SOCIEDADE e ESTADO

VOLUME XII NÚMERO 1 JANEIRO-JUNHO 1997

A REFORMA do ESTADO

SOCIEDADE e ESTADO

REVISTA FINANCIADA COM RECURSOS DO
Programa de Apoio a Publicações Científicas
MCT CNPq FINEP

SOCIEDADE e ESTADO

A REFORMA do ESTADO

Volume XII
Número 1
janeiro-junho 1997

Paralelo 15

SOCIEDADE E ESTADO
Revista semestral de Sociologia
Volume XII, número 1, janeiro-junho 1997

Impresso no Brasil sob a responsabilidade do
Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília
Campus Universitário - Asa Norte
70910-900 - Brasília - Distrito Federal

Edição e distribuição
Paralelo 15
SIG Quadra 2 nº 460
70610 400 Brasília DF
fone (061) 224 7706
FAX (061) 224 1895
E-mail: paralelo@conectanet.com.br

ISSN 0102-6992

Sociedade e Estado / Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília - Brasília : Departamento, 1997 -

semestral

1. Sociologia . I. Universidade de Brasília - Departamento de Sociologia

---

CDU 301:321 (05)

SOCIEDADE e ESTADO

SUMÁRIO

Volume XII

Número 1

janeiro–junho

1 9 9 7

Apresentação

Este número dedica-se à reforma do Estado hoje em curso no Brasil. O projeto de reformar-se o Estado brasileiro não é, de modo algum, uma novidade de nossos tempos. Ao contrário, é um velho projeto, que adentrou a cena política nacional ainda no século passado. Sua atualidade deriva, em boa parte, da constância histórica, como que a reiterar a existência, ali, de um possível ponto de inflexão na história, na cultura e na sociedade brasileiras. E deriva também, conforme veremos, da natureza do momento histórico, momento de mudanças aceleradas, paradoxais e descontínuas, cujos segredos ainda desconhecemos, e que conjugam de uma maneira nova a alteração e a tradição, a igualdade, a liberdade e a hierarquia, a ciência e a política, a dominação política, a autonomia moral individual e o bem-estar da sociedade.

Muito se tem discutido sobre a natureza do Estado e da política no Brasil. Um denominador comum das análises parece ser o diagnóstico de patrimonialismo. De diversas maneiras, e por parte de diversos segmentos da sociedade, o Estado brasileiro é visto como um ente que (por sua própria natureza) se presta à apropriação privada. E a sociedade, por sua vez, vem a ser vista como um conjunto de diversos segmentos com um só objetivo, semelhante e concorrente: apropriar-se do Estado. Oligarquias, corporações do capital e do trabalho, financistas-tecnocratas, aventureiros da política e outros tipos, todos nascidos dessa peculiar relação entre Estado e sociedade que é o patrimonialismo legado pelos três séculos de condição colonial.

O que parece certo é que a renovação do modelo de Estado que se deseja depende do esclarecimento da estrutura histórica das relações do mesmo com a sociedade brasileira, bem como, ao mesmo tempo, da identificação da especificidade das culturas política, econômica e moral de nosso país. Esta análise no plano da cultura permite identificar as potencialidades de que se pode lançar mão em face das novidades trazidas pela história recente, inclusive para neutralizar aspectos indesejáveis da história antiga, que perdura e tende a não mudar. Apenas quando é possível aliar a ocasião histórica a um bom conhecimento dos mecanismos comportamentais é que se pode realizar reformas dignas deste nome, reformas que liguem consistentemente o Estado à sociedade.

O atual momento histórico parece inspirar mudanças descontínuas, de impactos variados. Embora isso inspire cautela, deve-se explorar a possibilidade de que, no caso da relação Estado-sociedade, as mudanças venham a ser mesmo importantes. De modo geral, pode-se registrar um processo, ao longo dos últimos quinze anos, de fortalecimento e "complexificação" da sociedade civil brasileira, que vai deixando de ter o Estado como o seu único — ou ao menos como o seu principal — fator dinâmico. Esse fortalecimento significa uma sociedade civil cujos membros, individualmente, vão, cada vez mais, representando-se como agentes econômicos, políticos e morais que se utilizam de sua autonomia de julgamento e iniciativa de ação para construir um plano de vida de maior coerência subjetiva e de melhores resultados civilizatórios e materiais.

Parece haver uma interessante disponibilidade da população para alterações nesse sentido, com conseqüências a médio e a longo prazos. Essa plasticidade deriva, provavelmente, das próprias ambigüidades de nossa cultura, em geral, e de nossa política, em particular. Interessantes contradições, a pedir por sínteses, entre, por exemplo, o particularismo da crença mágica e o universalismo da fé cristã, ou entre o poder local e sua afinidade com certa tradição individualista (a do "personalismo ibérico" de que fala Sérgio Buarque de Holanda) e o poder burocrático-centralizador, afim à ciência, à democracia formal e a um certo civismo. Ou entre os princípios da igualdade e da hierarquia, ambos inscritos profundamente em nossa cultura, e cuja articulação apresenta diversas possibilidades de concretizar-se em relações sociais e políticas, possibilidades certamente não esgotadas no paradigmático "você sabe com quem está falando", de Roberto da Matta.

Tudo isso ocorre junto com outro processo, de natureza gêmea, e que ultrapassa nossas fronteiras: o da constituição de um espaço público democrático internacional, dinamizado pela própria sociedade civil, que conduz a política a desvencilhar-se do âmbito exclusivo do Estado. Há certa valorização da política no ar: mesmo a crítica mais desabonadora é apaixonada, e a desilusão, muito lamentada. É desse espaço público, que tendencialmente se autonomiza perante o Estado, que deverão partir argumentos para influir na reforma do Estado, argumentos que, por exemplo, poderão conter a esperança de que certa racionalidade de interesse da sociedade seja defendida, e certa racionalidade, de interesse do livre agente individual, seja implementada.

De uma época de firmes e estreitas convicções em líderes de carisma pessoal, parece que estamos a ir para uma outra, em que tal maneira de crer e de ver o mundo tende a ser contrabalançada por aquelas intenções mais

"racionalmente" determinadas. E tal racionalidade implica a cobrança mais efetiva da responsabilidade dos governantes, instaurando uma relação entre sociedade e Estado na qual as duas partes apresentam-se mais nitidamente distintas — a sociedade vai crescendo e aparecendo...

A revista *Sociedade & Estado* considera interessante que tal incipiente forma de relação entre as duas partes seja constituída pelo diálogo, inclusive pela via acadêmico-científica, entre Governo e sociedade. A legitimação das reformas, na verdade, depende disso. Tal processo de diálogo em busca de consenso, que se deve estabelecer entre sociedade e reformadores do Estado, é a única fonte de legitimação afinada com os rumos que parece tomar o regime democrático entre nós. Qualquer outra reforma estará condenada, como tantas outras no passado, a gerar mais um grupo que não se sente responsável pelo Estado que reformou e governa, visto que à sociedade poder-se-á sempre atribuir o "não ter feito a sua parte" no acordo.

O momento atual parece atrair os cientistas para a política, e os políticos, para a ciência, trazendo vivamente à tona a complexidade das relações entre as duas esferas. A crença dos editores é a de que tal problema resolve-se justamente por sua prática. Não há "uma" solução para o problema da relação entre a ciência e a política. Há tantas soluções quantas forem tentadas (e tantas falhas também), pois trata-se de um problema vivo. É nesse espírito que vem a público a presente edição de *Sociedade & Estado*. Ou seja, para constituir-se em veículo ativo dessa discussão em busca de consensos teóricos que são o próprio cimento da legitimação democrática neste final de século e, também, como passo metodológico importante na prática científica.

Nosso pressuposto é o de que a discussão deve evitar a construção de modelos por derivação de um corpo de "fins últimos", explícitos ou velados, que sustentem a conduta "convicta" dos eventuais portadores da verdade. Tais fins últimos podem ser, grosso modo, representados, por um lado, por aquele liberalismo de conseqüências sócio-desintegrantes, que dissolve a moralidade e satura o indivíduo de egoísmo, e, por outro, pelos efeitos de "solidariedade mecânica", que paralisa a riqueza da vida moral, da política e da economia, e que se ligam, historicamente, ao pendor totalitário sempre desenvolvido pelas experiências socialistas e comunistas.

Em algum ponto entre os dois extremos situa-se o padrão adequado para a estruturação das relações entre sociedade e Estado em nosso país. Passemos, pois, à sua procura através de reflexões como as que estes textos nos propõem.

Eurico A. G. C. dos Santos

Da Poliarquia à Oligarquia?

Eleições e demanda por renovação parlamentar

Wanderley Guilherme dos Santos

RESUMO. *A análise da relação entre comportamento eleitoral e sistemas partidários mostra as características do sistema representativo no Brasil nos níveis federal e estadual. O artigo demonstra como metodologias acuradas conjugadas ao uso de dados estatísticos podem aprofundar o estudo da vida política brasileira. A principal conclusão do autor é que o sistema partidário propicia — e o eleitorado aproveita — as oportunidades de oxigenar a vida política, renovando parte importante da representação, em nível federal e estadual.*

I

Comportamento eleitoral e sistemas partidários constituem campo fértil para acompanhar o impacto ora sucessivo, ora simultâneo de inovações metodológicas ou conceituais no desenvolvimento de uma área específica de conhecimento. O primeiro estudo de Paul Lazarsfeld, *The People's Choice*, ao importar o uso sistemático de técnicas estatísticas para as investigações sobre comportamento eleitoral, provocou profunda modificação nos padrões de trabalho da disciplina. O conceito de rigor adquiriu significado mais severo não obstante conceito mais básico, o de *medida*, se haver perdido ao longo da trajetória em que a disciplina se tornava formalmente mais exigente.[1] Contemporaneamente, a robotização de formalismos vem favorecendo a proliferação de refinados exercícios de transformações simbólicas que, a rigor, são confusas quanto ao problema metodológico da

---

Wanderley Guilherme dos Santos é professor do Iuperj e pesquisador do LEEX.

mensuração, além de praticamente vazias de conteúdo cognitivo. Vultoso esforço para coleta e sistematização de enorme quantidade de observações tem resultado, na análise da problemática da democracia, por exemplo, em completo desperdício. Com efeito, qual o significado da informação de que, entre 1960 e 1965, a Holanda passou do valor 99,9 para o valor 99,7 no índice de democracia política, enquanto Honduras transitou de 70,1 para 50,0?[2] Contudo, se abundam acrobacias equivalentes, é inegável a mudança, para melhor, no artesanato de investigação.

Foram igualmente relevantes os desdobramentos teóricos das novas técnicas de pesquisa. Por dois séculos, no mínimo, tomou-se por axiomático que os cidadãos de uma poliarquia seriam dotados de certas qualificações, consideradas requisitos essenciais para o desempenho eficaz do sistema.[3] Um cidadão democrático seria atento aos negócios públicos, informado, consciente de suas preferências e de sua ordem de prioridades. Finalmente, um cidadão democrático seria racional, em sua versão instrumental, isto é, dotado de transitividade: se prefere *A* a *B*, e *B* a *C*, então, necessariamente, há de preferir *A* a *C*. A descoberta de que uma democracia podia ser composta por cidadãos desatentos, mal informados, confusos e "intransitivos" foi teoricamente cataclísmica.

A reformulação operada na doutrina democrática durante as décadas de 1950 e 1960 beneficiaram-se tanto de explorações teóricas (David Truman, *The Governmental Process;* Robert Dahl, *A Preface to Democratic Theory*), quanto da repetição de investigações empíricas e competição entre as "escolas". Embora publicado no mesmo ano de *A Preface*, 1957, *An Economic Theory of Democracy*, de Anthony Downs, ainda não havia estimulado, no início dos anos 1970, a exuberante produção teórica e de pesquisas sobre a racionalidade maximizadora intrínseca tanto ao comportamento político quanto ao econômico.

Talvez não seja excessivo simplismo considerar que é de Downs, de James Buchanan e Gordon Tullock (1962) e de Mancur Olson, Jr. (1964) a inspiração para as correntes, mais convergentes do que conflitantes, que monopolizaram a atenção dos especialistas durante os 1980 e grande parte dos anos 1990: a escola da escolha racional (e associada metodologia derivada da teoria dos jogos), os estudos sobre ciclos econômico-eleitorais e o que, durante certo período, foi denominado "correlatos econômicos da democracia". Esta hegemonia da unidimensionalidade do comportamento esterilizou os modelos analíticos, empobrecendo a complexidade da teoria pluralista (sociologicamente ricos desde Truman e Schatschneider) e escondendo o espinhoso problema do impacto das variáveis subjetivas (ideo-

lógicas, culturais, "irracionais") na explicação de processos políticos. Toda a tradição institucionalista, da cultura cívica, dos interesses nem sempre coerentes dos atores — e não, apenas, do solitário critério maximizante —, foi desprezada. Ao inovador *Civic Culture*, de Gabriel Almond e Sidney Verba, esquecido por deficiência de sofisticação metodológica, juntaram-se *A Theory of Justice* , de John Rawls, *The Great Transformation*, de Karl Polanyi e toda a escola austríaca (Mises e Hayek, os grandes discípulos, como também o fora Polanyi, de Carl Menger). Enfim, as ousadias desbravadoras, e vulneráveis certamente, cederam lugar às centenas de medíocres *clones* das análises multivariadas, cuja complicação estatística esteve altamente correlacionada à trivialidade das hipóteses.

A seara unidimensional foi profícua, contudo. Não é necessário ir aos extremos de hostilidade de Bernard Grofmman (1996) nem à reciprocidade de exigências e de juízos severos de Donald Green e Ian Shapiro (1994) para admitir, reconhecendo o dogmatismo castrador da abordagem unidimensional, a riqueza teórica de, por exemplo, *The Limits of Liberty*, de James Buchanan, ou de *Social Dilemma* , de Gordon Tullock. É perfeitamente possível, ademais, apreciar a elegância, preciosas descobertas empíricas e o rigor dos volumes de Tollisson e colegas (1981) sem tornar-se converso de seitas paralegais que se instalam no claro-escuro da associação entre uma espécie de máfia de *"godfathers"* e círculos acadêmicos (McCormick e Tollisson, 1981; Ekelund,Jr. e Tollisson, 1981). Afinal, existe uma diferença, cedo ou tarde perceptível, entre um empreendimento intelectual de porte e o dandismo turístico-conceitual dos *"breakdowns"*, *"transitions"* e *"consolidations"* das democracias que proliferam a cada golpe de estado — seja para "inaugurar" seja para ocupar "interinamente" o lugar das democracias.[4]

Ao retomar o rumo da boa marcha, volta-se a estudar a motivação complexa do comportamento dos políticos e dos eleitores. Se, em *The Personal Vote*, verifica-se que a prestação de serviços a eleitorados específicos não garante automaticamente a reeleição de parlamentares, *The Rational Public* restitui racionalidade e dignidade ao eleitorado, revelando, com apoio em robusta evidência, que o eleitor distingue, e o faz muito bem, quem melhor representa seus interesses (no plural) e que não se deixa facilmente subornar pelo que Lowi classificaria como políticas distributivas.[5] Estão recuperados o ineditismo civilizatório, a complexidade e o buquê de enigmas que as democracias contemporâneas representam. A começar pela cronologia, dia, mês e ano do nascimento de cada uma, taxa de mortalidade, freqüência de "enfermidades" próprias da adolescência e, em particular, a elucidação

de um núcleo de questões absolutamente essenciais: existe um "teto", um limite superior à democratização? Tornam-se as democracias imortais, atingidas certas condições ecológicas bem específicas ou existirá sempre a possibilidade de um retrocesso? Há casos patológicos de países condenados a recaídas cíclicas no autocratismo? E, se sim, por quê?

A urgência de investigações sobre essa agenda adquire realismo quando, afastados os preconceitos gerados pelos processos de difusão de idéias e de imitação de comportamento, já conhecidos por Gabriel Tarde, e recém-retomados por Sperber (1996) e W. Brian Arthur (1996), verifica-se que o simples critério de participação eleitoral universalizada (tendo por única barreira a idade, de magnitude, aliás, nacionalmente variável), a Inglaterra só concedeu direito irrestrito de voto às mulheres depois da Primeira Guerra Mundial, em 1928, algo que a Suíça só veio a fazer anteontem, em 1971. Ao longo do século XX, todas as atuais democracias européias consideradas antigas, para não dizer clássicas, foram regimes oligárquicos, em que prevaleciam inúmeras restrições à participação, fraude e corrupção eleitorais, violência associada à competição política, em muito semelhantes à Velha República brasileira (1889-1930) que, a propósito, não experimentou *nenhuma interrupção institucional* em seu trajeto evolucionário. Para ser mais preciso na comparação, do golpe de mão de 1841 até 1930, somente o salto do autocratismo monárquico para um sistema representativo (ainda que oligárquico), ocorrido em 1889, produziu-se de maneira desviante de um processo evolutivo "normal". Para surpresa de muitos, talvez, a história institucional brasileira do último século e meio foi mais estável (de acordo com o mesmo conjunto de padrões oligárquicos e democráticos válidos para o resto do mundo) do que os trajetos alemão, francês e italiano, e consideravelmente menos turbulento do que as histórias espanhola, portuguesa ou grega. Essa mesma comparação torna-se finalmente fútil, por incomensurável, se se dispõem lado a lado a evolução do Brasil e o que ocorreu no último século e meio em todo o resto da América Latina e Central, na Europa Oriental, na África e na Ásia. Tratar como um bloco os "países em desenvolvimento" ou instáveis, politicamente subdesenvolvidos etc., é arriscar-se a sucessivos fracassos, tal como a inflação tipológica recente o comprova.

Sabe-se pouco do evolucionarismo oligárquico-poliárquico, e o que se sabe está deformado por evidências incompletas, interpretações etnocêntricas, fragilidades teóricas e, sobretudo, viciado por indigente autocrítica. Organizar politicamente a cooperação produtiva regular e previsível de milhões de pessoas com um mínimo de coação e em condições de

conflitos potenciais sem precedentes permanece o desafio mais dramático da humanidade. Não por acaso, *nunca* a espécie humana dizimou deliberadamente extraordinário número de membros da própria espécie antes de instaurar outro percurso da oligarquia rumo à poliarquia. Na fisiologia delicada do coração da matéria, encontra-se o misterioso laboratório em que se misturam a subjetividade humana e os estímulos do mundo — o *ego* e o *alter* em interação eleitoral-competitiva.

O processo eleitoral é o mais importante rito de massa da sociedade industrial. A articulação causal que existe entre esse rito em larga escala e as conseqüências que ele presumivelmente acarreta — a saber, as políticas substantivas subseqüentes — é apenas ligeiramente menos imponderável do que o caráter causal atribuído pelos ritos de fertilidade, nos grandes impérios antigos, à articulação entre as cerimônias protagonizadas pelos governantes e a marcha ordenada do calendário, a sucessão das estações climáticas e o sucesso na produção agrícola. Mesmo as sociedades totalitárias contemporâneas não abdicaram do rito eleitoral como evidência da origem remota dos comportamentos a serem posteriormente implementados. O ato de votar é a matriz mágica, demiúrgica, do universo político contemporâneo.

Todavia, o impacto do processo eleitoral se dá, fundamentalmente, não nas práticas políticas subseqüentes, mas na *estrutura da representação*. O processo eleitoral é o mecanismo mais amplo e público de recrutamento da elite política, sob a forma de representação, e é para este efeito que a disputa eleitoral aparece como causa eficiente. O modo como a representação integra-se à rede do processo decisório global é algo obscuro, complexo e remoto. Transparente é a eventual modificação que se opera na estrutura da representação em conseqüência dos resultados eleitorais. E a modificação que mencionamos não é apenas partidária, mas pessoal, *nos representantes*. O efeito elementar do processo eleitoral é que vários candidatos não se reelegem, enquanto novos nomes, inteiramente ou quase desconhecidos até então, se incorporam à representação.

O conceito que se tem do sentido da representação — como delegação de um estrato eleitoral, como mandato nacional (Burke), ou mero nome para indicar um estrato da elite política[6] — pode variar, e, provavelmente, variará em função da opinião correlata sobre a articulação da representação com o resto do sistema político. Continuará inegável, entretanto, o dado básico de que cada período eleitoral implica maior ou menor renovação, maior ou menor conservação da representação existente. Renovação-inovação ou conservação-rotina é a dimensão imediatamente afetada pelos re-

sultados eleitorais, e qualquer que seja a concepção sobre as conseqüências políticas do ato eleitoral, estas se fazem sentir pela mediação da estrutura da representação política.

Os estudos eleitorais ocupam-se em determinar a relação existente entre um conjunto de atributos (geográficos, econômicos, educacionais etc.) e a distribuição dos votos por partidos. Entre os atributos estudados, encontra-se a própria filiação partidária, e é freqüente encontrarmos conclusões, tais como:

> *The election outcome in the population or subpopulations, then, may be construed as the result of short-term forces acting upon a certain distribution of party loyalties which have characterized the population.* (Converse, 1966)

Às vezes a conclusão é expressa em termos ainda muito mais fortes. Lazarsfeld e seus associados, por exemplo, consideram que, na campanha de 1940,

> *a person's vote was not determined by his own opinion on any one of the specific campaign issues, but his opinion on these issues were instead determined by his party loyalty.* (Lazarsfeld *et alii*)

Investigações posteriores, contudo, obtiveram resultados suficientes para uma reelaboração da conexão entre opiniões e atitudes do eleitorado e filiação partidária, conduzindo a afirmações mais cautelosas como

> *it is not true that attitude toward the several elements of politics are only reflections of party loyalty or group membership or of other factors that may lead to perceptual distortion.* (Campbell, p.31).

Em conseqüência, tudo que parece seguro afirmar, no presente estágio de informação, é que

> *no one who has taken a careful look at the data of voting research can still believe that party identification is of slight significance for individual behavior.* (Stokes:1966:125, ênfase do texto)

O acréscimo de conhecimento na matéria, portanto, reduz-se à afirmação de que a filiação partidária é não suficiente, porém importante na decisão do eleitor. Correto. Reclama-se, agora, aprofundar essa percepção e investigar até que ponto a filiação partidária é importante, em que condições o é, e quando deixa de ser. Claro, a mensuração da importância da filiação partidária é simultaneamente uma investigação sobre a importância do eleitorado personalista, de carisma ou cartorial, o que implica análise eleitoral *por candidato,* isto é, os processos de renovação e rotina da

representação.[7] Uma opinião bem fundada sobre a extensão em que o eleitorado vota ideologicamente depende em grande parte de uma análise da extensão em que o eleitorado acompanha os candidatos trânsfugas.[8] Assumir que a votação partidária corresponde a uma votação prioritariamente política, ainda que possa ser correta, *grosso modo,* esconde todavia o escopo do que, dentro dessa votação partidária, pertence à votação individual. Inversamente, ao se assumir que o demagogo, o pequeno líder populista, o condutor carismático, possuem uma votação estritamente pessoal, está-se supondo que a resposta do eleitorado permanecerá inalterada face a qualquer mudança partidária dos representantes. Novamente, os casos mais espetaculares de líderes populistas (âmbito nacional) parecem corroborar essa presunção. Entretanto, aquilo que pode ser verdadeiro no nível nacional, e de repercussão espetacular, pode ser falso em níveis mais elementares de representação.

