuro.

A linguagem é morna e relaxante sem por isso deixar de provocar comichões de revolta e coceiras por manter acesa a chama da luta pela autonomia ainda não conquistada.

Se não se trata de um livro escrito por "especialista", como frisa o autor, é, sem dúvida, um livro para ser lido por especialistas e não especialistas,

por aqueles que aspiram à compreensão da cultura brasileira numa dimensão básica: a da produção e reprodução do saber.

O livro — como a vida e obra do autor — demonstra a cada linha uma idéia instigante, ainda que não seja nova, de que “a universidade dispõe de um espaço um pouco mais flexível, um pouco mais amplo, que o conquistado pela sociedade global. Isso porque ela é uma instituição-chave das classes dominantes” donde conclui o autor “haver um espaço de mudança ali que pode ser dimensionado por dentro através da instituição, e acionado”.

Resta-nos conferir a leitura e ponderar sobre a solução (ou não) do dilema explicitado. Está ao alcance das nossas mãos um grito de alerta, vale a pena interpretá-lo.

CAPRA, Fritjof — **Sabedoria Incomum: Conversas com Pessoas Notáveis**. São Paulo: Cultrix, 1990, 279 pags.

Andrés Ibarra
Departamento de Sociologia, UnB

Após *O Tao da Física* (1975) e *O Ponto de Mutação* (1982), dois grandes sucessos editoriais das duas últimas décadas, chega ao Brasil a tradução do último livro de Fritjof Capra. A primeira coisa que chama a atenção nesse livro é que, afora o capítulo 7, “Os diálogos de Big Sur”, reprodução de um encontro (promovido pelo autor) entre algumas “pessoas notáveis” que aparecem ao longo do livro, as “conversas” com essas pessoas não aparecem na forma de entrevistas gravadas, mas numa outra em que as impressões e memórias do autor a respeito destas, entrecortadas aqui e ali por citações delas extraídas, assumem o papel principal, dando à narrativa uma fluidez que ajuda bastante a leitura, inclusive tornado-a divertida. O livro pode assim ser visto como um resumo extremamente pessoal de várias conversas que o autor teve ao longo das duas últimas décadas com cientistas, médicos, terapeutas, políticos — alguns deles de grande destaque, outros não — relatando como ele os conheceu e abordou.

O livro apresenta três dimensões que cabe explicar. A primeira delas diz respeito à trajetória de vida do autor, a qual se revela ao longo do livro: de um ilustre desconhecido recém-formado em física e adepto da contracultura nos anos 60 à celebridade mundial cujos livros são lidos tanto no Ocidente quanto no Oriente. É uma *démarche* plena de descobertas, acasos, coincidências e encontros que não deixam de apresentar um certo ritmo de aventura que muitos podem achar fascinante. Capra possui um grande dom descritivo, seja de pessoas, seja de lugares; assim, não deixam de ser instigantes as suas descrições tanto das pessoas com as quais ele “conversou”, quan-

to dos lugares nos quais essas conversas ocorreram. É o caso, por exemplo, da sua descrição do psiquiatra R. D. Laing, ou da descrição de sua viagem à Índia, ou da magnífica casa do psicólogo Stanislav Grof à beira de um penhasco sobre o Oceano Pacífico. Além dessa capacidade descritiva, o autor possui uma enorme "presença de espírito" que o conduz a encontros e situações insólitas junto a pessoas envolvidas com questões instigantes, que desafiam o seu tempo. Nesse sentido, poder-se-ia ler *Sabedoria Incomum* como uma etnografia — com seus respectivos perigos e "estranhamentos" por parte do autor — do que há de mais avançado em nível mundial no âmbito de algumas ciências tais como a física, a psicologia e a economia bem como a medicina e a política. Só isso já torna sua leitura recomendável.