Apenas para efeito de argumentação, penso ser plausível imaginar o eleitorado composto por quatro tipos principais de eleitores: eleitores ideológicos, eleitores cartoriais, eleitores de carisma e eleitores circunstanciais.[9] A classificação explica-se por si mesma e cabe apenas mencionar que na última categoria incluímos todo eleitor que apresenta razões inteiramente assistemáticas para seu voto, por exemplo, "um amigo pediu", "casualmente ouviu um discurso que o agradou", "parente de um conhecido" etc. Seguramente a composição da população eleitoral, de acordo com essas categorias, varia *intra*nacionalmente e *inter*nacionalmente. Mais ainda, muito possivelmente, varia também em função do tempo, quer dizer, de novas gerações de eleitores, e do clima político. É sabido que a nova geração eleitoral brasileira parece ser ponderavelmente distinta, em sua composição, quanto à votação ideológica, circunstancial etc., da geração imediatamente pré-1964. Se assim é, as grandes mudanças de orientação eleitoral, no nível agregado, são basicamente uma função das mudanças na composição individual do eleitorado, não significando, necessariamente e sempre, uma mudança de persuasão político-partidária da população.

Se acrescentarmos a essa diferenciação do eleitorado a diferenciação "natural" de estratos sócio-econômicos, obteremos, então, subpopulações eleitorais com variados perfis de composição, e a renovação e/ou conservação da representação vai ser finalmente uma reprodução no nível do recrutamento político da distribuição desses tipos de eleitores pelas diversas posições sociais. Ganham sentido, em conseqüência, questões como: até que ponto está o eleitorado da classe média, num determinado ponto no tempo, disposto a tolerar mudanças partidárias de seus líderes? E o eleito-

rado operário? E a resposta, é claro, dependerá da porcentagem do eleitorado de carisma, somada à porcentagem do eleitorado cartorial, ou parte dele, e mais parte do eleitorado circunstancial.

Enfim, dois conjuntos de estudos — estudos sobre comportamento eleitoral e os tradicionais estudos sobre populismo — assentam-se sobre duas premissas, a saber: a identificação de votação partidária com definição política e a identificação de votação pessoal com votação populista — que só podem ser esclarecidas com base em estudos sistemáticos das votações individuais dos políticos, resultando, no agregado, em posições do eleitorado ao longo das dimensões renovação *versus* rotina.

A investigação sistemática dos votos inovadores e de rotina interessa ainda, de maneira crucial, ao processo de socialização da elite política. O conservador Alcindo Sodré (1933) objetava à intervenção dos tenentes na vida política, após a Revolução de 30, apoiado na premissa de que política se aprende fazendo. O que se aprende fundamentalmente são técnicas de negociação, de formação de coalizões, de promoção de consenso — aprendizado que requer certas qualificações psicológicas ou, pelo menos, a inexistência de "calos" profissionais incompatíveis com a natureza do aprendizado. A eficácia política da representação, portanto, depende da habilidade com que os papéis políticos são desempenhados, e a total renovação da representação, a cada oportunidade eleitoral, obrigaria ao aprendizado completo, descontínuo, das qualificações da profissão. Para efeito de socialização política dos representantes, a existência de um *quantum* de conservadorismo, de permanência de representações anteriores, é indispensável.

Em outra vertente, toda uma tradição de análise política acentua a necessidade de renovação da elite como estratégia contraceptiva de decadência do sistema político. Mosca e Pareto, sobretudo, mas também Michels (1965), em certo sentido, assinalam os riscos de um fechamento do grupo dirigente, conduzindo a uma incapacidade de inovar comportamentos e respostas face a novas ou velhas situações. O requisito de renovação decorre assim da mesma fonte de onde decorre o requisito de permanência, a saber, a eficácia política da representação. Qual deve ser o balanço ótimo entre renovação e permanência, entre voto inovador e voto de rotina? Em que medida desvios em relação a essa definição teórica de ótimo podem ser tomados como indicadores de oligarquização do sistema político (baixo índice de renovação)? Em que condições podem ser tomados como prenúncios de rebelião eleitoral (baixo índice de permanência)? Há toda uma área de questões ligadas à estabilidade e à eficiência do sistema político, na medida em que isso depende da habilidade e eficiência da

representação, que serão esclarecidas ao se elaborarem instrumentos de análise adequados.

No processo eleitoral, regula-se vasto mecanismo *público* de recrutamento político. Seu impacto imediato é sobre a estrutura da representação, ao longo das dimensões renovação e permanência. Qualquer influência do processo eleitoral sobre outros segmentos do sistema político, e especialmente sobre os processos de decisão, faz-se pela mediação da estrutura da representação resultante da agregação de milhões de votos individuais em candidatos individuais (em sistemas de listas abertas ou modificáveis). O papel do partido e/ou do líder carismático e/ou do líder cartorial na determinação do voto individual é uma questão a ser esclarecida de modo mais rigoroso quando se acumularem investigações sobre a dicotomia voto inovador/voto de rotina. Até lá, as conclusões sobre a suficiência da identificação partidária para a decisão eleitoral constituem salto não autorizado pelas análises empreendidas. É possível que sejam verdadeiras, porém os caminhos para chegar-se a elas podem e devem ser refinados. Nesse sentido, obter-se-á melhor conhecimento da estrutura do eleitorado, que não é composto apenas de eleitores ideológico-partidários e de eleitores personalistas. Existem também os eleitores cartoriais e os eleitores de circunstância. Provavelmente, o impacto de uma série de fenômenos sobre a decisão eleitoral (baixo e alto estímulo eleitoral, maior ou menor intensidade da campanha etc.), já identificados pelos estudos eleitorais, será diferenciado, isto é, variará de um tipo de eleitor para outro.

O conceito de voto inovador e voto de rotina é estratégico para esclarecimento da significação imediata do processo eleitoral — a estrutura da representação — e, incidentalmente, para uma percepção mais realista do papel do partido, do líder, na determinação do voto individual.[10] Em continuação, apresenta-se uma definição de ambos os conceitos de modo a permitir, partindo de uma análise agregada de resultados eleitorais, inferir variações sobre mudanças individuais de voto ocorridas em relação a candidatos e não a partidos. Trata-se, no que se segue, de um conjunto de proposições estritamente analíticas com o objetivo de descrever de maneira tão discriminada quanto possível um conjunto específico de fenômenos.[11]

II

Medir o conservadorismo eleitoral no Brasil equivale a esclarecer parte da contribuição do eleitorado para a caracterização da trajetória oligarquia-poliarquia, na medida em que se descreve a *demanda* por renovação de elites eletivas revelada pelo processo eleitoral. Os limites institucionais dos resultados devem ser tomados com cautela e serão mencionados na conclusão. Por ora, esclareça-se que a pesquisa simplificou o modelo, procedendo à computação entre cada par de eleições sucessivas. Assim, não foi medida a taxa de reincorporação à representação daqueles que, sendo derrotados em uma eleição, tenham saído vencedores posteriormente. A reincorporação daqueles que, por decisão própria, abandonaram a competição e voltaram depois a ela também não foi catalogada. Finalmente, não foram revelados os motivos da desistência — se abandono completo ou candidatura a posto diferente do que o representante possuía. Reiterando: o modelo aqui aplicado consiste em variante do original e é assim definido:

$$RENL = RENB - (RENC + RENV),$$

do qual se poderão derivar as taxas de renovação líquida, de renovação compulsória e de renovação vegetativa (por aumento do tamanho da representação) para doze eleições compreendidas entre 1945/1947 e 1994 (das treze eleições transcorridas, a primeira representa nosso t = 0 , da qual resultam doze comparações entre pares sucessivos), para a Câmara Federal e para as Assembléias Legislativas.

O conceito de elasticidade-renovação foi aqui refinado, sendo agora o resultado da comparação direta entre proporção de renovação líquida (substituição de ex-representantes) e proporção conservada (taxa de reeleitos), conforme a seguinte fórmula:

$$E = \frac{Taxa\ RENL}{Taxa\ REELEITOS}$$

o que indica o impacto da demanda por renovação, ponderando pela tendência à oligarquização, e descontada a renovação compulsória (substituição de desistentes) e a renovação vegetativa (aumento no tamanho da representação).

Em 330 eleições disputadas para a Câmara Federal, entre 1945 e 1994, apresentaram-se, no total, 20.427 candidatos, distribuídos entre estreantes e recandidatos, que pleiteiam 5.154 vagas, em média de 4 candidatos por

vaga, no período. Nas 289 eleições para as Assembléias estaduais, o contingente de postulantes foi, naturalmente, bem maior: 54.829 candidatos para 12.010 postos. A média, contudo, de 4.5 candidato por vaga, não discrepou significativamente da média federal.[12]

O número de partidos parlamentarmente *representados* — com freqüência bem inferior ao daqueles que *concorrem* às eleições — alcançou a cifra de 135 na Câmara Federal, mas isso não significa que, no período, 135 partidos circularam nos corredores do parlamento, pois não são completamente diferentes a cada legislatura. Aliás, dos 13 partidos parlamentarmente representados em 1962, 12 já vinham desde as eleições de 1950, assim como foram os mesmos dois da eleição de 1966 à 1978 e dos 18 parlamentarmente representados em 1994, 12 (67%) vêm desde 86. Adicional refrigério para o susto que o número de partidos possa provocar, tenha-se presente que, em cada um dos dois períodos polipartidários sem constrangimentos (1945-1962 e 1982-1994), os quatro maiores detinham cerca de 85% da representação, no primeiro período, e os cinco maiores, 73%, no segundo. Opera aqui o efeito-trânsfuga, sem dúvida, mas o trânsito dos parlamentares entre legendas não altera a observação de que a escala da aparente pulverização partidária revela-se não mais do que como mera aparência.

A concentração da representação parlamentar em razoável número de partidos permite compreender que, *governativamente*, a Câmara Federal brasileira nunca esteve próxima da superpopulação partidária. Ao contrário, o número de *partidos efetivos* em operação na Câmara sempre foi extraordinariamente baixo, com ou sem ditadura do Executivo, padrão só alterado nas eleições de 1990 e 1994. E isso vale também para a representação dos estados, na Câmara Federal, e igualmente para as próprias Assembléias estaduais.

É natural interpretar-se o número de partidos nominais como indicador do grau de dispersão partidária no parlamento, supondo-se que cada sigla pese igualmente no governo do parlamento. O jogo não se desenrola assim, porém. O índice de *dispersão partidária efetiva*, que sugiro, consiste justamente na distância que vai entre o número de partidos efetivos e o de partidos parlamentarmente representados: se a cada partido nominal correspondesse força suficiente para torná-lo efetivo, teríamos, aí sim, o máximo de dispersão possível, dado o número de partidos com assento no Congresso. Tomando-se, porém, o valor do número de partidos efetivos como proporção do *máximo* que poderia alcançar, dado o parâmetro nominal, verifica-se que, mesmo nas eleições historicamente desviantes de 1990 e 1994, o

TABELA 1

Número de partidos efetivos e número de partidos nominais
Câmara dos Deputados, estados, 1945/1994

	1945		1950		1954		1958		1962		1966		1970		1974		1978		1982		1986		1990		1994	
	P.E.	N.P.	P.E.	N.P.	P.E.	N.P.	P.E.	N.P.	P.E.	N.P.	P.E.	N.P.	P.E.	N.P.	P.E.	N.P.	P.E.	N.P.	P.E.	N.P.	P.E.	N.P.	P.E.	N.P.	P.E.	N.P.
RO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,8	2	1,8	2	1,2	2	4,0	5
AC	-	-	-	-	-	-	-	-	1,9	2	2,0	2	1,8	2	1,7	2	2,0	2	2,0	2	2,0	3	1,9	2	2,5	3
AM	2,6	3	3,2	4	1,7	2	3,7	5	2,8	3	1,7	2	1,6	2	1,9	2	1,7	2	2,0	2	2,5	3	4,5	5	3,2	4
RR	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2,0	2	3,9	5	3,2	5
PA	1,9	3	2,4	3	2,3	3	2,8	3	3,5	4	1,4	2	1,6	2	1,7	2	1,9	2	1,9	2	1,6	3	4,0	7	4,0	7
AP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,6	2	3,1	5	4,0	5
TO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2,8	4	4,0	4
MA	1,7	2	2,5	4	1,4	2	2,1	3	1,8	3	1,4	2	1,3	2	1,2	2	1,3	2	1,4	2	2,5	3	5,5	10	3,9	7
PI	1,9	2	1,9	2	3,2	4	3,2	4	2,8	3	1,2	2	1,3	2	1,2	2	1,0	2	1,7	2	2,6	3	2,9	4	3,3	4
CE	2,2	3	2,2	3	3,3	5	4,2	6	3,5	5	1,5	2	1,4	2	1,4	2	1,6	2	1,5	2	2,5	4	5,1	7	3,1	6
RN	2,3	3	2,5	3	2,8	3	3,2	4	3,7	4	1,0	2	1,7	2	1,8	2	1,8	2	1,8	2	2,4	3	3,1	4	2,2	3
PB	1,7	2	2,7	3	3,1	4	2,7	3	2,6	3	1,8	2	1,8	2	1,8	2	1,8	2	1,9	2	2,2	3	4,2	5	2,4	4
PE	2,8	5	2,7	5	2,7	6	3,3	6	3,1	6	1,4	2	1,4	2	1,6	2	1,8	2	1,9	2	2,1	3	3,6	6	3,4	7
AL	1,7	2	2,8	3	2,7	5	4,8	5	3,9	5	1,7	2	1,4	2	1,7	2	1,7	2	1,8	2	2,5	3	3,5	5	7,5	8
SE	1,9	2	4,4	5	3,7	5	2,3	3	3,2	4	1,3	2	1,0	2	1,4	2	1,7	2	1,6	2	2,4	3	2,8	4	4,6	5
BA	2,5	5	3,3	4	3,3	6	3,6	5	3,6	6	1,4	2	1,3	2	1,4	2	1,6	2	1,8	2	2,2	4	6,6	12	4,6	11
MG	2,7	4	2,9	4	3,1	5	3,1	4	3,2	6	1,5	2	1,4	2	1,8	2	1,9	2	2,0	3	2,0	6	7,4	11	6,8	11
ES	1,3	2	2,6	4	2,6	4	3,2	4	4,5	5	1,6	2	1,7	2	1,8	2	1,8	2	1,9	2	1,8	3	2,1	3	5,0	6

	1945		1950		1954		1958		1962		1966		1970		1974		1978		1982		1986		1990		1994	
	P.E.	N.P.	P.E.	N.P.	P.E.	N.P.	P.E.	N.P.	P.E.	N.P.	P.E.	N.P.	P.E.	N.P.	P.E.	N.P.	P.E.	N.P.	P.E.	N.P.	P.E.	N.P.	P.E.	N.P.	P.E.	N.P.
ES	1,3	2	2,6	4	2,6	4	3,2	4	4,5	5	1,6	2	1,7	2	1,8	2	1,8	2	1,9	2	1,8	3	2,1	3	5,0	6
GB	2,7	4	3,1	5	4,1	6	3,6	5	3,0	6	1,7	2	1,8	2	,6	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
RJ	2,3	4	3,1	4	3,0	3	3,9	5	4,7	7	1,9	2	1,9	2	1,9	2	1,5	2	3,6	5	5,0	9	4,9	15	9,9	13
SP	3,3	6	4,0	5	5,9	9	6,8	10	7,4	10	1,9	2	1,6	2	1,8	2	1,7	2	2,8	4	3,6	9	7,4	11	6,8	13
PR	1,9	3	3,5	4	4,2	5	3,6	6	3,9	5	1,4	2	1,3	2	2,0	2	1,9	2	1,9	2	1,4	3	5,5	7	7,1	9
SC	1,5	2	2,5	3	2,3	3	2,3	3	2,5	3	1,4	2	1,7	2	1,9	2	1,9	2	2,0	2	2,4	3	4,1	6	4,4	5
RS	1,6	5	2,8	5	3,1	5	2,3	4	3,2	7	1,9	2	1,9	2	1,9	2	1,9	2	2,7	3	2,7	5	4,1	6	5,4	7
MS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-	1,7	2	2,0	2	2,4	3	3,9	5	4,6	6
MT	1,7	2	2,5	3	2,3	3	2,5	3	2,4	3	1,6	2	1,0	2	1,6	2	1,6	2	2,0	2	2,0	3	3,5	4	8,0	8
GO	1,7	2	2,3	3	2,6	3	2,2	4	2,7	4	1,8	2	1,8	2	1,8	2	1,9	2	1,7	2	1,8	3	4,5	7	4,6	9
DF	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2,4	3	5,2	6	4,0	5

Fonte: TSE. TREs. SERPRO.

TABELA 2

Dispersão partidária
Câmara dos Deputados, estados, 1945/1994

	1945	1950	1954	1958	1962	1966	1970	1974	1978	1982	1986	1990	1994
RO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,90	0,90	0,60	0,80
AC	-	-	-	-	0,95	1,00	0,90	0,85	1,00	1,00	0,67	0,95	0,83
AM	0,87	0,80	0,85	0,74	0,93	0,85	0,80	0,95	0,85	1,00	0,83	0,90	0,80
RR	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,00	0,78	0,64
PA	0,63	0,80	0,77	0,93	0,88	0,70	0,80	0,85	0,95	0,95	0,53	0,57	0,57
AP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,80	0,62	0,80
TO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,70	1,00
MA	0,85	0,63	0,70	0,70	0,60	0,70	0,65	0,60	0,65	0,70	0,83	0,55	0,56
PI	0,95	0,95	0,80	0,80	0,93	0,60	0,65	0,60	0,50	0,85	0,87	0,73	0,83
CE	0,73	0,73	0,66	0,70	0,70	0,75	0,70	0,70	0,80	0,75	0,63	0,73	0,52
RN	0,77	0,83	0,93	0,80	0,93	0,50	0,85	0,90	0,90	0,90	0,80	0,78	0,73
PB	0,85	0,90	0,78	0,90	0,87	0,90	0,90	0,90	0,90	0,95	0,73	0,84	0,60
PE	0,56	0,54	0,45	0,55	0,52	0,70	0,70	0,80	0,90	0,95	0,70	0,60	0,49
AL	0,85	0,93	0,54	0,96	0,78	0,85	0,70	0,85	0,85	0,90	0,83	0,70	0,94
SE	0,95	0,88	0,74	0,77	0,80	0,65	0,50	0,70	0,85	0,80	0,80	0,70	0,92
BA	0,50	0,83	0,55	0,72	0,60	0,70	0,65	0,70	0,80	0,90	0,55	0,55	0,42
MG	0,68	0,73	0,62	0,78	0,53	0,75	0,70	0,90	0,95	0,67	0,33	0,67	0,62
ES	0,65	0,65	0,65	0,80	0,90	0,80	0,85	0,90	0,90	0,95	0,60	0,70	0,83
GB/DF	0,68	0,62	0,68	0,72	0,50	0,85	0,90	0,80	-	-	-	-	-

	1945	1950	1954	1958	1962	1966	1970	1974	1978	1982	1986	1990	1994
RJ	0,58	0,78	1,00	0,78	0,67	0,95	0,95	0,95	0,75	0,72	0,56	0,33	0,76
SP	0,55	0,80	0,66	0,68	0,74	0,95	0,80	0,90	0,85	0,70	0,40	0,67	0,52
PR	0,63	0,88	0,84	0,60	0,78	0,70	0,65	1,00	0,95	0,95	0,47	0,79	0,79
SC	0,75	0,83	0,77	0,77	0,83	0,70	0,85	0,95	0,95	1,00	0,80	0,68	0,88
RS	0,32	0,56	0,62	0,58	0,46	0,95	0,95	0,95	0,95	0,90	0,54	0,68	0,77
MS	-	-	-	-	-	-	-	-	0,85	1,00	0,80	0,78	0,77
MT	0,85	0,83	0,77	0,83	0,80	0,80	0,50	0,80	0,80	1,00	0,67	0,88	1,00
GO	0,85	0,77	0,87	0,55	0,68	0,90	0,90	0,90	0,95	0,85	0,60	0,64	0,51
DF	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,80	0,87	0,80

Fonte: TSE

GRÁFICO 1

Renovação líquida e conservação
1950-1994

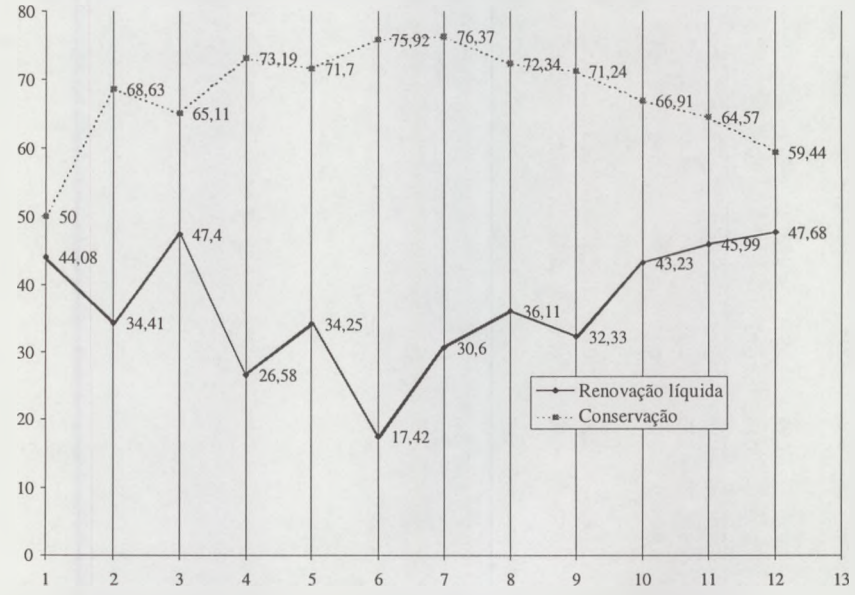


Tabela 3A

Número de partidos efetivos e número de partidos nominais
Câmara dos Deputados, estados, 1945/1994

	1945		1950		1954		1958		1962		1966		1970		1974		1978		1982		1986		1990		1994	
	P.E.	N.P.	P.E.	N.P.	P.E.	N.P.	P.E.	N.P.	P.E.	N.P.	P.E.	N.P.	P.E.	N.P.	P.E.	N.P.	P.E.	N.P.	P.E.	N.P.	P.E.	N.P.	P.E.	N.P.	P.E.	N.P.
RO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,8	2	2,4	4	5,7	8	9,5	10
AC	-	-	-	-	-	-	-	-	1,9	2	1,9	2	1,9	2	2,0	2	2,0	2	2,1	3	1,8	2	4,0	7	4,3	6
AM	2,7	4	3,5	5	4,0	6	4,8	7	8,2	8	1,7	2	1,7	2	1,9	2	1,9	2	1,9	2	3,0	4	5,8	9	6,2	11
RR	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6,4	8	5,5	8
PA	2,4	5	2,3	3	3,2	5	4,0	6	3,4	5	1,4	2	1,7	2	1,7	2	1,9	2	1,9	2	2,4	7	6,2	9	5,8	9
AP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6,2	8	5,6	8
TO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3,6	6	3,2	4
MA	2,8	5	2,7	6	1,9	5	3,0	5	2,5	5	1,5	2	1,4	2	1,4	2	1,3	2	1,4	2	3,1	6	5,1	12	8,4	11
PI	2,1	3	2,3	4	2,4	3	3,3	4	3,4	5	1,4	2	1,4	2	1,3	2	1,2	2	1,8	2	2,5	3	3,6	6	3,4	7
CE	2,9	5	2,5	4	3,6	4	4,4	6	3,2	7	1,6	2	1,4	2	1,4	2	1,6	2	1,6	2	2,7	5	5,1	14	4,4	11
RN	1,9	2	4,2	6	3,3	5	2,8	4	2,7	4	1,1	2	1,7	2	1,8	2	1,8	2	1,8	2	2,7	3	3,8	6	3,4	7
PB	2,1	4	3,4	7	3,4	7	3,6	5	5,4	7	1,8	2	1,8	2	1,7	2	1,7	2	1,9	2	2,7	3	4,4	6	2,9	6
PE	3,1	6	3,5	8	4,8	8	6,2	11	3,8	8	1,5	2	1,5	2	1,7	2	1,8	2	1,9	2	3,2	6	6,1	11	3,7	8
AL	2,6	4	2,9	5	3,3	5	3,4	4	5,7	7	1,7	2	1,6	2	1,7	2	1,7	2	1,8	2	3,7	5	5,9	8	6,8	10
SE	3,3	6	3,9	6	3,6	7	3,1	5	3,7	6	1,4	2	1,6	2	1,6	2	1,7	2	1,4	2	2,9	4	4,2	8	6,0	9
BA	2,9	6	3,8	7	6,1	9	5,3	10	6,0	11	1,4	2	1,2	2	1,4	2	1,5	2	1,8	2	2,3	6	4,9	10	6,6	12
MG	3,9	8	4,4	9	3,1	6	4,7	8	4,9	8	1,5	2	1,4	2	1,9	2	1,9	2	2,1	3	2,9	7	6,3	13	8,8	11

TABELA 3B

Número de partidos efetivos e número de partidos nominais
Câmara dos Deputados, estados, 1945/1994

	1945		1950		1954		1958		1962		1966		1970		1974		1978		1982		1986		1990		1994	
	P.E.	N.P.	P.E.	N.P.	P.E.	N.P.	P.E.	N.P.	P.E.	N.P.	P.E.	N.P.	P.E.	N.P.	P.E.	N.P.	P.E.	N.P.	P.E.	N.P.	P.E.	N.P.	P.E.	N.P.	P.E.	N.P.
ES	3,8	8	3,1	5	3,9	7	4,2	6	4,5	6	1,7	2	1,7	2	1,8	2	1,9	2	1,9	2	2,8	6	6,9	9	8,8	10
GB	-	-	-	-	-	-	-	-	6,8	12	1,6	2	1,7	2	1,6	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
RJ	3,2	5	3,8	6	4,3	7	5,3	8	7,6	10	1,9	2	1,9	2	1,9	2	1,6	2	3,7	5	6,4	14	6,4	15	8,7	17
SP	4,4	8	6,9	12	8,2	12	9,7	12	8,4	10	1,9	2	1,5	2	1,8	2	1,7	2	2,8	4	3,9	7	7,1	13	7,2	14
PR	3,8	7	3,9	6	5,0	6	3,7	6	4,6	5	1,4	2	1,4	2	1,9	2	1,9	2	1,9	2	1,9	6	5,8	9	6,8	9
SC	2,2	4	2,9	5	3,2	6	3,1	6	3,2	6	1,5	2	1,7	2	1,9	2	2,0	2	1,9	2	2,8	6	5,1	10	4,4	7
RS	3,5	6	3,7	7	3,6	8	3,6	8	4,1	8	1,9	2	1,9	2	1,9	2	1,9	2	2,8	3	3,2	5	6,5	8	6,1	10
MS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,9	2	2,0	2	2,6	5	11,1	17	6,9	8
MT	3,4	4	2,8	3	2,8	4	2,9	4	3,0	4	1,5	2	1,2	2	1,6	2	1,6	2	1,9	2	2,4	5	3,4	9	6,1	9
GO	2,7	4	3,0	4	3,2	4	2,3	3	2,7	4	1,8	2	1,8	2	1,9	2	1,9	2	1,4	2	2,1	5	4,9	11	7,0	10
DF	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8,9	14	5,2	10

Fonte: TSE.

TABELA 4A

Dispersão partidária, Assembléias Legislativas, estados, 1947/1994

	1947	1950	1954	1958	1962	1966	1970	1974	1978	1982	1986	1990	1994
RO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,90	0,60	0,71	0,95
AC	-	-	-	-	0,95	0,95	0,95	1,00	1,00	0,70	0,90	0,57	0,72
AM	0,68	0,70	0,67	0,69	1,03	0,85	0,85	0,95	0,95	0,95	0,75	0,64	0,56
RR	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,80	0,69
PA	0,48	0,77	0,64	0,67	0,68	0,70	0,85	0,85	0,95	0,95	0,34	0,69	0,64
AP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,78	0,70
TO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,60	0,80
MA	0,56	0,45	0,38	0,60	0,50	0,75	0,70	0,70	0,65	0,70	0,52	0,43	0,76
PI	0,70	0,58	0,80	0,83	0,68	0,70	0,70	0,65	0,60	0,90	0,83	0,60	0,49
CE	0,58	0,63	0,90	0,73	0,46	0,80	0,70	0,70	0,80	0,80	0,54	0,36	0,40
RN	0,95	0,70	0,66	0,70	0,68	0,55	0,85	0,90	0,90	0,90	0,90	0,63	0,49
PB	0,53	0,49	0,49	0,72	0,77	0,90	0,90	0,85	0,85	0,95	0,90	0,73	0,48
PE	0,52	0,44	0,60	0,56	0,48	0,75	0,75	0,85	0,90	0,95	0,53	0,55	0,46
AL	0,65	0,58	0,66	0,85	0,81	0,85	0,80	0,85	0,85	0,90	0,74	0,74	0,68
SE	0,55	0,65	0,51	0,62	0,62	0,70	0,80	0,80	0,85	0,70	0,73	0,53	0,67
BA	0,48	0,54	0,68	0,53	0,55	0,70	0,60	0,70	0,75	0,90	0,38	0,49	0,55
MG	0,49	0,49	0,52	0,59	0,61	0,75	0,70	0,95	0,95	0,70	0,41	0,48	0,80
ES	0,48	0,62	0,56	0,70	0,75	0,85	0,85	0,90	0,95	0,95	0,47	0,77	0,88
GB	-	-	-	-	0,57	0,80	0,85	0,80	-	-	-	-	-

TABELA 4B

Dispersão partidária, Assembléias Legislativas, estados, 1947/1994

	1947	1950	1954	1958	1962	1966	1970	1974	1978	1982	1986	1990	1994
RJ	0,64	0,63	0,61	0,66	0,76	0,95	0,95	0,95	0,80	0,74	0,46	0,43	0,51
SP	0,55	0,58	0,68	0,81	0,84	0,95	0,75	0,90	0,85	0,70	0,56	0,55	0,51
PR	0,54	0,65	0,83	0,62	0,92	0,70	0,70	0,95	0,95	0,95	0,32	0,64	0,76
SC	0,55	0,58	0,53	0,52	0,53	0,75	0,85	0,95	1,00	0,95	0,47	0,51	0,63
RS	0,58	0,53	0,45	0,45	0,51	0,95	0,95	0,95	0,95	0,93	0,64	0,81	0,61
MS	-	-	-	-	-	-	-	-	0,95	1,00	0,52	0,65	0,86
MT	0,85	0,93	0,70	0,73	0,75	0,75	0,60	0,80	0,80	0,95	0,48	0,38	0,68
GO	0,68	0,75	0,80	0,77	0,68	0,90	0,90	0,95	0,95	0,70	0,42	0,45	0,70
DF	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,64	0,52

Fonte:TSE.

TABELA 5

Número de partidos efetivos e número de partidos nominais
Câmara dos Deputados, estados, 1945/1994

	1945		1950		1954		1958		1962		1966		1970		1974		1978		1982		1986		1990		1994	
	N.P.	P.E.	N.P.	P.E.	N.P.	P.E.	N.P.	P.E.	N.P.	P.E.	N.P.	P.E.	N.P.	P.E.	N.P.	P.E.	N.P.	P.E.	N.P.	P.E.	N.P.	P.E.	N.P.	P.E.	N.P.	P.E.
ES	3,8	8	3,1	5	3,9	7	4,2	6	4,5	6	1,7	2	1,7	2	1,8	2	1,9	2	1,9	2	2,8	6	6,9	9	8,8	10
N	4	2,2	5	2,9	3	2,6	5	4,2	5	3,2	2	1,7	2	1,6	2	1,9	2	1,9	2	1,9	5	1,7	10	6,4	11	6,4
NE	7	2,4	9	3,5	9	4,2	9	3,9	10	3,9	2	1,4	2	1,4	2	1,5	2	1,6	2	1,8	7	2,4	15	6,2	14	5,3
SE	9	3,5	8	4,4	9	4,9	11	5,6	12	5,6	2	1,8	2	1,7	2	1,9	2	1,9	5	3,0	10	3,4	15	9,4	16	8,9
S	5	1,6	6	3,2	7	4,2	7	3,1	7	3,8	2	1,8	2	1,7	2	1,9	2	1,9	3	2,3	5	2,1	9	6,0	10	7,4
CO	4	1,8	5	2,9	6	3,2	5	2,7	4	2,9	2	1,7	2	1,5	2	1,7	2	1,8	2	1,9	6	2,2	14	8,7	12	7,2
BR	11	2,8	12	4,1	13	4,6	12	4,5	13	4,6	2	1,6	2	1,7	2	1,9	2	2,0	5	2,4	12	2,9	19	9,0	18	8,2

Fonte: TSE.

índice de dispersão partidária efetiva sempre manteve-se remotamente aquém (excetuando-se o período autoritário 1966-1978) do máximo que poderia alcançar. Nas Tabelas 1 a 5, acima apresentadas, nota-se que essa conclusão é válida até mesmo para as Assembléias, com exceção das duas últimas eleições estaduais.

TABELA 6

Partidos parlamentarmente representados (NP), Partidos efetivos (PE), Dispersão partidária efetiva (DISP.EF.)

Países Selecionados	NP	NE	DISP.EF.
Alemanha (11*)	5,27	2,62	0,53
Áustria (13)	5,23	2,26	0,47
Bélgica (15)	8,40	4,51	0,54
Canadá (15)	4,47	2,38	0,56
Dinamarca (19)	7,79	4,53	0,60
Finlândia (13)	7,54	5,03	0,68
França (14)	6,64	4,22	0,65
Holanda 13)	9,92	4,66	0,48
Inglaterra (13)	6,31	2,10	0,38
Israel (12)	12,42	4,49	0,37
Itália (11)	10,91	3,60	0,34
Luxemburgo (11)	6,36	3,45	0,58
Japão (17)	6,65	3,11	0,50
Noruega (11)	6,64	3,21	0,50
Suécia (10)	3,50	1,83	0,57
Suiça (11)	11,09	5,07	0,47
Brasil (13)	9,46	3,90	0,53
Argentina (16)	5,1	2,5	0,51
Chile (10)	7,2	5,2	0,73
Colombia (15)	2,3	2,0	0,88
Equador (6)	11,2	5,8	0,52
México (10)	5,2	1,7	0,36
Uruguai (10)	4,6	2,7	0,59

*Número entre parêntese indica nº de eleições consideradas).

Dispersão Parlamentar Efetiva (DISP.EF.) = PE/NP.

Fontes: Scott Mainwaring & Timothy R. Scully (eds.), Building Democratic Institutions - Party Systems in Latin America, California, Stanford University Press, 1995. Tomas T. Mackie & Richard Rose (eds.), The International Almanac of Electoral History, 3ª edição, London, Macmillan, 1991. TSE, TREs e SERPRO.

Em verdade, a crença de que o sistema partidário brasileiro é patologicamente atomizado sustenta-se não mais do que em algum preconceito e muita propaganda interessada. Comparem-se os valores brasileiros com o que revela a experiência de outros países, europeus e não europeus, estáveis ou não estáveis. (ver tabela 6)

A imagem da tresloucada Itália sai-se muito melhor ao apresentar baixíssimo índice de dispersão efetiva (igual a 0,34, inferior, portanto, ao índice de 0,38 da Inglaterra), quando comparada com as imagens bem comportadas da Dinamarca e da Finlândia (respectivamente, 0,60 e 0,68). Na América Latina, a diferença entre os índices chileno, colombiano e equatoriano, por exemplo, não pode ser responsável (não exclusivamente, pelo menos) pelas diversas peripécias institucionais por que passaram os três países. A governabilidade do parlamento e, por extensão, dos países, não autoriza conclusões sobre a estabilidade ou instabilidade institucional de qualquer um deles. E o impacto das eleições, origem de tudo que se segue, dá-se, limitadamente, na estrutura da representação.

A cada eleição legislativa, apresentam-se candidatos à confirmação no posto que já ocupam ou a ocupá-lo no lugar de outro. Entre os que se candidatam a substituí-los, encontram-se alguns que já ocuparam uma das vagas e, por algum motivo, tiveram a carreira interrompida. Ao considerar pares de eleições sucessivas não se levará em consideração a diferença entre estreantes, estrito senso, e tentativas de retorno, sendo os dois grupos considerados "novos". Relevante será a distinção entre vagas disputadas sem a participação de quem detinha o posto (conjunto de desistentes, ou taxa de mortalidade da representação) e vagas disputadas por quem já fora escolhido na eleição imediatamente anterior. Computacionalmente, as taxas de renovação líquida listadas na Tabelas 7, 8 e 9, a seguir, têm por base a renovação bruta (número de nomes novos em relação à representação anterior), descontada do número de substitutos de desistentes (renovação compulsória) e do número devido a eventuais aumentos no tamanho da representação (renovação vegetativa). As taxas de conservação referem-se ao número de reeleitos sobre o número de recandidatos; por isso, na Tabela 7, a seguir, elas não somam 100,0.[13]

Não conheço hipótese sobre o composto ótimo entre renovação e conservação, constituindo juízo de senso comum, entretanto, que os extremos de *total renovação e total conservação* não são ideais, perdendo o primeiro em memória e experiência e restando, ao segundo, estímulos a inovações de origem estritamente endógena. Se uma representação completamente estreante se arrisca a desencontros por afoiteza, no extremo oposto, outra,

TABELA 7

Renovação líquida por estado e eleição:
Brasil, Câmara dos Deputados, 1950-1994

	50-45	54-50	58-54	62-58	66-62	70-66	74-70	78-74	82-78	86-82	90-86	94-90
RO	-	-	-	-	-	-	-	-	12,50	20,00	57,14	14,29
AC	-	-	-	-	40,00	0,00	100,00	25,00	0,00	40,00	42,86	100,00
AM	33,33	40,00	66,67	60,00	50,00	40,00	33,33	50,00	25,00	14,29	60,00	60,00
RR	-	-	-	-	-	-	-	-	33,33	66,67	0,00	83,33
PA	60,00	0,00	33,33	50,00	33,33	28,57	20,00	57,14	22,22	35,71	71,43	50,00
AP	-	-	-	-	-	-	-	-	0,00	100,00	0,00	66,67
TO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	20,00
MA	83,33	57,14	40,00	11,11	36,36	20,00	14,29	33,33	33,33	30,00	12,50	53,85
PI	25,00	66,67	0,00	57,14	75,00	50,00	60,00	75,00	50,00	37,50	50,00	37,50
CE	25,00	44,44	50,00	30,00	21,43	16,67	28,57	22,22	44,44	66,67	46,67	62,50
RN	75,00	33,33	25,00	50,00	0,00	25,00	25,00	33,33	0,00	25,00	20,00	42,86
PB	80,00	16,67	60,00	37,50	42,86	0,00	25,00	20,00	28,57	12,50	50,00	37,50
PE	30,00	28,57	12,50	46,67	45,45	5,26	0,00	12,50	27,27	50,00	58,33	41,67
AL	50,00	50,00	80,00	50,00	33,33	0,00	33,33	25,00	33,33	20,00	57,14	33,33
SE	50,00	25,00	0,00	33,33	0,00	0,00	100,00	0,00	0,00	0,00	80,00	100,00
BA	46,67	53,85	83,33	20,00	53,33	22,22	50,00	30,77	21,05	61,11	68,42	44,44
MG	48,00	35,71	52,94	25,93	41,18	16,67	41,67	22,22	27,27	50,00	45,45	52,17
ES	40,00	40,00	50,00	40,00	33,33	16,67	20,00	66,67	28,57	50,00	50,00	28,57

GB	41,67	41,67	62,50	30,00	14,29	6,67	25,00	-	-	-	-	-
RJ	38,46	45,45	20,00	9,09	15,38	6,67	45,45	17,14	62,96	50,00	55,56	60,87
SP	41,67	41,38	56,00	23,53	38,24	30,56	44,83	31,03	42,42	68,42	61,11	39,53
PR	57,14	8,33	45,45	15,00	58,33	46,67	15,79	52,63	33,33	33,33	28,00	36,84
SC	28,57	25,00	28,57	22,22	42,86	9,09	16,67	45,45	25,00	18,18	33,33	41,67
RS	35,29	21,43	62,50	27,78	12,50	6,25	12,50	61,54	33,33	40,00	56,25	55,00
MS	-	-	-	-	-	-	-	-	0,00	50,00	33,33	80,00
MT	80,00	20,00	33,33	0,00	40,00	16,67	16,67	0,00	40,00	14,29	50,00	40,00
GO	25,00	0,00	20,00	14,29	33,33	12,50	28,57	25,00	22,22	28,57	36,36	33,33
DF	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	20,00	50,00

Fonte: TSE, TREs, SERPRO. Elaboração LEEX.

TABELA 8

Renovação líquida por estado e eleições:
Brasil, Assembléias Legislativas, 1950-1994

	50-45	54-50	58-54	62-58	66-62	70-66	74-70	78-74	82-78	86-82	90-86	94-90
RO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	29,41	5,00	50,00
AC	-	-	-	-	55,56	37,50	50,00	7,14	27,27	56,25	25,00	50,00
AM	16,67	43,75	52,38	50,00	38,46	28,00	41,67	30,00	18,18	55,00	53,33	53,33
RR	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	82,35
PA	13,04	32,00	63,16	40,91	28,00	34,37	26,32	46,67	19,23	30,77	50,00	50,00
AP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	81,82
TO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	40,00
MA	3,85	47,83	64,29	52,00	40,00	53,57	33,33	33,33	36,00	48,39	53,57	57,69
PI	15,79	38,89	44,44	17,86	45,00	56,00	27,27	50,00	14,29	33,33	71,43	31,25
CE	8,33	40,00	34,48	31,43	44,12	21,62	31,25	21,74	31,82	51,85	40,00	34,62
RN	8,00	53,85	16,67	30,77	36,84	25,00	17,65	36,36	38,46	57,14	46,15	54,55
PB	3,57	47,62	50,00	45,45	50,00	22,22	17,65	66,67	31,25	52,94	34,62	47,62
PE	9,76	25,00	56,10	36,84	40,00	23,81	29,41	42,86	33,33	42,86	48,48	36,00
AL	18,18	38,10	56,52	55,56	40,00	12,00	11,11	16,67	25,00	30,77	47,06	35,29
SE	21,74	27,27	61,11	57,89	38,10	24,00	20,83	25,00	15,38	26,67	69,23	26,67
BA	8,33	38,24	50,00	47,06	43,33	25,00	17,39	36,36	28,95	43,24	9,76	22,50
MG	6,12	25,49	36,59	30,19	41,46	39,58	18,52	21,88	35,29	38,78	12,24	68,57
ES	8,33	36,36	50,00	33,33	32,00	56,25	21,43	35,71	19,05	47,37	36,00	37,50

GB	-	-	-	-	22,86	15,79	35,00	28,30	-	-	-	-
RJ	5,88	17,95	45,16	42,50	19,15	40,00	39,13	26,67	57,45	55,77	17,65	52,27
SP	1,96	19,57	36,92	34,33	45,45	36,14	39,02	26,92	34,78	50,00	36,00	28,57
PR	12,50	34,78	34,78	22,22	25,93	13,33	28,57	50,00	33,33	43,75	32,35	50,00
SC	0,00	18,52	34,78	18,18	45,00	25,93	21,74	45,45	23,81	30,30	25,00	40,00
RS	0,00	18,75	35,71	36,36	20,00	26,09	15,38	31,25	46,43	47,39	5,26	44,83
MS	-	-	-	-	-	-	-	-	17,65	50,00	47,06	50,00
MT	9,09	14,29	19,05	40,00	17,65	33,33	0,00	31,25	35,71	16,67	42,11	31,25
GO	3,85	14,29	33,33	32,14	20,83	17,86	4,55	26,67	40,00	16,67	8,11	41,67
DF	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	69,23

Fonte: TSE, TREs, SERPRO. Elaboração LEEX.

por ausência de desafios, inclina-se à inércia. Em nenhum dos dois casos, contudo, estar-se-á tratando de *estabilidade institucional*, mas de *eficácia parlamentar*.

A história do último meio século brasileiro expôs o parlamento a conturbações exógenas e endógenas de intensidade variada. Também experimentou períodos em que o crescimento econômico era conspícuo, e em outros lento, nulo ou, mesmo, negativo. Pelo Executivo passaram fanáticos servos da Constituição (Eurico Dutra), fanáticos inimigos da Constituição (Jânio Quadros), tolerantes como JK e José Sarney, inflexíveis em seu autocratismo, como Ernesto Geisel, enigmáticos como Getúlio Vargas e João Goulart. Perturbações políticas sem conta, golpes mal sucedidos (Aragarças, Jacareacanga, renúncia de Jânio Quadros), o de 64, vitorioso, *malgré lui-même*, o parlamentarismo imposto (em 1961) e derrubado duas vezes em plebiscito (em 1963 e, trinta anos depois, em 1993), reforma política à socapa, de engenharia apressada (escrevo em abril de 1997), instaurada pela coerção de leis não referendadas, e uma subversão institucional em escala jamais conhecida no mundo democrático. O que, em todos os países, tomou século e mais de século para decantar, sedimentar e converter-se em lei, está sendo imposto ao país por um punhado de parlamentares levianos (contenho os adjetivos) como seleta de *delikatessen* para desfrute domingueiro.