Contudo, há uma outra dimensão, que diz respeito ao holismo, fenômeno surgido nestas duas últimas décadas, (filosófico, científico, religioso?), em nível mundial. Sem dúvida, *Sabedoria Incomum* participa desse movimento. Em diversos momentos, fica claro que o holismo orienta não só a proposta global do autor como também o sentido que este procura imprimir à maioria das "conversas". Nesse sentido, o livro é um precioso documento da genealogia do holismo. Nas "conversas" relatadas fica a sensação de que o autor tenta, apesar das suas perplexidades, "puxar a sardinha para a sua brasa", arrancando dos seus interlocutores conclusões favoráveis às suas teses. É comum, nessas conversas, que após todo o vai-vém aproximativo e a exposição de perspectivas, questões e dúvidas, haja um momento de quase "revelação", no qual tanto o autor parece obter aquilo que estava procurando quanto o seu interlocutor parece se dar conta de uma nova dimensão que estava latente no seu trabalho e que ainda não havia conseguido "verbalizar". Esses momentos são apresentados com um tom revelatório e todos coincidem com a formulação de um modelo holístico, seja para a física, seja para a medicina ou para a economia. Na física, a noção de que há uma "inter-relação" e uma "interdependência fundamental entre todos os fenômenos da natureza" (p. 38). Na medicina, a noção de que a doença, física ou mental, deve ser abordada de um ponto de vista mais abrangente que o modelo "newtoniano" de causa e efeito e ser analisada na perspectiva de um desequilíbrio sistêmico do qual o organismo afetado é apenas um componente. Em economia, a noção de que um crescimento setorializado implica consequências destrutivas em nível global e a necessidade de uma perspectiva sistêmica para o exercício do planejamento econômico em todos os níveis são idéias muito próximas à ecologia, e cujo desenvolvimento demonstraria, segundo o autor, o lado "espiritual" desta (p. 214). Poderíamos perguntar se, no fundo, não se trata da idéia de um novo paradigma — termo utilizado pelo autor e tirado da obra de T. Kuhn — sendo apresentada a cientistas cujas indagações não possuem respostas plenamente reconhecidas nos seus respectivos âmbitos científicos e cujo consentimento serviria para a legitimação de um discurso que se baseia mais no combate a um paradigma

newtoniano do que no trabalho científico propriamente dito, apesar do *background* "científico" do autor. Para aqueles que se interessam em compreender os jogos de interesses que dão origem ao fenômeno do holismo nas sociedades modernas, *Sabedoria Incomum* é, sem dúvida, um livro indispensável.

Por último, há uma terceira dimensão: a dos trabalhos das pessoas com as quais o autor dialogou, divulgados ao longo das páginas do livro, apresentando algumas novidades que podem ser úteis para o desenvolvimento de certas áreas específicas do conhecimento. É o caso, por exemplo, do físico Geodfrey Chew e da sua tentativa de integração da física quântica e da teoria da relatividade à nova teoria que ele chama de *bootstrap*; ou então das pesquisas do médico Carl Simonton e de sua mulher que, ao tratarem com pacientes terminais, concluem que a origem de um grande número de doenças está na incapacidade do indivíduo doente de lidar com algum aspecto negativo da sua vida ou de enfrentar algum problema do seu cotidiano. De particular interesse podem ser as hipóteses levantadas pela ativista Hazel Henderson, a respeito do fenômeno da inflação no mundo moderno, bem como suas idéias a respeito dos limites das principais correntes do pensamento econômico atual. Tanto no caso dela como no da líder indiana Indira Gandhi, que expõe o dilema por ela enfrentado diante das alternativas a serem adotadas entre a tradição e a modernidade no seu país, há uma exposição clara e concisa de questões que estão na ordem do dia de sociedades como a nossa. Há ainda o trabalho do filósofo e líder espiritual indiano Krishnamurti que, ao contrário do que a contracultura que o absorveu e divulgou poderia esperar, declara: "J'adore la science. C'est merveilleux!" (p. 23). São trabalhos e idéias importantes e, muitas vezes, pouco divulgadas, que não deixam de aparecer nessas "conversas com pessoas notáveis".