Debite-se a inevitável desordem próxima a qualquer causa, menos a oscilações temperamentais do eleitorado ou ao balanço renovação/conservação característico do parlamento brasileiro. O que a evidência indica, muito ao contrário, é que, não obstante *todas* as variações anteriormente mencionadas, o equilíbrio entre renovação e conservação parlamentar (Câmara Federal) mantém-se de maneira extraordinária, à exceção de um resultado claramente excêntrico (a taxa de renovação líquida 1970-1966). Os ritmos de renovação e conservação oscilam, igualmente, pouco, e têm por testemunhas os desvios-padrão das médias de ambas as taxas, em meio século de eleições legislativas ininterruptas.

É pouco provável que se devam ao acaso resultados semelhantes, quando utilizamos as mesmas medidas para as representações estaduais na Câmara Federal e para as Assembléias Legislativas dos estados.

À exceção da discrepância entre os desvios-padrão de renovação líquida e conservação da região Norte, na representação federal *(mas não na série regional)*, repete-se o mesmo fenômeno de relativa constância nas séries das médias e desvios, entre as regiões, ademais da proximidade das taxas de dispersão dentro das regiões, entre as regiões (ver Tabelas 9 e 10).

TABELA 9

Taxa de renovação líquida e conservação,
média e desvio padrão, por regiões, Câmara dos Deputados, 1950-1994 (%)

	50-45		54-50		58-54		62-58		66-62		70-66		74-70		78-74		82-78		86-82		90-86		94-90					
	RL	Cons	RL	Con	RL	Con	RL	Con	RL	Con	RL	Con	RL	Con	RL	Con	RL	Con	RL	Con	RL	Con	RL	Con	X - RL	s - RL	X-Con	s-Con
N	42,86	53,85	22,22	85,71	40,00	50,00	26,32	61,54	35,29	62,50	21,05	66,67	30,00	78,57	38,89	58,82	17,24	78,26	37,84	46,15	35,71	31,03	50,00	58,70	33,12	9,85	60,98	15,23
NE	46,97	58,67	41,54	66,25	50,00	65,91	35,14	70,45	37,50	70,33	13,79	80,33	34,00	77,03	27,27	82,56	28,00	77,89	40,48	66,34	51,81	61,26	49,46	55,77	38,00	11,24	69,40	8,65
SE	42,86	41,79	40,85	64,63	50,00	65,22	24,14	76,92	30,86	75,25	18,63	74,32	39,13	71,58	38,27	70,75	43,82	67,23	56,88	49,18	53,85	53,72	46,88	64,84	40,51	11,44	64,62	11,00
S	38,71	42,86	16,67	78,26	46,15	64,71	21,28	67,74	34,29	73,33	21,43	74,29	14,63	86,05	53,49	62,90	31,48	62,22	32,69	63,83	37,74	54,55	45,10	53,06	32,81	12,33	65,32	11,82
CO	55,56	50,00	9,09	80,00	25,00	77,78	10,00	91,67	35,71	58,33	14,29	77,78	23,08	72,73	10,53	81,82	21,05	76,47	21,21	53,33	35,71	56,52	45,83	60,71	25,59	14,86	69,76	13,35

Fonte: TSE, TREs, SERPRO.

TABELA 10

Taxa de renovação líquida e conservação,
média e desvio padrão, por regiões, Assembléias Legislativas, 1950-1994 (%)

	50-45		54-50		58-54		62-58		66-62		70-66		74-70		78-74		82-78		86-82		90-86		94-90					
	RL	Cons	RL	Con	RL	Con	RL	Con	RL	Con	RL	Con	RL	Con	RL	Con	RL	Con	RL	Con	RL	Con	RL	Con	X - RL	s - RL	X-Con	s-Con
N	14,63	81,25	36,59	63,41	57,50	54,00	31,37	65,96	36,17	69,64	32,31	50,00	34,29	61,29	28,21	71,05	20,83	79,59	41,77	50,75	25,49	61,76	57,14	53,28	34,69	12,86	63,50	10,54
NE	10,25	84,38	38,70	63,22	48,56	55,81	40,00	63,97	41,78	67,36	28,62	66,08	22,82	80,46	35,63	71,36	29,19	73,91	44,39	62,50	41,36	57,08	37,06	66,36	34,86	10,60	67,71	8,60
SE	5,06	90,36	23,42	67,54	40,37	58,33	26,86	63,89	33,00	69,68	36,99	54,95	32,00	53,65	38,61	71,94	39,86	65,29	48,54	52,02	20,00	67,19	44,58	58,66	32,44	12,06	64,46	10,47
S	3,64	87,88	23,17	75,00	35,14	72,04	25,81	68,42	27,59	70,73	21,79	53,79	22,62	77,65	40,00	75,22	35,29	70,00	40,78	54,84	20,00	71,01	45,12	64,42	28,41	11,50	70,08	9,35
CO	6,25	82,35	14,29	76,92	26,19	64,52	35,42	55,26	19,51	77,78	25,00	56,67	2,63	95,83	29,03	77,50	32,79	57,45	25,00	70,21	26,03	45,71	45,57	48,57	23,98	12,04	67,40	15,18

Fonte: TSE, TREs, SERPRO.

O preconceito de que são vítimas o eleitorado e o sistema partidário brasileiros é produto de complexa linha de montagem. Nela, acomodam-se imperícia e etnocentrismo analíticos, particularmente anglo-saxão, ignorância ou interesse dos analistas nativos, inclinação popular, em *todas* as sociedades, independente de estágio econômico ou estirpe, para a depreciação ocasional e superficial de suas instituições (ignoro em que sociedade os políticos são, em seu conjunto, considerados boa companhia, não obstante ninguém desejar destruir o Congresso) e, finalmente, os próprios políticos, a disfarçar com sete véus de equívocos a assustadora realidade da competição.

O sistema brasileiro é competitivo. Sempre o foi, equilibradamente, como se viu, pelo lado da demanda por renovação. Não obstante os antigos "currais" eleitorais, o patrimonialismo e o distributivismo cartorial, sempre houve probabilidade razoavelmente elevada de renovação, transformada, para muitos, em cruel realidade de derrota eleitoral. O outro lado da moeda, o da oferta de competição, apareceu, depois do intervalo militar, de eleições constrangidas, como a grande novidade da política brasileira. Se o eleitorado sempre esteve disposto a consagrar, com moderação, novos representantes, as opções de escolha mudaram drasticamente de patamar nas duas últimas eleições.

A disputa é dura, a reeleição é possível, mas a indeterminação é suficiente para obrigar os parlamentares a comportamento não muito caprichoso durante e *depois* do período eleitoral. Não são patológicos os escândalos parlamentares de corrupção ou de falta de decoro. Eles existem onde existem riqueza e poder a conquistar ou redistribuir e estímulos à concupiscência: nas instituições representativas, nas organizações privadas e nas boas famílias — aqui, em Boston ou Tóquio. Patológica tem sido a impunidade das transgressões, mas para corrigir isso não é necessário fazer *retroceder* a competitividade do sistema, diminuir seu grau de incerteza, a fim de elevar a probabilidade de vitória dos oligarcas, entre os quais, de resto, não há carência de gatunos e promíscuos.

Sem dúvida, pelo menos duas características do sistema brasileiro devem ter suas conseqüências embutidas nos resultados: coalizões em eleições legislativas e a regra de listas abertas (o eleitor vota na legenda ou no nome do candidato e são eleitos, por ordem de votos, os que completem o número de cadeiras conquistadas pela coligação). As coligações, por certo, interferem nas taxas de conservação e de renovação. O impacto da regra de listas abertas requer estudos específicos. Ao assumir, para efeito de argumentação, que o sistema brasileiro fosse de listas fechadas ou permitisse

aos eleitores alteração na ordem estabelecida pelos partidos, ainda seria possível estimar as taxas de renovação e conservação comparando-se diretamente derrotados e reeleitos como proporção da representação. Denominei o resultado de "elasticidade-renovação" da representação e os resultados estão nas Tabelas 11 a 16, para Câmara Federal e Assembléias Legislativas.

Considerando os resultados obtidos, concluo que permaneceriam válidas as seguintes proposições, inferidas da análise anterior:

1. O sistema partidário propicia e o eleitorado brasileiro aproveita as oportunidades de oxigenar a vida política, ao renovar parte importante da representação, em nível federal e estadual. É o que lhe cabe fazer.
2. A retomada do curso normal da competição, encerrado o ciclo autocrático, expôs os candidatos à vida política e a um eleitorado enormemente crescido, no entretempo, imediatamente mobilizado, o que implicou considerável aumento no número de *elegíveis* e, pois, de *competidores*.

Em medida tosca, observe, nas Tabelas 17 a 19, o número médio de candidatos por vaga em alguns países de democracia de boa reputação e a evolução dessa medida em comparação com o Brasil.

Em conclusão, parece que se não existem reclamações sérias quanto à capacidade de a elite política ser renovada, se se deixa o eleitorado livre, a competição por vaga nesse seleto clube transfere-se, no Brasil, do vagão em que se acomodava junto aos excludentes Estados Unidos, Inglaterra, Alemanha e Bélgica, para a companhia da Áustria, Dinamarca, Itália, Holanda, Noruega e Finlândia. Nenhum sistema eleitoral-partidário está isento de crítica e de motivos para aperfeiçoamentos. O sistema brasileiro não é exceção à regra geral, mas parece que, aqui, tentam inovar nos lugares errados. Salvo melhor juízo.

TABELA 11

Renovação eleitoral:
Brasil e Regiões, Câmara dos Deputados, 1950-1994
derrotados/representação

	50/45	54/50	58/54	62/58	66/62	70/66	74/70	78/74	82/78	86/82	90/86	94/90
N	0,29	0,10	0,29	0,24	0,22	0,15	0,17	0,33	0,18	0,30	0,41	0,29
NE	0,28	0,25	0,25	0,22	0,20	0,09	0,19	0,14	0,17	0,23	0,28	0,30
SE	0,33	0,24	0,26	0,17	0,16	0,12	0,22	0,23	0,25	0,37	0,33	0,27
S	0,30	0,13	0,25	0,21	0,18	0,13	0,10	0,29	0,21	0,21	0,26	0,30
CO	0,36	0,07	0,13	0,07	0,24	0,10	0,18	0,10	0,14	0,22	0,24	0,27
BR	0,31	0,21	0,25	0,19	0,18	0,11	0,18	0,21	0,20	0,28	0,31	0,29

TABELA 12

Conservação eleitoral:
Regiões e Brasil, Câmara dos Deputados, 1950-1994
Reeleitos/Representação

	50/45	54/50	58/54	62/58	66/62	70/66	74/70	78/74	82/78	86/82	90/86	94/90
N	0,33	0,57	0,29	0,38	0,37	0,30	0,61	0,48	0,64	0,26	0,18	0,42
NE	0,40	0,48	0,49	0,53	0,47	0,36	0,63	0,66	0,59	0,45	0,45	0,38
SE	0,24	0,45	0,48	0,56	0,48	0,35	0,55	0,55	0,51	0,36	0,38	0,49
S	0,23	0,45	0,46	0,44	0,49	0,38	0,60	0,50	0,34	0,37	0,31	0,34
CO	0,36	0,29	0,47	0,73	0,33	0,33	0,47	0,43	0,46	0,25	0,32	0,41
BR	0,31	0,46	0,47	0,53	0,46	0,35	0,58	0,56	0,51	0,37	0,37	0,42

TABELA 13

Elasticidade — renovação da representação:
Regiões e Brasil, Câmara dos Deputados, 1950-1994
renovação eleitoral/conservação eleitoral

	50/45	54/50	58/54	62/58	66/62	70/66	74/70	78/74	82/78	86/82	90/86	94/90
N	0,86	0,17	1,00	0,63	0,60	0,50	0,27	0,70	0,28	1,17	2,22	0,70
NE	0,70	0,51	0,52	0,42	0,42	0,24	0,30	0,21	0,28	0,51	0,63	0,79
SE	1,39	0,55	0,53	0,30	0,33	0,35	0,40	0,41	0,49	1,03	0,86	0,54
S	1,33	0,28	0,55	0,48	0,36	0,35	0,16	0,59	0,61	0,57	0,83	0,88
CO	1,00	0,25	0,29	0,09	0,71	0,29	0,38	0,22	0,31	0,88	0,77	0,65
BR	1,00	0,46	0,54	0,37	0,39	0,32	0,31	0,38	0,40	0,76	0,83	0,68

Fonte: TSE, TREs, SERPRO.

TABELA 14

Renovação Eleitoral:
Brasil e Regiões, Assembléias Legislativas, 1950-1994
derrotados/representação

	50/45	54/50	58/54	62/58	66/62	70/66	74/70	78/74	82/78	86/82	90/86	94/90
N	0,09	0,22	0,34	0,24	0,21	0,24	0,27	0,20	0,15	0,30	0,27	0,35
NE	0,07	0,23	0,31	0,25	0,22	0,18	0,14	0,21	0,18	0,26	0,27	0,21
SE	0,03	0,16	0,28	0,26	0,19	0,25	0,17	0,19	0,24	0,32	0,16	0,28
S	0,03	0,14	0,19	0,17	0,17	0,12	0,14	0,19	0,19	0,27	0,13	0,25
CO	0,05	0,10	0,18	0,27	0,12	0,19	0,02	0,15	0,25	0,16	0,21	0,32
BR	0,05	0,19	0,27	0,24	0,20	0,20	0,15	0,19	0,20	0,27	0,21	0,27

TABELA 15

Conservação Eleitoral:
Regiões e Brasil, Assembléias Legislativas, 1950-1994
reeleitos/representação

	50/45	54/50	58/54	62/58	66/62	70/66	74/70	78/74	82/78	86/82	90/86	94/90
N	0,39	0,39	0,40	0,46	0,48	0,24	0,42	0,50	0,59	0,31	0,25	0,39
NE	0,37	0,40	0,39	0,44	0,46	0,36	0,59	0,52	0,51	0,43	0,35	0,42
SE	0,32	0,33	0,39	0,46	0,43	0,31	0,53	0,50	0,45	0,35	0,33	0,40
S	0,22	0,41	0,48	0,37	0,40	0,46	0,49	0,57	0,45	0,33	0,33	0,45
CO	0,23	0,32	0,32	0,34	0,41	0,25	0,45	0,51	0,34	0,38	0,18	0,30
BR	0,33	0,38	0,40	0,43	0,44	0,34	0,53	0,52	0,47	0,37	0,31	0,40

TABELA 16

Elasticidade — Renovação da Representação:
Regiões e Brasil, Assembléias Legislativas, 1950-1994
renovação eleitoras/conservação eleitoral

	50/45	54/50	58/54	62/58	66/62	70/66	74/70	78/74	82/78	86/82	90/86	94/90
N	0,23	0,58	0,85	0,52	0,44	1,00	0,63	0,41	0,26	0,97	1,07	0,88
NE	0,19	0,58	0,79	0,56	0,48	0,51	0,24	0,40	0,35	0,60	0,75	0,51
SE	0,11	0,48	0,71	0,57	0,44	0,82	0,32	0,39	0,53	0,92	0,49	0,70
S	0,14	0,33	0,39	0,46	0,41	0,25	0,29	0,33	0,43	0,82	0,41	0,55
CO	0,21	0,30	0,55	0,81	0,29	0,76	0,04	0,29	0,74	0,42	1,19	1,06
BR	0,16	0,50	0,69	0,56	0,44	0,60	0,28	0,37	0,43	0,73	0,67	0,67

TABELA 17

Ordem decrescente de países
de acordo com o tamanho do Parlamento
média e desvio padrão do número médio de candidatos por vaga 1955-1991

Código	País e nº de eleições	*X*	*s*
1	Irlanda (10)	1,96	0,22
2	Holanda (9)	5,94	0,97
3	Noruega (8)	10,70	1,15
4	Dinamarca (13)	4,08	0,59
5	Áustria (10)	5,96	0,06
6	Finlândia (9)	4,32	0,37
7	Bélgica (8)	3,39	0,76
8	Alemanha (13)	2,70	0,37
9	Brasil (13	3,40	1,56
10	EUA (16)	1,85	0,02
11	Itália (7)	5,67	1,07
12	Inglaterra (7)	2,73	0,20

Fonte: Richard S. Katz and Peter Mair (eds.), *Party Organization - A Handbook 1960-90*, London, SAGE Publications.

Elaboração LEEX.

TABELA 18

Número médio de candidatos por vaga,
por Regiões e por eleição
Brasil, Câmara dos Deputados, 1945/1994

	1945	1950	1954	1958	1962	1966	1970	1974	1978	1982	1986	1990	1994	*X*	*s*
N	3,7	2,7	3,0	2,5	2,7	2,4	2,3	2,0	3,0	3,4	3,3	7,5	4,2	3,28	1,4
NE	5,4	2,6	2,2	2,3	2,3	1,9	1,9	1,9	2,1	2,3	3,2	5,1	4,6	2,91	1,3
SE	6,3	4,3	4,3	3,8	3,6	2,5	2,7	2,5	3,0	4,1	8,5	9,7	7,2	4,81	2,4
S	5,5	4,0	3,6	3,0	2,8	2,1	2,1	1,7	2,7	3,4	4,3	7,4	5,4	3,69	1,6
CO	2,5	3,1	2,3	2,6	2,2	2,0	2,0	2,0	2,4	3,3	3,4	8,9	5,9	3,28	2,0
BR	5,5	3,5	3,1	3,0	3,0	2,2	2,8	2,1	2,6	3,3	5,2	7,6	5,7	3,82	1,7

Fonte: TSE, TREs, SERPRO.

TABELA 19

Número médio de candidatos por vaga,
por Regiões e por eleição, média e desvio padrão,
Brasil, Assembéias Legislativas, 1947/1994

	1947	1950	1954	1958	1962	1966	1970	1974	1978	1982	1986	1990	1994	X	s
N	1,7	1,6	4,2	5,8	5,2	2,8	3,7	3,2	3,8	3,0	5,2	11,0	7,8	4,54	2,6
NE	1,6	1,6	2,5	3,8	4,0	2,5	2,4	2,4	2,9	5,0	5,0	8,0	6,2	3,68	1,9
SE	1,6	1,7	2,2	7,0	7,6	3,3	4,2	3,5	3,7	4,8	12,0	7,2	10,3	5,32	3,3
S	1,7	1,6	2,4	5,3	5,3	2,6	2,7	2,7	3,2	3,0	2,5	6,4	6,0	3,49	1,6
CO	1,6	1,5	2,3	2,8	3,0	2,3	2,4	2,3	3,5	2,8	4,4	6,8	7,4	3,32	1,8
BR	1,6	1,6	2,5	5,0	5,4	2,8	3,2	2,8	3,3	3,3	7,0	10,9	7,6	4,38	2,7

Fonte: TSE, TREs, SERPRO.

Notas

1. A distância que vai do uso corrente da palavra ao complexo problema de "mensuração" pode ser apreciado por consulta a Otis Dudley Duncan (1984).

2. Cf. Kenneth Bollen (1993). Reconhecido investigador dos problemas da democracia, Bollen, quanto mais sofistica o instrumental, mais envolvido em "armadilhas" termina. Este laborioso artigo tem por desenlace a classificação de 125 países conforme o índice de democracia política por ele proposto, em dois pontos do tempo (1960 e 1965), dos quais 7 ficaram iguais, 74 pioraram e 24 melhoraram (não há informação completa para 15). Todos os índices se assemelham aos citados, casualmente, no texto, isto é, de significado inescrutável: a Inglaterra, por exemplo, piorou de 99,3 para 99,1, enquanto a Turquia melhorou de 59,1 para 76,4! É difícil encontrar outro juízo para semelhantes exercícios senão o de desperdício.

3. A distinção entre *democracia*, como ideal regulador, e *poliarquia*, como aproximações empíricas, proposta por Dahl, tem sido extremamente útil. É de estranhar, por conseguinte, que veterano fabricante de rótulos, Philippe Schmitter, acuse-a de não permitir mais precisão do que "democracia". Ver Philippe Schmitter & Terry Lynn Karl. (1996:49) Aliás, em recente alquimia, não apenas a definição proposta é inaproveitável, como são igualmente improdutivas as quase-hipóteses derivadas de mais uma tipologia, a que aparece em Philippe Schmitter. (1996b)

4. Refiro-me à literatura tipológica arquiconhecida e sucessivamente substituída pelo mesmo grupo de autores e que tentam tratar de "ruptura", "transições", "consolidações" e toda uma série de pseudoconceitos que nada esclarecem. Os últimos rebentos de série são "democracia delegada", de Guilherme O'Donnell (cap. 7 de Diamond e Plattner, cit.) e "democracia interina", em Yossi Shain & Juan Linz. (1995)

5. Ver Bruce Cain, John Ferejohn, Morris Fiorina (1987); Bejamin Page & Robert Shapiro (1992). O conceito de cultura cívica foi recuperado para análise e ingrediente da participação; ver Sidney Verba, Kay L. Schlozman & Henry Brady (1995); Sidney Verba, Kay L. Schlozman & Henry Brady (1995).

6. Para discussão estritamente conceitual, ver Pitkin, Hanna (1967). Eulau e associados, por exemplo, catalogaram três tipos de representantes, com base em investigações sobre um grupo de políticos: aqueles para os quais o

mandato os torna *delegados*; aqueles para os quais o mandato é nacional e não específico de um grupo e finalmente os *políticos*, que ora aceitam um ora outro papel. Cf. Eulau, Heinz; Wahlke, J. C.; Buchanan, W., Fergusson L. (1996). O assunto é retomado por Eulau (1966). Indispensáveis a qualquer estudo sobre representação política são também John Heinz, Edward Laumann, Robert Nelson e Robert Salisbury (1993) e a exemplar homenagem da sofisticação metodológica a serviço da relevância que é *Political Representation in France*, de Philip Converse e Roy Pierce (1986).

7. Eleitorado de carisma, claro, é aquele que vota na figura do político independentemente do partido, ou qualquer serviço prestado pelo político; eleitorado cartorial, usando expressão sugerida por Hélio Jaguaribe, é o que vota em troca de favores prestados pelo representante, sobretudo com recursos públicos.

8. Assim, a afirmação que segue é provavelmente excessiva: "*The normal vote construct enjoys a theoretical rationale and a sound operational base for this task. And as is perhaps the true proof of the pudding, when put to use it leads to empirical findings of clear theoretical intelligibility*". (Converse, 1966:33) Sendo o uso do conceito eficaz principalmente na análise da mudança de voto, fica-se sem saber, todavia, se tal mudança é prioritariamente uma mudança de partido ou uma renovação de representação com repercussões partidárias. Nesse último caso, é claro que os realinhamentos partidários podem ser menos estáveis do que se poderia supor.

9. Distinções no eleitorado pertencem afinal ao senso comum dos analistas. Com outros objetivos, Austin Ramney (1968) chegou a distinguir oito tipos diferentes de eleitores, em função de fatores motivacionais.

10. Em outro trabalho (1992) apresento tipologia mais agregada para efeito de entendimento do fenômeno da abstenção, voto branco e nulo.

11. Versão mais complexa e completa do modelo encontra-se em W. G. dos Santos (1971), cuja formulação foi estimulada pelo projeto de tese de Fernando José Costa, então meu orientador, tese que jamais desenvolveu, tendo falecido em exílio português. Registro aqui homenagem à memória de sua promissora carreira.

12. O arquivo de dados que sustenta a análise foi constituído ao longo dos últimos quatro anos, contando com exclusivo apoio do Conjunto Universitário Cândido Mendes. Contribuíram com sua existência, Simone Cluber Araújo, Robert Pinho, Giovana Linhares e Rogério Schmitt, aos quais agra-

deço.

13. Do arquivo constam, ademais dos resultados aqui apresentados, aqueles relativos ao peso ponderado da renovação líquida $\frac{reeleitos}{recandidatos}$ na composição agregada da renovação bruta

$RENB = RENL + RENC + RENV$,

sendo *RENB* o o total de "novos" na representação e *RNL*, *RENC* e *RENV* a contribuição percentual de cada uma para *RENB*. Este último aspecto não será tratado neste artigo.

Abstract

The analysis of the relation between electoral behaviour and party systems reveals characteristics of the representative system in Brazil, at state and federal levels. The article demonstrates how precise methodologies with the use of statistical data can deepen the understanding of Brazilian political life. The author's main conclusion is that the party system in Brazil provides — and the people take advantage of — the opportunities for oxygenating political life by renewing a considerable part of the representation, at state and federal levels.

Résumé

L'analyse des rapports entre comportement electoral et le système des partis révèle les characteristiques du système représantatif au Brésil, aux niveaux fédéral et des états de la fédération. L'article démontre comment des méthodologies précises, avec l'emploi de données statistiques, peuvent approffondir l'étude de la vie politique brésilienne. La conclusion principale de l'auteur est que le système des partis brésilien propicie — et le peuple en profite — des opportunités d'oxygéner la vie politique en renouvelant une grande partie de la représentation, tant au niveau fédéral qu'à celui des états de la fédération.

Referências bibliográficas

Arthur, W. Brian. (1996) *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*, The University of Michigan Press.

Bollen, Kenneth. (1993) "Political Democracy: Conceptual and Measurement Traps", *in* Alex Sidney Verba, Kay L. Schlozman & Henry Brady, (1995) *Voice and Equality - Civic Voluntarism in American Politics*, Harvard University Press.

Cain, Bruce; Ferejohn , John; e Fiorina, Morris. (1987) *The Personal Vote - Constituency Service and Electoral Independence*, Harvard University Press, 1987.

Campbell et alli. *The American Voter.*

Campbell, A.; Miller, W. e Stokes, D. (1966) "The Concept of a Normal Vote", in P. Converse (ed.) *Elections and the Political Order*, Wiley & Sons.

Converse, P. (1966) "The Concept of a Normal Vote", *in* P. Converse, A. Campbell, W. Miller e D. Stokes, *Elections and the Political Order*, Wiley & Sons.

Converse, Philip e Pierce, Roy. (1986) *Political Representation in France*, Harvard University Press.

Downs,Anthony; Buchanan, James e Tullock, Gordon. (1962) *The Calculus of Consent - Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor: The University of Michigan Press.

Duncan, Otis Dudley. (1984) *Notes on Social Measurement - Historical and Critical*, N.Y.: Russell Sage.

Ekelund Jr., Robert e Tollison, Robert. (1981) *Mercantilism as a Rent-Seeking Society*, Texas University Press.

Eulau, Heinz. (1966) *Micro-Macro Dilemmas in Political Science*, University of Oklahoma Press, 1996.

Eulau, Heinz. (1966) *Micro-Macro Dilemmas in Political Science*, University of Oklahoma Press.

Eulau, Heinz; Wahlke, J. C.; Buchanan, W., Fergusson L. (1996) "The Role of the Representative: Some Empirical Observations on the Theory of Edmund Burke", *in* Heinz Eulau (ed.) *Political Behavior in America — New Directions*, Random House.

———————— . (1966) "The Role of the Representative: Some Empirical Observations on the Theory of Edmund Burke", *in* Heinz Eulau (ed.) *Political Behavior in America — New Directions*, Random House.

Green, Donald e Shapiro, Ian. (1994) *Pathologies of Rational Choice Theory*, Yale University Press.

Grofmman, Bernard. "Political Economy: Downtian Perspectives", *in* Robert Goudin e Hans-Dieter Klingemann (eds.), *A New Handbook of Political Science*, Oxford University Press.

Heinz, John; Laumann, Edward; Nelson, Robert e Salisbury, Robert. (1993) *The Hollow Core*, Harvard University Press.

———————— . (1993) *The Hollow Core*, Harvard Un. Press, 1993

Inkeles. (ed.) (1991) *On Measuring Democracy - Its Consequences and Concomitants*, New Bruswick: Transaction Publishers (second printing,).

Lazarsfeld, Paul; Berelson, B.; e Gaudet, H. *The People's Choice*, 3ª edição, Columbia University Press.

McCormick, Robert E. e Tollisson, Robert D. (1981) *Politicians, Legislation, and the Economy*, Boston: Martinus Nijhoff.

Michels, H. (1965) *First Lectures in Political Sociology*, Harper.

Olson Jr. , Mancur. *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, 1964.

Page, Benjamin e Shapiro, Robert. (1992) *The Rational Public*, The University of Chicago Press.

Pitkin, Hanna. (1967) *The Concept of Representation*, University of California Press.

———————— . (1967) *The Concept of Representation*, University of California Press.

Ramney, Austin. (1968) "The Concept of Party", *in* O. Garceau, *Political Research and Political Theory*, Harvard University Press.

Santos, Wanderley Guilherme dos. (1992) "Paradoxos do Voto", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 20, outubro.

_____ . (1971) "Eleição, Representação, Política Substantiva", Dados, 8.

_____ . (1971), "Eleição, Representação, Política Substantiva", Dados, 8.

_____ . (1992) "Paradoxos do Voto", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 20, outubro.

Schmitter, Philippe. (1996b) "The Influence of the International Context Upon the Choice of National Institutions and Policies in Neo-Democracies", *in* Laurence Whitehead (ed.), *The International Dimensions of Democratization*, Oxford University Press.

Schmitter, Philippe e Karl, Terry Lynn. (1996) "What Democracy is... and Is Not", *in* Larry Diamond & Marc Plattner (eds.), *The Global Ressurgence of Democracy* (second edition), The John Hopkins University Press.

Shain, Yossi e Linz, Juan. (1995) *Between States - Interim Govern-ments and Democratic Transitions*, Cambridge University Press.

Sodré, Alcindo. (1933) *A Gênese de Desordem*, Schmidt Editor.

Sperber, Dan. (1996) *La Contagion des Idées*, Paris: Editions Odile Jacob.

Tullock, Gordon. (1974) *The Social Dilemma*, The Center for the Study of Public Choice, George Mason University.

Verba, Sidney; Schlozman, Kay L. e Brady, Henry. (1995) *Voice and Equality - Civic Voluntarism in American Politics*, Harvard University Press.

Políticas para o ensino superior

Do Geres à LDB

Luiz Antônio Cunha

RESUMO. O artigo analisa as políticas para o ensino superior no Brasil a partir dos anos 80, em contraponto aos acontecimentos políticos e às posições assumidas pela comunidade acadêmica brasileira. Afirma que nas instituições geradas naquela época estão as diretrizes para as políticas implantadas no Brasil no triênio 1995-97. O artigo discute ainda o papel dos grupos políticos nacionais responsáveis pelo ajuste do projeto original às recomendações das agências internacionais, detentoras de poder econômico e simbólico.

No que diz respeito ao ensino superior, a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, nº 9.394/96, não trouxe o impacto que a determinação constitucional propiciava e o projeto da Câmara pretendia. Como já havia antecipado, o projeto oriundo do Senado resultou em uma LDB *minimalista*. (Cunha, 1996b) Ao invés de traçar diretrizes para a educação nacional, assentada em bases sólidas, o projeto do senador Darcy Ribeiro foi sendo modificado e encurtado para se adaptar às medidas parciais que o MEC propunha.

Com efeito, o governo instalado em janeiro de 1995 empreendeu uma intensa atividade reformadora no campo educacional, sem esperar pela promulgação da LDB. Para tanto, o MEC foi particularmente ativo na elaboração de uma série de projetos de reforma da Constituição, de medidas provisórias, de projetos de lei e de decretos, cuja lógica não foi explicitada previamente, nem mesmo na proposta de governo do candidato Fernando Henrique Cardoso.

A *lógica intrínseca* da reforma do ensino superior, empreendida no triênio 1995-1997, revela a presença de certas recomendações nos relatórios

---

Luiz Antônio Cunha é professor da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro — UFRJ.

do Banco Mundial, assim como reflete o protagonismo de grupos internos que buscam valorizar suas propostas mediante o endosso político de agências internacionais, importantes não apenas devido ao poder financeiro que representam, como também pelo valor simbólico que tais propostas ostentam depois de consagradas pelo agente externo.

Embora a reforma do ensino empreendida em 1968 — mediante a lei nº 5.540 e o Estatuto do Magistério Superior Federal do mesmo ano (lei nº 5.539) — propiciasse condições institucionais para a efetiva criação da universidade no Brasil, onde, até então, existiam apenas faculdades isoladas ou meramente aglomeradas, a política universitária dos anos 1970 foi enfaticamente criticada por professores, pesquisadores e estudantes.

Para isso, concorreu o contexto político do início da década, com o esgotamento do regime militar e o ascenso das organizações sociais e políticas tendentes à democratização da sociedade e do Estado. O biênio 1982-1983 foi especialmente importante nesse processo de transição para a democracia, pelas eleições diretas para o governo dos estados, as primeiras que se realizavam por essa via, desde 1965.

Nesse sentido, o MEC lançou o Programa de Avaliação da Reforma Universitária — Paru, em junho de 1983, como desdobramento de discussões havidas no âmbito do Conselho Federal de Educação. Essas, por sua vez, resultaram, reativamente, das greves ocorridas nas universidades federais nos anos anteriores e das críticas dirigidas à legislação relativa ao ensino superior.

No início da década de 1980, a pós-graduação contava com o sistema de avaliação da Capes, que gozava de reconhecimento geral, apesar das críticas sobre seu viés quantitativista. A graduação, ao contrário, não dispunha de nada comparável. Faltava-lhe um mecanismo que pudesse apontar em que medida a reforma universitária realmente se efetivou, quais as vantagens alcançadas e quais os problemas enfrentados pelos diversos tipos de cursos e de instituições.

Para compensar essa deficiência, a experiência da Capes na pós-graduação teve um papel decisivo. Por iniciativa de seu diretor-geral, Edson Machado de Souza, membro do Conselho Federal de Educação, foi criado um Grupo Gestor da Pesquisa (na realidade, o próprio Paru), sob a coordenação geral do próprio diretor e a direção técnica de Sérgio Costa Ribeiro, secundado por Isaura Beloni, da UnB. Cinco técnicos do MEC completavam o grupo.

O Paru trataria de dois grandes temas: a gestão das IES (poder e tomada de decisões; administração acadêmica; administração financeira; financia-

mento e política de pessoal) e a produção e a disseminação do conhecimento (ensino e pesquisa e interação com a comunidade).

Para dar conta de temática tão ambiciosa, o projeto se desenvolveria em três etapas:

1. realização de um *estudo base*, consistindo em pesquisa do tipo *survey* e análise de práticas das IES que se apresentassem como voluntárias, a partir de uma metodologia que permitisse comparações;
2. debates nacionais sobre os documentos produzidos no âmbito das IES e no âmbito de entidades; e
3. elaboração de subsídios ao CFE que, então, estaria encarregado das alterações na legislação relativa ao ensino superior, mediante pareceres e anteprojetos de decretos e de leis.

Apesar de originário na Capes, o enfoque da pesquisa era avesso ao tecnicismo dominante no Ministério da Educação. Um ano depois de começado, o Paru foi desativado devido às disputas internas no próprio Ministério da Educação, em torno da competência de avaliação sobre a Reforma Universitária. Os dados de milhares de questionários não foram sequer apurados, e vários estudos institucionais não passaram das versões preliminares.

Empossado o Presidente Sarney e feito Ministro da Educação Marco Maciel, o projeto foi esquecido, substituído em suas funções por um expediente de maior rendimento político: a Comissão Nacional para a Reformulação do Ensino Superior, nomeada já em março de 1985.

A heterogeneidade dos membros dessa comissão era marcante. Apenas metade tinha efetivamente vivência universitária. Os demais haviam freqüentado cursos superiores, algum dia, mas desenvolviam práticas muito distantes da vida acadêmica. Se havia um militante de sindicato de trabalhadores petroleiros, a ele se contrapunha um empresário do setor siderúrgico; ao intelectual comunista, o tecnoburocrata; ao leigo partidário da teologia da libertação, o monge cultivador da herança tridentina; à geração jovem da docência universitária, o delfim da cátedra da velha faculdade; a um dirigente de associação de docentes, um membro do Conselho Federal de Educação; a um ex-reitor de universidade, um ex-presidente da União Nacional dos Estudantes. Tamanha diversidade propiciou que o produto da Comissão fosse um conjunto de textos sobre questões desencontradas, propiciando um relatório conforme as diretrizes implícitas do ministério,[1] seguido de votos em separado.

As medidas preconizadas pelo relatório da comissão, se implementadas, resultariam em profundas mudanças na estrutura do ensino superior brasi-

leiro. (Cunha, 1991) O modelo napoleônico, vigente desde a segunda década do século passado, mas parcialmente alterado pela reforma universitária de 1966-1968, sofreria novo e duro golpe. A ênfase nos cursos de graduação de caráter geral, desvinculados de profissões específicas, e a transferência de conteúdos profissionais para a pós-graduação levariam as universidades brasileiras para um modelo mais próximo do norte-americano, talvez com a introdução do *college*, que o ciclo básico da reforma dos anos 1960 teria antecipado. Paralelamente, os institutos superiores de tecnologia esvaziariam as universidades da demanda por cursos específicos. Ambas as medidas visariam combater o caráter corporativo do ensino superior brasileiro, outra persistência do modelo napoleônico, que estaria sobrevivendo pela intermediação dos currículos mínimos dos cursos de graduação, estabelecidos pelo Conselho Federal de Educação em articulação com os organismos de representação de cada agrupamento profissional. Outro elemento do modelo napoleônico prevalecente no Brasil seria o centralismo e a organização padronizada, que a Comissão propôs combater pela transferência às universidades da supervisão das demais instituições de ensino superior, bem como a liberdade para que as universidades optassem por adotar ou não sistemas que, apesar de recentes, já pareciam fazer parte da própria essência da instituição: sistema de créditos, departamentos, ciclo básico, entre outros.

Concluído o relatório da Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior, em novembro de 1985, poucos meses depois (fevereiro de 1986), o Ministro Marco Maciel criou o Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior — Geres, com cinco membros.[2] Com base naquele relatório e em contribuições enviadas por associações e pessoas individuais, o Geres elaborou um anteprojeto de lei de reformulação voltado apenas para as IES federais.

Em outubro de 1986, o relatório e o anteprojeto de lei produzidos pelo Geres foram divulgados apressadamente, no bojo de uma crise gerada por greve de funcionários técnico-administrativos e ameaça de greve de professores. Tomou-se conhecimento de um texto que assumia certas linhas da Comissão e as desenvolvia, e de um anteprojeto de lei que anunciava algumas medidas específicas.

A análise dos principais pontos focalizados no anteprojeto de lei do Geres revela a preocupação geral de:

1. acabar com a dualidade de estruturação das universidades federais, incorporando as autarquias e as fundações em um novo ente jurídico, denominado apenas universidade, que deixaria de ter os rígidos controles orça-

mentários e salariais das autarquias, pois receberia os recursos financeiros sob a forma de dotações globais;
2. racionalizar o controle governamental sobre as universidades, o qual deixaria de ser sobre os *meios* para incidir sobre os *fins*, com participação acadêmica, sem prejuízo da autonomia das instituições;
3. valorizar os níveis mais elevados da carreira docente, restringindo o acesso dos níveis inferiores aos cargos de direção, e restituir aos títulos acadêmicos seu antigo papel no regime de promoção dos professores;
4. incluir a participação de docentes e de estudantes na elaboração das listas (que seriam tríplices e não sêxtuplas) para os cargos de direção das universidades e de suas unidades, bem como a incorporação de representantes dos funcionários nos colégios eleitorais especiais, que votariam nos candidatos a reitor.[3]

O texto do Geres foi prontamente rejeitado pelos movimentos de professores, de funcionários e de estudantes, talvez mais pelo seu relatório-justificativa do que propriamente pelo anteprojeto de lei. Temia-se que a dotação global pudesse levar à desobrigação do governo para com o suprimento de recursos, pelo menos para cobrir as despesas com pagamento de pessoal. Isso porque os cortes orçamentários, de um lado, e os reajustes salariais, resultantes da inflação e das conquistas trabalhistas, de outro, obrigavam os reitores a dedicarem grande parte de seu tempo à busca de créditos adicionais que permitissem cobrir as despesas mais prementes. Por outro lado, as entidades sindicais de professores e de funcionários, particularmente, temiam a perda de força política se tivessem de orientar suas reivindicações para dentro de cada universidade, ao invés de se juntarem nas reivindicações unificadas frente ao MEC, caso a diversidade dos quadros funcionais e das escalas salariais viessem a prevalecer.

Diante do volume de críticas recebidas, o Presidente da República, no contexto das dificuldades políticas em pleno período constituinte, retirou do Congresso Nacional o anteprojeto de lei que, no entanto, permaneceu como orientação da política geral do governo para o ensino superior.

A avaliação das universidades deslanchou por iniciativa própria de algumas instituições. A Universidade de São Paulo avaliou seus departamentos, penosamente;[4] a Universidade Federal de Minas Gerais avaliou sua pós-graduação; a Universidade Federal do Rio de Janeiro e a Universidade de Brasília avaliaram seus cursos de graduação, utilizando diferentes procedimentos; o Ministério da Educação incentivou atividades desse tipo, mas pretendia desenvolver processos mais amplos de avaliação. Em busca de orientação e legitimação em área tão sensível, o MEC promoveu, em

conjunto com o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, um Encontro Internacional sobre Avaliação Superior (Brasília, setembro 1987), com a participação de técnicos governamentais e professores universitários da Inglaterra, da França, do Canadá e do Japão, países que possuíam formas distintas de tratar essa questão. Desse encontro, vale destacar que os participantes brasileiros não integrantes dos quadros do MEC enfatizaram a necessidade de desvinculação e independência dos órgãos de avaliação diante dos órgãos de financiamento.

O que surgiu como projeto no governo Sarney passou a representar a política educacional do Estado, no governo seguinte. Imediatamente após a posse de Fernando Collor de Mello, em março de 1990, foram tomadas medidas drásticas de redução do tamanho do aparelho de Estado, com a extinção de autarquias, fundações e empresas públicas. Entre os órgãos federais extintos estavam a Capes e o Inep, ambos do Ministério da Educação. A forte reação do meio acadêmico, até mesmo de aliados do governo Collor, levou à recriação desses órgãos.

Somente depois desses "acidentes" é que foi elaborado o Plano Setorial de Educação 1991-1995. Seu preâmbulo dizia que a legitimação da *autonomia* universitária dependeria do *desempenho* das instituições, o que suscitou uma reação generalizada à avaliação institucional, que já se iniciava em algumas universidades públicas de primeira linha.

O Plano acenava, também, com a desregulamentação do funcionamento das universidades federais, abrindo-se a possibilidade de cada uma delas fixar o salário dos professores e realizar concursos para admissão e promoção de pessoal conforme suas necessidades, independentemente de autorização governamental.

A elaboração do Plano foi concomitante à presença no Brasil da missão do Banco Mundial, que produziu um relatório endereçado ao governo brasileiro, intitulado *Higher Education Reform in Brazil*, de fevereiro de 1991. O relatório afirma que as principais necessidades do Brasil em temos educacionais estão no ensino primário e secundário, como essa agência havia enfatizado em relatórios anteriores. Curiosamente, para um relatório sobre o ensino superior, diz-se que esse nível de ensino é também importante para a qualificação de força de trabalho de nível médio e alto. Mas, o volume de gastos públicos faria com que questões como eficiência e efetividade tivessem de ser especialmente levadas em conta.

As principais recomendações foram as seguintes: as IES federais deveriam ter maior autonomia para gerir seus próprios orçamentos, contratar e demitir pessoal; o Conselho Federal de Educação deveria tornar-se uma

agência de efetivo controle do crescimento do ensino superior, assumindo novas tarefas, inclusive a de alocação de recursos para as IES federais e a elaboração de normas visando a aumentar o custo/efetividade e a responsabilidade dessas instituições; o CFE deveria simplificar e tornar mais transparente a supervisão das IES privadas; os recursos para as IES deveriam ser alocados em função do custo unitário de suas atividades, o que poderia reduzir as despesas em um terço, mediante o aumento das matrículas ou a redução do pessoal; as IES federais deveriam cobrar taxas como meio de aumentar a eficiência e a eqüidade.

O Ministro da Educação Carlos Chiarelli concordava plenamente com o diagnóstico da missão do Banco Mundial, de que as universidades federais tinham excesso de pessoal, com prioridade para as atividades-meio em detrimento das atividades-fim, impondo-se, portanto, a adoção de procedimentos drásticos de redução do custo unitário do estudante. Embora aquela agência financeira tivesse aventado vários cenários, o caminho escolhido pelo ministro foi o de propor às universidades que escolhessem entre a redução de 30% das despesas com pessoal ou, então, aumentar, na mesma proporção, as vagas oferecidas nos exames vestibulares, destinando-as, especialmente, aos cursos noturnos e aos que fossem abertos nas cidades do interior.[5]

Em agosto de 1991, Chiarelli foi substituído no MEC por José Goldenberg, ex-reitor da Universidade de São Paulo, que, como Secretário Estadual da Educação, negociou com a Assembléia Legislativa paulista o dispositivo da autonomia financeira das universidades paulistas.[6]

O governo federal acolheu o projeto Goldenberg de emenda constitucional que regulamentava o dispositivo sobre a autonomia universitária conforme o modelo paulista, e o reuniu a outras questões que tratavam da regulação pelo mercado da distribuição de derivados de petróleo, da exploração dos serviços de telecomunicação, da mineração, da desregulamentação do comércio exterior e outras.

Já com os adendos de pareceres favoráveis recebidos na Câmara dos Deputados, o projeto de emenda constitucional estipulava que as universidades públicas constituiriam uma categoria específica de entidade, distinta dos órgãos da administração direta e indireta (fundações e autarquias) de modo que seu pessoal perdesse o *status* de funcionário público, bem como o benefício da estabilidade (garantindo-se, tão-só os direitos adquiridos pela Constituição). O governo federal passaria a destinar às suas universidades um percentual fixo dos recursos resultantes de impostos, com o que elas cobririam as despesas de pessoal ativo, inativo e pensionista, com a única

restrição de que esses gastos não ultrapassassem 80% do total do orçamento de cada instituição. Para complementar os recursos transferidos pelo Poder Público, as universidades deveriam buscar "fontes alternativas de financiamento obtido através da necessária interação com a comunidade". A autonomia (didático-científica, administrativa e de gestão financeira, e patrimonial, acrescida "de recursos humanos"), atributo das universidades, poderia ser estendida a outras instituições de ensino e pesquisa.

Esse projeto de emenda constitucional recebeu fortes críticas dos reitores e dos sindicatos de professores e de funcionários técnico-administrativos.

Os reitores temiam perder a certeza de contarem com o Governo Federal para cobrir os gastos com pessoal, e chamavam a atenção para as diferenças entre as circunstâncias das universidades paulistas e as condições de muitas das federais e das estaduais de outras unidades da federação. Embora o estado de São Paulo produzisse cerca de metade do PIB e obtivesse receita tributária superior à da União, mantinha apenas três universidades, contra as 35 federais.

Os docentes e os funcionários técnico-administrativos, por sua vez, temiam perder os benefícios da isonomia salarial, da estabilidade, da aposentadoria com proventos superiores aos dos colegas da ativa, bem como o aumento da carga de trabalho que a limitação do pessoal poderia acarretar.

Os temores de uns e outros era acrescido pela constatação do crescente número de pedidos de aposentadoria voluntária (centenas em cada universidade federal) por docentes e funcionários temerosos de perderem o benefício da aposentadoria integral por tempo de serviço encurtado, em virtude do ajuste fiscal que estava sendo encaminhado pelo governo via outra emenda constitucional. Por outro lado, o previsível aumento dos encargos com pessoal inativo acarretaria uma dificuldade adicional para a manutenção do pessoal em atividade na docência e na pesquisa.

A dotação global também suscitou fortes reações, logo interpretada pelos dirigentes do MEC como sendo produto do "medo da autonomia". Em uma economia inflacionária como a brasileira à época, a dotação global era vista como levando as universidades públicas a funcionarem em situação de penúria de recursos ainda maior do que a existente até então, quando pelo menos a folha de pagamento era coberta pelos governos federal e estaduais. Não era difícil prever que a contrapartida da autonomia financeira que se pretendia outorgar às universidades era, na realidade, uma política de desobrigação do governo para com a manutenção das universidades federais, por mais que a retórica do plano falasse da necessidade de ampliar a

oferta do setor público no ensino superior e na produção de ciência e tecnologia para a "conquista da modernidade".

O *impeachment* de Collor, em dezembro de 1992, e a posse de Itamar Franco na Presidência da República levaram para o Ministério da Educação um professor de universidade federal, Murilo Hingel, que se manifestou desde logo favorável em apoiar o setor público de ensino, apesar de desenvolver um generoso programa de compra de vagas em escolas de primeiro grau de uma rede nacional comunitária.

Durante o curto governo Itamar Franco, duas importantes medidas foram tomadas, ambas incorporadas ao atual quadro de reforma do ensino superior: a dissolução do CFE com o desenho de um Conselho Nacional de Educação; e a criação da primeira universidade brasileira fora do critério de universalidade de campo.

Depois de denúncias comprovadas de envolvimento de membros do Conselho Federal de Educação em esquemas de corrupção que beneficiavam instituições privadas de ensino que pretendiam adquirir o status de universidade, e de universidades privadas que pretendiam o recredenciamento, o Presidente da República extinguiu, por medida provisória de outubro de 1995, esse órgão colegiado.[7] Para substituí-lo, um projeto de lei criava o Conselho Nacional de Educação, com menos atribuições e menos membros indicados (50% dos lugares) por entidades da sociedade civil relacionadas com o ensino básico e com o ensino superior.

No que diz respeito ao ensino superior, o Ministro apoiou a mudança dos mecanismos de distribuição dos recursos destinados às instituições federais de ensino superior. Até então, os recursos eram distribuídos conforme os gastos dos anos anteriores, só sendo alterados em função de negociações muito complicadas, em que a pressão política assumia o papel principal. O que se pretendia instituir então era a alocação de cerca de 90% do orçamento de cada universidade a partir de cálculos segundo as séries históricas; 9% com base em suas necessidades comprovadas (aumento de alunos matriculados, construção de prédios e aquisição de equipamentos) e 1%, na produtividade (número de profissionais formados e quantidade de pesquisas realizadas). Embora essa medida chegasse a obter consenso entre os reitores, não chegou a ser implantada.

A avaliação institucional das universidades, medida que deveria propiciar essa distribuição de recursos, foi objeto de um programa de incentivo do Ministério da Educação. Depois de muito criticada por docentes e funcionários, houve uma espécie de acordo entre as universidades — especialmente as federais — e o ministério, de modo que a auto-avaliação foi esti-

mulada. Uma Comissão Nacional de Avaliação foi criada, com participação de todos os segmentos institucionais interessados. A Comissão chegou a elaborar uma proposta nacional de avaliação, em outubro de 1993, com recomendações para o que viria a constituir o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras — Paiub. As recomendações eram no sentido do desenvolvimento da auto-avaliação das universidades, mas sem abrir mão da avaliação externa, de modo a se ter um contraponto para eventuais fatores corporativos, com prioridade para o ensino de graduação, setor que apresentava os problemas mais gritantes; que procurassem aliar procedimentos qualitativos a quantitativos, até mesmo mediante a utilização de índices como os que a proposta exemplificava, apresentando conceitos que propiciassem comparações futuras. O Paiub recebeu recursos que financiaram, parcialmente, projetos de auto-avaliação de setenta universidades brasileiras, com os mais distintos formatos. (Sant'Anna e Veras, 1996)

Instalado o governo Fernando Henrique Cardoso, foi nomeado Ministro da Educação justamente o coordenador de sua proposta de governo, Paulo Renato Souza, indicador da importância que iria atribuir ao que seria uma das mais altas prioridades. (Cunha, 1995)

A primeira e mais importante opção da nova equipe dirigente do MEC foi no tocante à LDB. Diante dos dois projetos, optou por apoiar o do Senado, já que o texto de Darcy Ribeiro, além de menos minucioso, tinha em seu autor maior receptividade para modificar a versão original para adequar-se às políticas governamentais, como já havia demonstrado no governo Collor. Mas, em vez de buscar incluir dispositivos específicos, o MEC preferiu que o projeto deixasse de tratar dos temas que seriam objeto de projetos de lei específicos, ou que o fizesse de modo bastante genérico, permitindo articulações com as medidas em curso de aplicação. Assim, enquanto o projeto de LDB do Senado prosseguia na tramitação parlamentar, pelas comissões e pelo plenário, ele foi sendo adaptado, com admirável plasticidade, às políticas elaboradas pelo Poder Executivo. No que dizia respeito ao ensino superior (extensivo aos demais setores), o ministério elaborou projetos de lei, encaminhados pelo Presidente da República ao Congresso, e decretos, que serão comentados em seguida.

Poder docente na gestão universitária

Saudada nos anos 1980 como o advento da democratização da gestão universitária, a prática de consultas (eleições) para a elaboração das listas de candidatos a reitor deu ensejo a muitas distorções. Aparte os casos em que estudantes e funcionários se candidataram, sem maiores conseqüências práticas, houve universidades que compuseram a lista, então sêxtupla, de tal maneira que não dava margem de escolha ao Presidente ou ao Ministro (este, por delegação daquele). Ao invés de seis candidatos a reitor, a lista era composta pelo nome do candidato mais votado e os de cinco de seus futuros colaboradores. Ademais, em várias universidades, firmava-se a prática de se fazer o peso dos docentes na consulta à comunidade universitária igual ao dos estudantes e ao dos funcionários técnico-administrativos. Em uma universidade federal, o Ministro Paulo Renato Souza, ao início do seu mandato, foi praticamente compelido a escolher para reitor um professor auxiliar. Nesse caso, foi notória a origem e sustentação de sua candidatura pelos funcionários técnico-administrativos, com quem havia negociado vantagens funcionais em troca de apoio. Mesmo em instituições em que situações como essa não ocorriam, a decisão das eleições (consulta) ficava freqüentemente na dependência dos funcionários do hospital universitário, onde estava lotada a metade do número total da categoria. Em certas instituições, os estudantes dos cursos de segundo grau tinham o mesmo peso dos de nível superior e dos docentes. Se na escolha de reitor eles não influenciavam especialmente os resultados, tornavam-se decisivos no caso de unidades universitárias às quais esses cursos estavam afetos.

Em reação a esse quadro, foi aprovada a lei nº 9.192, de dezembro de 1995, que determinou mudança radical na escolha de dirigentes das universidades federais. A proporção de docentes das universidades federais participantes dos órgãos colegiados máximos passou a ser de, no mínimo, 70%. Esse será também o peso do voto dos docentes no caso de consulta à comunidade universitária sobre os candidatos a reitor e vice-reitor. Os três nomes mais votados comporão uma lista, a partir da qual Presidente da República escolherá o reitor. Em procedimento análogo, será escolhido o diretor de unidade universitária, sendo que, nesse caso, o reitor é que fará a escolha, institucionalizando-se uma delegação provisória. Os candidatos a reitor e a diretor de unidade deverão pertencer aos dois níveis mais elevados da carreira docente (titular ou adjunto) ou, então, deverão ser portadores do grau acadêmico de doutor. Os titulares de cargos análogos nas universidades estaduais ou municipais serão escolhidos conforme determinações dos

respectivos sistemas de ensino. Os das particulares, de acordo com seus estatutos.

Nas universidades federais, a recondução de reitores e diretores (quatro anos de mandato) passou a ser permitida, mas apenas uma vez para o mesmo cargo. No entanto, os reitores e diretores em exercício no ano da promulgação da lei continuavam impedidos de se candidatarem, mesmo se preenchessem as condições de titularidade acadêmica.

Ainda no ano de 1995, outras duas medidas de grande alcance foram tomadas. Ao transformar uma medida provisória em projeto de lei, o que facilitou bastante as negociações no âmbito do Congresso, o bloco governista logrou a aprovação da lei nº 9.131/95, tratando, esdruxulamente, no mesmo documento legal, do Conselho Nacional de Educação e dos Exames Nacionais de Cursos, que focalizaremos a seguir.

Conselho Nacional de Educação

Com base em projeto do governo Itamar Franco, o MEC conseguiu que fosse aprovada a lei instituindo o colegiado máximo da área de educação, com funções homologatórias no que diz respeito às políticas gerais do ministério, mas tendo a última palavra no que se refere ao reconhecimento de cursos, à criação de instituições de ensino superior e ao credenciamento de universidades (passando, nesses casos, a competência de homologação ao ministro). Tudo indica que estará no CNE a última etapa do processo de avaliação das universidades visando ao recredenciamento periódico.

Até a metade dos 24 membros do CNE seria escolhida livremente pelo Presidente da República, incluindo os dois membros natos, os Secretários de Ensino Fundamental e de Ensino Superior; os demais com critério de apresentação de listas elaboradas por entidades da sociedade civil, relacionadas às áreas de atuação da Câmara de Educação Básica e da Câmara de Educação Superior. Na primeira composição do CNE, isto é, a do início de 1996, seus membros foram indicados em dois turnos por entidades de finalidade científica, cultural e (para)sindical. O exame da primeira fornada de conselheiros, nomeados todos entre os indicados pelas entidades consultadas, mostra que são em número significativo (ainda que não majoritário) os membros que se orientam pela defesa do ensino público, algo inédito nessa instância do Estado, onde tem prevalecido a intermediação de recursos do governo para as instituições privadas e a legislação em causa própria. Isto é especialmente significativo, pois a primeira tarefa do conselho será decidir

sobre quatro milhares de pedidos de abertura de cursos superiores e três dezenas de solicitações de transformação de associações de faculdades em universidades. (Cunha, 1996a)

Entre as atribuições do CNE, destaco as seguintes: 1) analisar e emitir parecer sobre os resultados dos processos de avaliação da educação superior; 2) deliberar sobre os relatórios para reconhecimento periódico de cursos de mestrado e doutorado, elaborados pelo MEC, com base na avaliação dos cursos.

As seguintes três atribuições poderão ser diretamente exercidas pelo conselho que poderá ainda delegá-las aos seus homólogos estaduais: 1) deliberar sobre os relatórios encaminhados pelo MEC sobre o reconhecimento de cursos e habilitações oferecidos por instituições de ensino superior, assim como sobre a autorização prévia daqueles oferecidos por instituições não universitárias; 2) deliberar sobre a autorização, o credenciamento e o recredenciamento periódico de instituições de educação superior, bem como de universidades, com base em relatórios e avaliações apresentados pelo MEC; 3) deliberar sobre os estatutos das universidades e o regimento das demais IES que fazem parte do sistema federal.

Se comparadas com as de seu antecessor, as atribuições do CNE ficam dependentes de relatórios e avaliações realizadas pelos órgãos técnicos do MEC, o que, para uns, pode resultar em decisões limitadas pelos termos propostos; para outros, em proteção ao próprio conselho, impedindo que seu quadro técnico volte a ser uma agência de "despachantes", em Brasília, das instituições interessadas, especialmente das privadas.

Exame Nacional de Cursos

Ao contrariar a proposta de governo do candidato Fernando Henrique Cardoso, o foco da avaliação deslocou-se, no ensino superior, da dimensão institucional para a dimensão individual. Enquanto o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras era sensivelmente desacelerado, e a lei 9.131/95 dizia que o MEC desenvolveria "avaliações periódicas das instituições e dos cursos de ensino superior, fazendo uso de procedimentos e critérios abrangentes, dos diversos fatores que determinam a qualidade e a eficiência das atividades de ensino, pesquisa e extensão", o que se instituiu mesmo foram os Exames Nacionais de Cursos,[8] os quais seriam obrigatórios para todos os estudantes dos últimos anos dos cursos superiores do país. Os resultados relativos a cada instituição de ensino deverão ser utilizados, não exclusivamente, na avaliação de cada instituição de ensino superior.

Os exames serão facultativos para os alunos, mas prestá-los passou a ser condição para a obtenção do diploma. No histórico escolar de cada concluinte constará apenas o registro da data em que ele se submeteu ao exame, não o resultado obtido. Esse será fornecido apenas ao aluno, sendo vedada a divulgação dos resultados individualizados. Caso o resultado do exame não convenha ao aluno, ele poderá submeter-se aos exames nos anos subseqüentes, fazendo jus a novo documento. Todavia, para efeito da avaliação do curso, será considerado somente o resultado do exame prestado pelo aluno no ano da conclusão.

Os exames foram previstos para serem implantados gradativamente. Em 1996, foram submetidos aos exames de conclusão de curso, os estudantes inscritos nas disciplinas do último período dos cursos de Direito, Administração e Engenharia Civil. Em 1997, será a vez desses e dos concluintes dos cursos de Engenharia Química, Veterinária e Odontologia. A cada ano, prevê-se que novos cursos sejam incluídos no processo, até que todos os concluintes sejam anualmente submetidos ao Exame Nacional de Cursos.

Para a definição dos objetivos e outras especificações necessárias à elaboração das provas, o Ministro da Educação deverá constituir uma comissão para cada curso, composta de até dez pessoas, mediante cooptação, de modo que esteja garantida a representação do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, dos conselhos federais e das associações nacionais de ensino das profissões regulamentadas.

Com base nas especificações dessas comissões, as provas serão elaboradas e aplicadas por entidades sem fins lucrativos, externas ao MEC e às instituições a serem avaliadas, "que tenham em seus quadros profissionais que atendam a requisitos de idoneidade e capacidade técnica em avaliação da aprendizagem, elaboração e aplicação de provas e testes".[9]

Em novembro de 1996, 55 mil estudantes de 616 instituições foram chamados ao *provão*, mas, pelos cálculos do MEC, 6,4% faltaram e 4% entregaram a prova em branco, apoiando, assim, o boicote defendido pela UNE.[10] Como o ministério computou nota zero para os alunos que entregaram a prova em branco, o resultado da avaliação, divulgado em abril de 1997, mostrou cursos de excelência com nota média inferior aos de outros de duvidosa qualidade. Diante das críticas que o processo recebeu na mídia, o ministro anunciou que as faculdades posicionadas na faixa de notas mais baixas seriam visitadas por comissões de especialistas (que disporiam de critério decisivo), para recomendarem ou não seu descredenciamento ao Conselho Nacional de Educação.

Avaliação institucional

Quase dois anos depois que a lei instituidora do Exame Nacional de Cursos havia sido promulgada, depois de simbolicamente rejeitada pelos estudantes mediante o apodo de *provão*, depois de acionado o processo de aplicação dos primeiros testes, foi que o Ministério da Educação resolveu montar um dispositivo legal inclusivo de avaliação. Não havia mais como defender o *provão* apenas com os argumentos utilizados até então. Com efeito, como responder às críticas de que a dimensão institucional das IES estava sendo deixada de lado em proveito das provas? Como dar credibilidade à afirmação de que o Paiub estaria em plena vigência?

O decreto nº 2.026, de outubro de 1996,[11] pretendeu apoiar os argumentos ministeriais, mediante previsão de procedimentos para o processo de avaliação dos cursos e das instituições de ensino superior. Esse processo compreenderá os seguintes procedimentos:

1) análise dos principais indicadores de desempenho global do sistema nacional de ensino superior, por região e unidades da federação, segundo as áreas do conhecimento e o tipo ou a natureza das instituições de ensino;
2) avaliação do desempenho individual das instituições de ensino superior, compreendendo todas as modalidades de ensino, pesquisa e extensão;
3) avaliação do ensino de graduação, por curso, mediante análise das condições de oferta pelas diferentes instituições de ensino e pela análise dos resultados do Exame Nacional de Cursos; e
4) avaliação dos programas de mestrado e doutorado, por área do conhecimento.

Tais procedimentos são complementares, porém independentes, podendo ser conduzidos em momentos diferentes e fazendo uso de métodos e técnicas apropriados a cada um. Com esse dispositivo, garante-se a continuidade do *provão*, a que fica adicionado um trabalho de levantamento e apuração de dados pela Secretaria de Avaliação e Informação Educacional do MEC para o cálculo dos indicadores de desempenho global.

A avaliação de cada IES deverá ser conduzida por uma comissão externa à instituição, especialmente designada pela Secretaria de Educação Superior, do Ministério da Educação. A comissão deverá considerar, entre outros, os seguintes aspectos: eficiência das atividades-meio em relação aos objetivos da instituição; adequação dos currículos dos cursos de graduação; inserção da instituição na comunidade local e regional; produção científica, cultural e tecnológica. Ademais, a comissão deverá levar em conta a auto-avaliação da instituição, a avaliação dos cursos desenvolvida pelas

comissões de especialistas, os resultados dos exames nacionais dos cursos de graduação e a avaliação da pós-graduação. Essa última continuará a ser desenvolvida pela Capes, conforme os métodos vigentes.

Além da avaliação institucional, da pressuposta auto-avaliação de cada IES, do Exame Nacional de Cursos, o decreto prevê, também, a avaliação dos cursos de graduação. Essa será conduzida pela análise de indicadores estabelecidos pelas comissões de especialistas de ensino, que levarão em conta os resultados do *provão* e os indicadores de desempenho global calculados pela Sediae.

Na avaliação dos cursos de graduação, as condições da oferta deverá considerar os seguintes fatores: 1) a organização didático-pedagógica; 2) a adequação das instalações físicas em geral; 3) a adequação das instalações especiais, tais como laboratórios, oficinas e outros ambientes indispensáveis à execução do currículo; 4) a qualificação do corpo docente; e 5) as bibliotecas.

Em resumo, a avaliação do ensino superior no Brasil foi concebida para se desenvolver de modo fragmentado, dificilmente consolidável e compatibilizável pela Sesu. Em uma lista sinóptica, o processo compreenderá:

- Avaliação da Pós-Graduação estrito senso, conduzida pela Capes (em vigor);
- Exame Nacional de Cursos (de graduação), conduzido pela Sediae, mediante terceirização (em implantação progressiva);
- Auto-avaliação das IES (parcialmente em vigor);
- Análise do desempenho global, conduzida pela Sediae (prevista);
- Análise dos cursos de graduação, conduzida por comissões de especialistas (prevista).

Segundo determinação expressa na lei nº 9.131/95, esse complexo processo culminará no Conselho Nacional de Educação, sobre o qual competirá à Câmara de Educação Superior "analisar e emitir parecer sobre os resultados dos processos de avaliação".

Formato institucional

A universidade tem sido a instituição idealizada para o ensino superior brasileiro, pelo menos desde o Estatuto de 1931 (decreto nº 19.851), por mais que tenha sido entendida como mera aglomeração de escolas, faculdades ou institutos. As faculdades isoladas, embora majoritárias, foram pos-

tas em segundo plano, uma espécie de instituição de segunda classe, destinada a desaparecer, quando o espaço do ensino superior fosse plenamente ocupado pela instituição que lhe seria própria — a universidade. Essa, por sua vez, deveria possuir, entre outras, uma característica essencial, a universalidade de campo, mesmo que entendida, primitivamente, apenas como a justaposição de uma escola de engenharia, uma faculdade de direito e uma faculdade de medicina, podendo uma delas ser substituída pela faculdade de filosofia, ciências e letras. O desenvolvimento da pós-graduação e da pesquisa nas universidades federais e nas estaduais paulistas, nos anos 1970, levou a investigação científica e tecnológica a ser considerada como característica co-essencial da instituição universitária, independentemente da prática nela efetivamente desenvolvida.

Desde o relatório da Comissão Nacional para a Reformulação da Educação Superior (1986), a universalidade de campo tem sido criticada, no âmbito governamental, em proveito da concepção da universidade especializada por campo do saber, seja pelo reconhecimento do *status* plenamente universitário para esse tipo de instituição, seja pela atribuição, a ela, apenas (!) do privilégio da autonomia.

Antes que qualquer documento legal amparasse tal redefinição, o Presidente Itamar Franco baixou decreto, nos últimos dias de seu governo (dezembro de 1994), transformando a Faculdade Paulista de Medicina em Universidade Federal de São Paulo, sem qualquer contestação de qualquer instituição universitária. O CFE, já extinto, não poderia opinar. O amparo legal surgiu *a posteriori*, pela LDB, que não só previu a possibilidade da universidade especializada por campo do saber, como, também, a possibilidade da atribuição da autonomia a "instituições que comprovem alta qualificação para o ensino ou para a pesquisa, com base em avaliação realizada pelo Poder Público."

O decreto nº 2.207, de abril de 1997, já baseado na LDB-96, dá um formato peculiar ao sistema federal de ensino superior.

As IES privadas que optarem pelo *status* de instituições sem fins lucrativos serão obrigadas a contar com representação acadêmica no conselho fiscal, submeter-se a auditoria pelo poder público, além de destinar pelo menos dois terços de sua receita operacional à remuneração do corpo docente e técnico-administrativo. As que preferirem optar pela finalidade lucrativa deverão submeter-se à legislação que rege as sociedades mercantis, especialmente no tocante aos encargos fiscais, parafiscais e trabalhistas.[12]

No que se refere à organização acadêmica, as IES poderão adotar cinco formatos diferentes: universidades; centros universitários; faculdades inte-

gradas; faculdades; institutos superiores ou escolas superiores. O decreto não distingue as faculdades dos institutos superiores nem das escolas superiores, termos que, no Brasil, têm sido utilizados como sinônimos.

A grande novidade é o aparecimento dos centros universitários, definidos como instituições de ensino pluricurriculares, abrangendo uma ou mais áreas do conhecimento, "que se caracterizam pela excelência do ensino oferecido, comprovada pela qualificação do seu corpo docente e pelas condições de trabalho acadêmico". Os centros universitários poderão receber o privilégio da autonomia para criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior, além de outras atribuições definidas em seu credenciamento pelo Conselho Nacional de Educação.

Quase autônomos ou detentores de quase toda a autonomia universitária, os centros universitários ocupam o lugar, no discurso reformista oficial, da *universidade de ensino*, definida por oposição à *universidade de pesquisa*, essa sim, a universidade plenamente constituída.[13]

Duas questões especialmente sensíveis para a reforma do ensino superior devem ser as próximas a receberem novas normas: o *status* jurídico das universidades federais e o acesso aos cursos de graduação. Vou comentá-las a seguir.

O *status* jurídico das universidades federais

Os projetos de reforma administrativa e previdenciária, encaminhados pela Presidência da República ao Congresso Nacional, tendem a modificar bastante o *status* das universidades federais. Pela primeira, os funcionários públicos perderiam a estabilidade no cargo e, pela segunda, perderiam importantes vantagens comparativas em termos de remuneração, ao se aposentarem. Por uma e outra, o Regime Jurídico Único, previsto na Constituição para os funcionários das autarquias e fundações federais, deixaria de existir para o funcionalismo federal.

No que diz respeito diretamente às universidades, o projeto de emenda constitucional nº 370/A, de 1996, modifica os termos do artigo da Constituição que diz serem as universidades autônomas em termos didático-científicos, administrativos e de gestão financeira e patrimonial, devendo obedecer ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Pelo projeto, seria acrescentada a expressão "na forma da lei". Posteriormente, esse acréscimo foi substituído por outro mais longo, que visa a definir na própria Constituição como seria essa autonomia.

As universidades federais poderiam contratar e dispensar pessoal, assim como estabelecer os níveis de remuneração de seus docentes e funcionários técnico-administrativos. Haveria um regime jurídico especial, que abrangeria tanto o pessoal ativo como o inativo. O orçamento das universidades federais seria definido de forma global, sem quaisquer rubricas limitadoras, do qual estariam excluídas as receitas próprias. Um Fundo para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Superior seria criado por lei de iniciativa do Poder Executivo, constituído de recursos vinculados ao ensino.

Esse projeto de emenda tem sido o mais duramente discutido no âmbito da educação, devido aos interesses envolvidos. De um lado, estão os que entendem ser o dispositivo constitucional auto-aplicável, dispensando qualquer regulamentação. Ao contrário, o que se imporia é a retirada das restrições feitas pelo governo federal às universidades e a elaboração de mecanismos de transferência automática e suficiente de recursos financeiros. De outro lado está o governo, que pretende condicionar a autonomia e o financiamento a certas condições.

Antes da apreciação do projeto de emenda constitucional pelo Congresso, a LDB adiantou-se ao determinar mudanças em tudo convergentes com aquela, que dificilmente serão aceitas como constitucionalmente válidas. Contrariando o Regime Jurídico Único, a LDB abre a possibilidade de planos de cargos e salários diferenciados, além de competência para as universidades admitirem e demitirem seu pessoal docente e técnico-administrativo.

O acesso aos cursos de graduação

As primeiras declarações do ministro da educação Paulo Renato Souza, logo depois de sua posse, foram no sentido de quebrar a rigidez do mecanismo de acesso ao ensino superior, ou seja, modificar a via única dos exames vestibulares. As críticas que esse mecanismo tem sofrido, de não propiciar uma seleção adequada dos candidatos, levou o ministro a apoiar a proposta, já acolhida por seu antecessor, de substituí-la por avaliações semestrais ao longo do ensino de segundo grau. Como a autonomia que todas as universidades dispõem efetivamente é a didática, elas poderiam escolher os critérios de aplicação da seleção. Umas instituições poderiam exigir dos candidatos um desempenho mínimo e, além disso, submetê-los a exames específicos de ingresso. Outras poderiam ignorar o resultado dos exames no segundo grau, somente computando os resultados de seus próprios testes; outras, ainda, poderiam aceitar como suficientes tais testes, limitando-

se a hierarquizar os candidatos conforme os resultados obtidos. De todo modo, a orientação prevalecente é de que a avaliação ao longo do segundo grau seja terceirizada, como no *provão*.

A Universidade de Brasília, assim como outras instituições, já vem fazendo exames desse tipo há alguns anos com alunos da rede pública do Distrito Federal, na expectativa de que, em 1998, possa ter o primeiro contingente de calouros ingressantes por essa via, sem, contudo, abolir os exames vestibulares. Esses poderão ser feitos pelos alunos não beneficiados pela nova modalidade, pelos alunos das escolas privadas e pelos oriundos de outras unidades da federação.

O quadro acima permite fazer uma comparação entre os processos das reformas universitárias das décadas de 1960 e de 19801990. Para tanto, três dimensões parecem-me especialmente expressivas: o aparato legal, a segmentação formal e o relacionamento do governo com a "comunidade" universitária.

Quanto ao aparato legal, há uma grande diferença entre os anos 1960 e os 1980-1990. Naquela época, depois de alguns decretos regulando as mudanças estruturais apenas nas universidades federais, foi elaborado um projeto de lei por um grupo de trabalho montado pelo Ministério da Educação, com participação estudantil indicada, a qual acabou por não comparecer. O projeto de lei elaborado pelo grupo de trabalho foi discutido pelo Conselho Federal de Educação (que, por sinal, estava presente do GT), após o que foi enviado ao Congresso, de onde resultou uma lei geral, a nº 5.540/68. (Cunha, 1988) Nos anos 1980-1990, o que se verifica é a remontagem de um modelo não explicitado, a partir de legislação parcial, fragmentada e atropelada. *Parcial*, porque não consistente em uma lei geral, sendo cada matéria específica objeto de um documento distinto, complicando ainda mais o cipoal legislativo que regula a educação, particularmente a de nível superior. *Fragmentada*, porque a legislação parcial trata dos diferentes temas do ensino superior à medida que a prática política (pelo menos isso) dita prioridades de um sobre o outro. *Atropelada*, porque os níveis mais baixos da legislação avançam sobre os mais altos, como se constata no caso da LDB, contradizendo a Constituição no que diz respeito à autonomia universitária e ao pessoal do setor público.

Quanto à segmentação formal, o projeto dos anos 1960, expresso na lei nº 5.540/68, enfatizava a universidade como instituição própria do ensino superior, as instituições isoladas permanecendo como exceções que deveriam desaparecer à medida que o formato universitário se consolidasse e expandisse. (Cunha, 1988) Já nos 1980-1990, verifica-se uma restrição do

status de universidade a apenas algumas instituições. Apesar da ampliação do conceito de universidade para abranger instituições especializadas por campo de saber, procurou-se restringir sua abrangência. Assim, a classificação do Geres, que separava as "universidades de pesquisa" das "universidades de ensino", foi complexificada pela introdução de uma nova categoria — os centros universitários —, que, segundo parece, ocuparão o lugar dessas últimas. As faculdades integradas permanecem destituídas de caráter próprio, definidas apenas de modo negativo por oposição aos centros universitários. Também destituídos de caráter próprio são os institutos superiores e as escolas superiores com relação às faculdades.

Quanto ao relacionamento do governo para com a "comunidade universitária", houve uma brusca mudança de orientação. Nos anos 1960, apesar do regime autoritário em processo de acirramento,[14] houve uma busca de alianças com professores e pesquisadores, o que permitiu o desenvolvimento da pós-graduação e da pesquisa, diferenciando o panorama universitário brasileiro das demais ditaduras militares latino-americanas. Tais alianças expressaram-se no próprio estatuto do magistério das universidades federais, do mesmo ano da lei da reforma universitária, que previa a extensão do tempo integral e da dedicação exclusiva para a maior parte do corpo docente. As linhas de financiamento do BNDES, da Finep, assim como as bolsas do CNPq e da Capes deram suporte ao ensino e à pesquisa, contrabalançando a perda de pessoal docente por razões políticas e ideológicas. Nos anos 1980-1990, apesar de boa parte dos altos dirigentes do governo (até mesmo e especialmente no MEC) ter antecedentes universitários (e justamente nas IES públicas), verifica-se uma recusa ou uma incapacidade de promover alianças com os setores academicamente mais influentes do corpo de docentes e de pesquisadores. Ao contrário, a política do MEC induziu a oposição sistemática e ampliada dos professores e dos reitores das universidades federais. No que concerne aos docentes, é particularmente acintosa a campanha para responsabilizá-los pela crise financeira das universidades federais. Em conseqüência, a radicalização de posições, que dificulta a busca de soluções para os problemas do ensino superior, que, nos anos 1960 acometia os estudantes, prevalece, hoje, entre os professores.[15]

Quanto ao fluxo dos docentes, houve, também, uma mudança relevante. Nos anos 1960, era comum o início da carreira docente em uma faculdade privada, passando-se ao setor público nos cursos de pós-graduação e nos concursos públicos, aliás bastante concorridos. Nos anos 1980-1990, apesar dos "redutores de vagas", há concursos para professores em universidades federais em que nenhum candidato se inscreve, devido aos salários con-

tidos por dois anos. E isso, nos grandes centros. O fluxo se inverteu. As aposentadorias em massa de professores das universidades federais geraram um fluxo de pessoal mais experiente para as universidades privadas. Sem investirem um centavo na formação de docentes e pesquisadores, as universidades privadas se equipam para melhorar seu perfil para a futura avaliação institucional. As universidades federais começam a entrar em uma fase em que parcela crescente de seus professores de pós-graduação é constituída de recém-doutores.

Na reconstrução da lógica intrínseca ao processo de reforma do ensino superior em curso no Brasil, os elementos apresentados revelam que há um modelo concebido em meados da década de 1980, cuja versão paradigmática foi expressa pelo Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior — Geres. A continuidade das propostas apresentadas recorrentemente, desde então, deve ser entendida como produto, também, da permanência no governo de dirigentes e quadros técnicos, o que permite traçar um elemento de continuidade entre os governos José Sarney, Fernando Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, pelo menos no que se refere ao Ministério da Educação.

Com efeito, estão já determinados pela legislação (ou em processo de tramitação) a autonomia para as universidades públicas, entendida como tendo orçamentos liberados das amarras do serviço público, e as dotações financeiras globais; o fim da isonomia salarial para professores e funcionários técnico-administrativos, podendo cada universidade dispor de seu próprio quadro funcional, com remuneração diferenciada; restrição do acesso dos docentes dos níveis iniciais e intermediários da carreira aos cargos de direção universitária, assim como da preponderância dos professores nos órgãos colegiados e nos colégios eleitorais destinados à escolha de dirigentes; institucionalização das consultas a professores, funcionários e estudantes como forma de os colegiados superiores elaborarem as listas tríplices que permitirão a escolha dos reitores e dos diretores; instituir o controle finalístico das IES públicas, com prioridade de controle sobre os meios.

O fim da gratuidade do ensino superior público, assegurado pela Constituição de 1988, não foi objeto de nenhum projeto do atual governo. No entanto, membros de seu bloco partidário de sustentação parlamentar, especialmente o Partido da Frente Liberal, têm apresentado projetos de lei e de emenda constitucional que instituem o que representa o elemento material e simbólico mais ostensivo das propostas das agências financeiras internacionais, consistente com o modelo neoliberal o ensino pago. Em diversas entrevistas, o ministro da educação tem dito que essa não é uma

preocupação do governo, *no momento*. Será mais uma das próximas questões a ser tratada em projeto legal específico, a exemplo das demais aqui comentadas? Ou o ensino pago será produto de um encaminhamento *espontâneo* das universidades públicas, premidas pela falta de recursos ?

Em todas essas mudanças no panorama do ensino superior, a avaliação avulta como a que mais profundas conseqüências pode acarretar para o conjunto como para cada instituição, em particular, seja pelo *provão*, seja pela articulação ainda difícil de se divisar das diferentes modalidades previstas.

Na montagem de suas políticas para o ensino superior — mas não só para essas —, o MEC traçou uma estratégia de enfrentamento parcial de problemas e de adversários. Uma estratégia semelhante à do governo como um todo no que se refere às reformas constitucionais. No caso da área educacional, ela foi ainda mais elaborada, já que os níveis mais baixos da legislação "atropelaram" os mais altos. Assim, ao invés de investir, primeiramente, na reforma dos dispositivos da Constituição que diziam respeito à educação; depois, em um projeto de LDB, agora articulado com a nova redação da Carta Magna; ao invés de investir em uma lei geral para o ensino superior, o MEC foi traçando, no varejo, as diretrizes e bases da educação nacional, não *contra* o que seria a lei maior de educação, mas por *fora* dela.

Assim, a LDB *minimalista* não contém as diretrizes nem as bases da educação nacional. Elas terão de ser procuradas fora. Se a LDB diz pouco ou quase nada sobre questões tão importantes quanto o Conselho Nacional de Educação (composição, atribuições etc.), ou a avaliação universitária, nem mesmo dá uma pista sobre o vindouro Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Superior.

Embora estudos mais aprofundados sejam necessários, já é possível afirmar, com segurança, que a chave para a compreensão das políticas para o ensino superior, no período 1995-1997, está nos anos 1980, no Geres e no Nupes/USP, organizadores de idéias e de quadros para a administração federal em diversos governos.

Notas

1. Seu autor foi Simon Schwartzman, colaborador de José Goldenberg na reitoria da Universidade de São Paulo, onde criou o Núcleo de Estudos do Ensino Superior, que veio a dar suporte institucional para o aperfeiçoamento de tais diretrizes, tornando-as em um projeto consistente.

2. Eram eles: Antônio Octávio Cintra, professor do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais; Getúlio Pereira Carvalho, secretário geral adjunto do MEC; Paulo Elpídio Menezes Neto, ex-reitor da Universidade Federal do Ceará; Edson Machado de Souza, diretor da Capes; Sérgio Costa Ribeiro, físico, pesquisador do LNCC/CNPq.

3. Embora o projeto de lei do Geres previsse que a participação de estudantes e de funcionários nos órgãos colegiados não poderia superar 25% do número de professores, não especificou o peso dessas categorias, nem mesmo nos colégios especiais reunidos para elaborar a lista tríplice. Esses pesos seriam definidos por deliberação interna a cada IES.

4. Em uma desastrada tentativa de avaliar a produção de seus professores, a reitoria da USP permitiu que vazasse para a imprensa um lista com os nomes dos que não haviam publicado um só artigo ou livro no biênio 1985-1986, denominados de "improdutivos" — nada menos de 25% dos contratados em dedicação exclusiva ou turno completo. Diante da precariedade dos levantamentos efetuados, a tentativa falhou, mas retardou o processo de avaliação da universidade. Pior do que isso, o temor de procedimentos análogos se espraiou da USP para as demais IES públicas.

5. A Constituição de 1988 continha um estranho artigo que determinava que nos dez anos seguintes ao de sua promulgação, as universidades públicas deveriam descentralizar suas atividades de modo a estender suas unidades de ensino para as "cidades de maior densidade populacional", expressão entendida como significando as maiores cidades do interior dos estados. Essa determinação foi suprimida pela emenda constitucional nº 14, de setembro de 1996.

6. Desde fevereiro de 1989, as três universidades estaduais paulistas passaram a receber 8,4% da receita do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços, proporção logo elevada para 9%. A repartição dessa receita entre as instituições tem sido alvo de disputas. De todo modo, há uma regra fixa de divisão.

7. As atribuições do conselho foram assumidas pelo Ministério da Educação, que delegou a competência de autorizar o funcionamento de cursos

superiores aos conselhos estaduais de educação, esses ainda mais sujeitos à influência dos grupos privatistas do que seu homólogo federal.

8. A rigor, a lei nº 9.131/95 não usa essa denominação, que só veio a ser empregada pela portaria MEC nº 249/96, que estipulou os procedimentos a serem adotados.

9. Para a primeira rodada de exames, em 1996, as instituições escolhidas pelo MEC foram a Fundação Carlos Chagas e a Fundação Cesgranrio, cabendo a cada uma dois dos cursos avaliados.

10. Esta última percentagem pode ser maior, já que um certo número de estudantes respondeu ao questionário sócio-econômico mas não às questões de conteúdo.

11. Baixado no mês anterior ao da aplicação das primeiras provas.

12. Não está claro se elas terão de abrir mão da isenção fiscal prevista na Constituição sobre todo o patrimônio, toda a renda e todos os serviços prestados.

13. Um acirrado debate tem sido travado entre o MEC, de um lado, e os dirigentes sindicais docentes e os reitores, de outro, a respeito dessas categorias, desde o relatório do Geres, o primeiro a empregá-las no país. Os sindicalistas e os reitores acusam o ministério de pretender transformar as universidades em meros colégios de terceiro grau, pela não exigência da pesquisa indissociada ao ensino, em todas as universidades. O MEC, por sua vez, acusa os sindicalistas de pretenderem a multiplicação do caríssimo modelo *uspiano* a todas as IES, para dissimular a subutilização de recursos humanos e materiais no ensino de graduação.

14. A lei nº 5.540 foi promulgada apenas um mês antes do Ato Institucional nº 5.

15. Para a "promoção" do movimento estudantil dos anos 1960 ao movimento dos professores, nos 1980-1990, existiram, é claro, outras razões, que não serão tratadas aqui.

Abstract

This article analyses the State University policy in Brazil since the beginning of the eighties, considering political events and the academic community position. It afirms that institutions coming out in that decade contains the main directions to the State Brazilian policies implanted in the years 1995-97. The article also discusses the role of the polical groups

responsible for the adaptation of the original project to the recommendations of the international agencies which own both economic and symbolic power.

Resumé

L'article analyse les politiques pour l'enseignement supérieur au Brásil à partir des années 80, considérant aussi les événements politiques et les positions assumées par la communauté academique brésilièmne. Il affirme que les institutions émergeant à cette époque possèdent les directions les plus importantes pour les politiques implantées dans les années 1995-97 par l'Etat brésilien. L'article discute aussi le role des groupes politiques responsables pour l'adaptation du projet original aux recommendations des agences internationales qui possèdent pouvoir economique et symbolique.

Referências bibliográficas

Verba, Sidney; Schlozman, Kay L. e Brady, Henry. (1995) *Voice and Equality - Civic Voluntarism in American Politics*, Harvard University Press.

Cunha, Luiz Antônio. (1988) "*A Universidade Reformada - golpe de 1964 e a modernização do ensino superior.*" Rio de Janeiro: Francisco Alves.

——————. (1991) "*Educação, Estado e Democracia no Brasil*". São Paulo: Cortez.

——————. (1995) "*Educação brasileira: projetos em disputa* (Lula X FHC na campanha eleitoral)". São Paulo, Cortez.

——————. (1996ª) "*Políticas para o ensino superior no Brasil: até onde irá a autonomia universitária ?*", Educação e Sociedade. Campinas: nº 55, agosto.

——————. (1996b) "*Crise e reforma do sistema universitário*" (debate), Novos Estudos CEBRAP . São Paulo: nº 46, novembro.

Sant'Anna, Heloísa Helena Nunes e Veras, Neide Fernandes Monteiro. (1996) *"O Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras, Avaliação"*. Campinas: vol 1, nº 1, julho.

World Bank. (1991) *"Higher Education in Brazil, Report 9376-BR"*. Human Research Division, Country Development I, February.

Reforma do Estado e saúde

Amélia Cohn

RESUMO. O artigo discute o modelo e as conseqüências da descentralização do sistema de saúde que vem sendo implantado no Brasil na última década, no quadro da reforma do Estado. A partir de considerações sobre a especificidade da relação entre sociedade e Estado nos países periféricos e especificamente na América Latina, o artigo analisa o caso brasileiro, argumentando sobre a necessidade de se levar em conta não apenas os dados econométricos, mas também os princípios de eqüidade e justiça social.

A questão da tão controversa reforma do Estado e das políticas públicas presente atualmente na agenda brasileira (e latino-americana em geral) vem sendo remetida, em termos imediatos, à dimensão assumida como nuclear da crescente crise fiscal do Estado frente aos inúmeros encargos que foram por ele historicamente sendo assumidos, em particular a partir dos anos 1960, e mais acentuadamente a partir da Constituição de 1988.

No entanto, cabe de início ressaltar que enquanto nos países centrais o eixo dessa discussão vem sendo dado pelo fenômeno da globalização e pela crise dos *Welfare States*, tendo como contrapartida a discussão acerca de critérios distributivistas e de justiça social no novo contexto marcado por preceitos neoliberais, nos países periféricos essa discussão vem seguindo os mesmos rumos, a partir da herança histórica específica de seus sistemas de proteção social, mas acrescidos do fenômeno da necessidade de ajuste estrutural à nova ordem econômica mundial e das profundas desigualdades sociais que crivam essas sociedades.

Assim, se uma dimensão mais imediata desse debate diz respeito à pluralidade e abrangência das ações do Estado e padrões de bem-estar social, outra no entanto remete à articulação daí decorrente entre Estado/mercado e Estado/sociedade. E ambas, no seu conjunto, envolvem tanto a dimensão da articulação entre as políticas sociais (e de saúde) e novos padrões de

---

Amélia Cohn é docente do Departamento de Medicina Preventiva da FMUSP e pesquisadora do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea — Cedec.

acumulação quanto aquela da articulação entre Estado/sociedade na garantia de patamares mínimos ou satisfatórios de bem-estar social. Na essência, o que está em jogo é o questionamento de que instituições ou entidades — Estado e/ou Mercado — exercerão a função básica de regulação da atividade econômica, e em conseqüência, a natureza e o caráter compensatório que as políticas públicas assumirão da perspectiva da garantia de determinados patamares de bem-estar social.

No que diz respeito à dimensão da articulação entre Estado e acumulação, dentre as heranças históricas dos países periféricos, as décadas de 1950 e 1960 assistiram à emergência da concepção do Estado desenvolvimentista, segundo a qual ao Estado competia promover a mudança estrutural das sociedades, promovendo um processo de industrialização acelerada, e a garantia de infra-estrutura urbana e dos setores básicos da economia que dessem suporte a esse processo, tendo como objetivo a modernização econômica e social. Mas se esse não foi um fenômeno exclusivo dos países periféricos, nestes essa concepção veio acompanhada também da concepção de Estado empresário — vale dizer, o Estado como responsável, por exemplo, pela produção de bens intermediários para dar suporte a um processo acelerado de industrialização —, associada no entanto à teoria da nova dependência.

O que é específico nesse caso, e que diz respeito mais de perto à questão da reforma do Estado e políticas sociais, consiste no fato de que a concepção desenvolvimentista do Estado, longe de conceber como incompatíveis desenvolvimento econômico (leia-se processo acelerado de industrialização) e desenvolvimento social, os entende como estreitamente articulados entre si, na medida em que o primeiro levaria necessariamente ao segundo.

Da mesma forma, também é específico o consenso prevalecente sobre a centralidade do Estado no processo de mudança estrutural dessas sociedades, entendido como agente regulador do mercado e como investidor em setores básicos da economia, configurando-se portanto como um agente por excelência modernizador dessas sociedades.

Já no decorrer da década de 1970 assiste-se ao questionamento dessa concepção, emergindo então a nova imagem do Estado como problema. (Evans, 1993) Este autor chama a atenção para o fato de que, se essa nova imagem vem associada ao relativo fracasso do Estado desenvolvimentista na realização das tarefas definidas pela agenda anterior, ela coincide também com a alteração da própria concepção de mudança estrutural até então prevalecente, quando passa a ser definida basicamente em termos de ajuste estrutural, em conseqüência da queda do crescimento do comércio mundial

dos anos 1970, da elevação das taxas de juros reais desse período, e da restrição dos empréstimos comerciais do início dos anos 1980. Não se deve esquecer, no entanto, que no caso latino-americano esse debate vem acrescido de uma outra dimensão, vale dizer, o questionamento do Estado desenvolvimentista associado à resistência a um Estado ditatorial, que ameaça os cidadãos.

A partir da década de 1980, portanto, começa a prevalecer a concepção sustentada pelas teorias do Estado mínimo, que atribui ao mercado a função reguladora básica da alocação de recursos e ao Estado fundamentalmente as ações orientadas para a renda. No entanto, vários autores de distintas matrizes de pensamento alertam para o fato de que, em que pese o ideário neoliberal na defesa do Estado mínimo nesse novo contexto, a recente história dos países latino-americanos vem demonstrando que o ajuste estrutural de suas economias tem demandado a presença decisiva do Estado. Como afirma Tavares (1993): "Não basta desregular, privatizar e tentar reduzir o tamanho do Estado, como ensina a doutrina neoliberal. Há que se tentar reestruturá-lo e mudar seu padrão de financiamento (fiscal, financeiro e patrimonial) além de vincular a forma de gestão e regulação pública. É verdade que se requer um Estado forte e ágil e não um 'big government', paralizante, mas sua capacidade de intervenção e regulação eficientes não deveria desaparecer e, sim, ao contrário, fortalecer-se para poder encaminhar reformas institucionais necessárias, tanto do *mercado* quanto do próprio Estado. Paradoxalmente, mesmo as reformas mais liberalizantes como as chilenas e mexicanas demandaram um *Estado forte*". (p. 79)

Também Evans (1993) comparte dessa mesma tese: "goste-se ou não o Estado permanece central ao processo de mudança estrutural mesmo quando a mudança é definida como ajuste estrutural" (p. 109). Lechner (1993), por sua vez, aponta que se de um lado o novo papel do Estado o debilita, na medida em que deve assumir o custo financeiro da reconversão — dívida externa, saneamento das empresas públicas a serem privatizadas, dentre outros —, assinala por outro lado que o modelo neoliberal supõe, por sua vez, uma forte intervenção do Estado, agora em uma outra dimensão, que consiste na repressão das reivindicações sociais e imposição da liberalização dos mercados aos sindicatos e empresários.

Por outro lado, vários autores chamam a atenção para o fato da emergência de novos paradigmas, industrial e tecnológico, que acompanham esse processo, e que se baseiam crescentemente na melhoria acentuada da formação dos recursos humanos envolvidos no processo produtivo, tanto em termos educacionais quanto em qualidade de vida. E esta consiste, sem

dúvida, uma primeira porta de entrada para a introdução da questão da reforma do Estado na área social e a articulação entre as dimensões econômica e social na atual conjuntura, marcada pelo ajuste estrutural e pela estabilização econômica. De imediato chama-se a atenção para o fato de que se de um lado a própria política de ajuste estrutural da economia remete à necessidade de se levar em conta a exigência de maior qualificação e elevação dos níveis de qualidade daqueles que serão integrados pela nova lógica de acumulação, garantindo competitividade (seletiva) na nova ordem transnacional da economia, de outro remete à questão de as políticas públicas — de natureza econômica e social — demandarem a formulação de um projeto para a sociedade, ou um de projeto nacional.

Recorre-se aqui, uma vez mais, a Tavares (1993), que permite introduzir uma outra dimensão mais estreitamente vinculada às políticas de saúde, e que consiste na questão da pobreza e das desigualdades sociais. Segundo a autora, se já é difícil conceber que simples reformas de cunho liberal e medidas de ajuste sejam capazes de propiciar vantagens dinâmicas comparativas à economia brasileira, "muito menos se pode pretender reduzir as disparidades de renda e resgatar a chamada *dívida social* sem uma maior cooperação entre governo, empresas e trabalhadores e mais do que isso, sem um projeto nacional de mais longo fôlego que inclua o combate à miséria com dimensão estratégica e não crie falsas oposições entre mercado interno e externo, e entre crescimento e distribuição. Evidentemente falamos é da necessidade de um novo padrão de desenvolvimento, que permita incluir os excluídos e tornar *virtuoso* o novo paradigma". (p.108)

A questão da reforma do Estado, portanto, mesmo quando vinculada estritamente às políticas sociais, implica a existência de um projeto de sociedade (ou de nação, como afirma Tavares) que defina as suas diretrizes e, a partir dessas diretrizes, definir-se-á o padrão de relação entre Estado/mercado e Estado/sociedade. Desta perspectiva ressalta uma dimensão fundamental para se enfrentar as mudanças que se verificam no aparato estatal na área social, a relação entre desenvolvimento e democracia, e em decorrência, entre políticas econômicas e políticas sociais, tradicionalmente no país concebidas como incompatíveis entre si. De qualquer forma, a questão de fundo aqui presente reside em como formular e implementar reformas do Estado que contemplem a inclusão dos excluídos, não da perspectiva defendida pelos liberais clássicos — o alívio da pobreza — mas daquela defendida pelos denominados progressistas — o da superação da pobreza.

Assim entendidas as implicações da reforma do Estado, impõe-se encará-las não só a partir da necessidade de se superar as clássicas dicotomias que

presidem as análises a respeito das políticas sociais latino-americanas no período mais recente — focalização *versus* universalização, centralização *versus* descentralização, privatização *versus* estatização, dentre outras — mas buscar entender a reformulação que elas vêm promovendo, sobretudo no que diz respeito à concepção do que vem a ser responsabilidade do Estado, controle público, busca de modalidades não estatais na esfera pública, efetivação dos direitos básicos do cidadão e justiça social.

Por outro lado, as análises das várias experiências latino-americanas de reforma do Estado na área social nesse período recente revelam que, ao contrário dos pressupostos das diretrizes de inspiração neoliberal que as vêm norteando, elas vêm demandando crescente presença do Estado nesses setores, não só em termos da sua regulação como sobretudo em termos do seu suporte financeiro, tornando-se altamente onerosas.

Não se trata, portanto, de pensar e analisar as experiências recentes de mudanças do lugar que o Estado vem ocupando a partir dessas políticas sociais formuladas no interior de programas de ajuste e estabilização econômicas, mas sim das transformações que elas vêm operando na qualidade desse Estado. Rejeita-se, com isso, a dimensão simplificadora da análise em termos da equação mais ou menos Estado, e privilegia-se a dimensão do impacto dessas reformas sobre a capacidade de gestão e de captação de demandas e necessidades sociais por parte do próprio Estado, tornando-o mais ou menos capaz de integrar efetivamente todos os cidadãos. Esta, aliás, é uma das teses nucleares defendidas por Lechner (1993) — a da permanência da centralidade do Estado —, até porque, como conclui, "o mercado por si só não gera nem sustenta uma ordem social e, pelo contrário, pressupõe uma política de ordenação". (p. 245)

Se as políticas de ajuste estrutural e de estabilização vêm demandando uma decisiva presença dos Estados latino-americanos na formulação e implementação de políticas econômicas eficazes, o que exige um Estado forte, essa exigência torna-se ainda mais decisiva na área social, dada a incapacidade do mercado de integrar produtivamente os mais pobres em um prazo eticamente aceitável. (Laurell, 1995)

As políticas de saúde no período recente

Dentre as experiências latino-americanas de reformas do sistema de saúde, o caso brasileiro é tido como aquele que mais avançou no sentido de conquistar uma nova institucionalidade para a saúde em termos de constituí-la como um direito do cidadão e um dever do Estado. Até porque esta nova institucionalidade, consagrada pela Carta Magna de 1988, estabelece um Sistema Único de Saúde (SUS) público, descentralizado, com comando único em cada esfera de governo, para garantir as exigências constitucionais de acesso equânime e universal à atenção integral à saúde.

Mas, embora não se pretenda fazer aqui uma recuperação histórica, é necessário que se assinale que essa nova institucionalidade do setor encontra um sistema de saúde organizado de forma ainda altamente centralizada (em que pesem alguns avanços no sentido da descentralização representados pelas Ações Integradas de Saúde (AIS) e pelo Sistema Descentralizado e Unificado de Saúde (Suds) a partir de meados da década de 1980, mas que se configuraram na prática mais como um processo de desconcentração); acentuadamente privatizado, com um setor privado de produção de serviços altamente complexo e diferenciado nas formas de financiamento e no grau de dependência financeira dos recursos públicos (Elias, 1996a); com uma base de financiamento vinculada fundamentalmente a recursos contributivos provenientes da previdência social, e portanto altamente instáveis, uma vez que tem como fonte a massa salarial; verticalizado, e mais acentuadamente no que diz respeito às ações de caráter coletivo; e sobretudo com duplicidade de comando no nível central, reproduzida nas esferas subnacionais — Ministério da Saúde e Inamps, vinculado ao Ministério da Previdência e Assistência Social.

A somatória dessas características resulta em uma dicotomia de clientelas: aquela vinculada ao mercado de trabalho, e portanto tendo seu acesso aos serviços médicos previdenciários determinado por sua capacidade contributiva, e os excluídos do mercado de trabalho, sem vínculo com a previdência social, ficando à mercê do sistema estatal de serviços de saúde. Da mesma forma, evidencia-se uma dicotomia das fontes de financiamento: os serviços médicos previdenciários financiados com recursos contributivos, e os demais com recursos orçamentários da União.

Como resultado, o período entre meados da década de 1960 e meados da década de 1980 assiste a um crescimento acelerado do setor privado prestador de serviços médicos, financiado com recursos públicos (previdenciários) por meio da compra de serviços para a clientela vinculada ao sistema

previdenciário. Até então configura-se, assim, a constituição de um complexo setor privado (lucrativo e não lucrativo) prestador de serviços isento dos riscos do mercado, na medida que encontra no Estado, por intermédio da compra de seus serviços, seu principal agente na constituição do que se pode denominar de um "mercado cativo". Complementa esse sistema de saúde um setor estatal, crescentemente pressionado pela demanda de uma população de mais baixo poder aquisitivo, e crescentemente sucateado diante do estrangulamento progressivo dos recursos fiscais destinados à área social em geral.

É nesse contexto que propostas de se reverter a lógica das políticas de saúde no sentido da conformação de um sistema de saúde único e público, voltado para a atenção à saúde da população, e não dual, começam a ser formuladas a partir dos anos 1970, e que acabam consagradas na nova carta constitucional. A partir de então o desafio consiste em implementar o SUS segundo os preceitos constitucionais de universalidade, eqüidade e integralidade, preservando-se, dentre outros, os princípios de controle público (no texto constitucional e na literatura especializada sobre o tema contemplado pelos termos "controle social", "participação social" e "participação da comunidade") e instituindo um modelo de atenção à saúde, o que implica a formulação e implementação de um novo modelo de atendimento não mais centrado na doença, mas na saúde, e sobretudo não mais hospitalocêntrico (e que havia viabilizado o que se vem denominando de complexo industrial médico-hospitalar). A partir de então, trata-se de envidar esforços e conjugar forças políticas e grupos de interesses no sentido de se efetivar a implementação de um novo sistema de saúde no país que implicaria, por força constitucional, reverter de forma drástica a lógica até então imperante no seu funcionamento, e identificada como fonte de todas as iniqüidades e distorções que lhe eram características.

Assim, no imediato pós-88, o debate acerca das políticas de saúde no país não vinha pautado ainda pela questão do lugar ocupado pelo Estado no que diz respeito à responsabilidade pela saúde dos cidadãos, e nesses termos não se colocava a equação menos Estado/mais mercado, mas sim por aquela da inoperância do sistema de saúde então vigente em termos de atender às reais necessidades de saúde dos cidadãos. Em decorrência, estudos e propostas de reorganização desse sistema tendem a eleger como focos principais, de um lado, os mecanismos de financiamento do setor (aí sim, prevalecendo sempre o volume de recursos destinados à saúde, sempre insuficientes, e cada vez mais, à medida em que o país vai experimentando sucessivos planos de estabilização econômica), e de outro, os interesses econô-

micos cristalizados no setor privado prestador de serviços.

No entanto, o que estava em jogo, como aponta Costa (1996), era a opção da reforma sanitária brasileira por uma agenda de inovação "dentro de limites", definindo "como 'perversas' as relações entre a expansão da atenção médica da Previdência Social e o processo de consolidação de uma área privada de atenção médica" (p. 485), o que, por sua vez, se articulava à transformação da crise da previdência social, entendida como um desequilíbrio estrutural desse sistema de proteção social, em agenda pública, fenômeno que data do início dos anos 1980.

A questão, portanto, da privatização da saúde apresentava-se não em termos da contraposição à opção pelo mercado nos moldes atuais, mas sim de um novo modelo assistencial que se pautasse em parâmetros epidemiológicos que incluíam as condições de vida da população. Como aponta Elias (1996b), a reforma sanitária brasileira traz consigo um traço fundamentalmente racionalizador do sistema de saúde, configurando-se como uma concepção autoritária por nuclear sua atenção na reformulação das instituições governamentais nacionais responsáveis pelas políticas de saúde no país.

É a partir dessa matriz que são formuladas as propostas de descentralização do sistema de saúde, associadas a propostas de participação social como forma de construção de uma agenda pública para o setor, voltada para a ampliação da eqüidade e da justiça social, lançando-se mão de mecanismos horizontais de controle e avaliação dos serviços. Emergem então a *descentralização*, compreendida pelos "reformistas" como forma mecânica e imediata de democratização do sistema de saúde (não só em termos de gestão por haver maior aproximação entre administração e cidadãos quando se trata de governos locais, mas também — e em consequência — de maior adequação às reais necessidades de saúde da população), e as *formas colegiadas de gestão* como garantia do exercício do controle público sobre a formulação e implementação das políticas de saúde.

No entanto, até então a questão da fonte e da lógica de financiamento do setor não é enfrentada, limitando-se ao diagnóstico da queda constante dos recursos a partir de 1982 até a primeira metade de 1995, com a interrupção do período entre 1987-1991, associada à instabilidade na periodicidade do repasse desses recursos para o setor, o que se verifica nos três níveis de poder. E se nesse processo é possível identificar *grosso modo* dois grandes grupos de interesses atuando políticamente — aquele que representava a defesa dos interesses privados e aquele representado pelos "reformistas" que defendiam o "interesse público" —, não existe dissonância entre a de-

fesa da descentralização da saúde e interesses privados e os novos grupos de interesses emergentes nas esferas subnacionais, que no período da transição democrática beneficiaram-se dos processos incipientes de descentralização do sistema de saúde por receberem recursos do fundo da previdência social para atender nos serviços públicos estaduais e municipais a clientela previdenciária.

Mas se esse fenômeno de ampliação da clientela para os serviços públicos não implica custos fiscais para estados e municípios, pelo menos em tese, sempre que a União cumpra no prazo seus compromissos, ele acabou por introduzir um mecanismo extremamente perverso no interior do próprio setor público: a partir das AIS e do Suds o Governo Federal passa a comprar serviços públicos de saúde daquelas esferas de governo também por produção, tal como historicamente praticado com o setor privado. Estabelece-se, assim, no interior do próprio Estado mecanismos de compra e venda de serviços por produção, tendendo a prevalecer portanto mecanismos de produtividade e não necessariamente de qualidade no interior da própria esfera pública.

Associa-se a isso o fato de que, a partir do final da década de 1980, crescentemente o setor privado da saúde torna-se não só autônomo com relação ao financiamento direto do Estado, por intermédio da compra de seus serviços, como busca novas formas de inserção no mercado potencial de consumo privado que dispensem a intermediação do Estado. É quando começam a emergir com maior fôlego os seguros saúde, no geral vinculados ao sistema financeiro, e se verifica a expansão das cooperativas médicas, para não mencionar a consolidação de instituições de saúde sob o estatuto de fundações.

Nesse sentido, as propostas de reforma do setor da saúde que se verificam a partir de meados da década passada no sentido da descentralização e da constituição de um sistema único de saúde público, ao contrário das demais experiências latino-americanas, encontram sua origem nas formulações e no ideário emanados do grupo dos reformistas. Não obstante, a implementação dessas propostas ocorre em um contexto caracterizado por políticas econômicas inspiradas no modelo tradicional de ajuste estrutural e estabilização econômica, o que na prática lhes imprime um sentido diverso daquele que lhe deu origem. É significativo, por exemplo, que a IX Conferência Nacional de Saúde e documentos do próprio Ministério da Saúde traduzam a preocupação então predominante na primeira metade desta década — a necessidade de se cumprir e fazer cumprir a lei (vale dizer, a Constituição).

Esse processo paradoxal, específico do caso brasileiro, leva a uma tensão entre duas lógicas distintas no processo de descentralização, e que congregam distintas forças políticas presentes na arena decisória: da perspectiva do poder central, em consonância com o modelo econômico que vem sendo adotado, a descentralização do SUS deve ser (e vem sendo) regida pela busca de contenção do gasto público, uma vez que a diminuição do déficit público constitui um dos pilares do modelo econômico; e, da perspectiva dos "reformistas", o processo de descentralização devendo ser regido (e em alguns casos, sobretudo no nível municipal, isto de certa maneira vem ocorrendo) pela busca da democratização das relações Estado/sociedade, promovendo o exercício do controle público sobre a gestão do setor. Em resumo, enquanto no primeiro caso privilegia-se a dimensão econômica da reforma, no segundo privilegia-se a sua dimensão política.

Dessa forma, as políticas de saúde deste período mais recente configuram uma realidade contraditória, que permite questionar se se trata efetivamente de uma reforma ou de uma contra-reforma do Estado. (Elias,1997) Isso porque a experiência brasileira não pode ser caracterizada como percorrendo o modelo chileno, tido como paradigmático na América Latina, mas tampouco foge das diretrizes básicas ditadas pelas experiências latino-americanas, guardadas suas especificidades, orientadas fundamentalmente pelas agências financeiras internacionais.

Senão, vejamos. A implantação do processo de descentralização do SUS como componente fundamental de constituição desse novo sistema de saúde vem ocorrendo sem que se redefinam as bases de financiamento do setor, que continuam centralizadas, e portanto à mercê da disponibilidade de recursos passíveis de serem destinados à saúde, sempre ditadas pelos parâmetros das políticas econômicas. É significativo, neste caso, a conjunção entre a continuidade do subsídio ao setor privado produtor de serviços de saúde por meio da renúncia fiscal e a instituição de uma nova fonte de recursos, sob a forma de um novo imposto, o CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira), instituído em outubro de 1996, com vigência por um período de treze meses.

A essa restrição dos limites dados ao processo de descentralização — que se traduzirão, como se verá adiante, em formas de regulamentação das atribuições estaduais e municipais vinculadas ao repasse de recursos nacionais para essas esferas subnacionais —, associa-se o legado da indefinição constitucional das atribuições de responsabilidade de cada esfera de poder no que diz respeito ao dever do Estado em prover o direito à saúde dos cidadãos, o que aliás não é exclusivo deste setor. Assim, a descentrali-

zação do SUS vem enfrentando disputas entre as esferas subnacionais por disponibilidades de recursos, configurando-se um pacto federativo em que os entes federados tornam-se competidores entre si. Em conseqüência, assume especial importância no debate político a insuficiência de recursos para o setor — em detrimento do debate mais de fundo sobre a natureza da lógica de seu financiamento — intrinsecamente iníqua.

Da mesma forma, diante da identificada escassez de recursos para o setor e da instabilidade de suas fontes e da garantia da periodicidade regular de repasses para as esferas estaduais e municipais, em um contexto de aguda crise fiscal dos estados e municípios, o nível local vem se constituindo em um grande laboratório (até pela enorme diversidade do país) de novas experiências de gestão dos sistemas de saúde, seja do ponto de vista da relação Estado/sociedade, seja do ponto de vista da relação Estado/mercado, e neste aspecto em particular configurando-se uma multiplicidade de experiências distintas de *mix* público/privado na provisão e produção de serviços de saúde.

Nesse particular, ganha relevo um aspecto da reforma do Estado que vem sendo implementada na saúde, e que a valorização da descentralização como um bem em si vem deixando para a parte escura do cenário político, e que consiste na constituição de uma nova articulação que vem ocorrendo na prática (e portanto mitigando o ônus político da sua formulação clara e explícita na agenda pública) entre os principais âmbitos de produção do bem estar social — a família, o mercado e o Estado, implicando uma profunda reestruturação da matriz básica do *público* e a constituição dos serviços sociais em um âmbito direto de acumulação de capital. (Laurell, 1997)

Esse processo de reestruturação do *público,* por sua vez, vem encontrando um terreno fértil para sua consolidação no debate político, norteado pelo predomínio da pauta sobre o tamanho desproporcional e da ineficiência das instituições públicas, o que justificaria introduzir as forças do mercado no setor da saúde. E aqui cabe uma nota: para o caso da saúde em particular, não se apresenta com tanto vigor como para o restante dos demais setores sociais a questão do "inchaço" do aparelho estatal; aliás, o índice brasileiro de funcionários públicos do poder central por mil habitantes é bastante inferior à média de alguns países europeus, dentre eles Inglaterra, Itália, Espanha e França. (Andrade e Jaccoud, 1993) O que se discute, isto sim, é qual deveria ser o "tamanho" do Ministério da Saúde uma vez esvaziado de suas atribuições atuais quando se houver realmente efetivado o processo de descentralização do SUS, cabendo-lhe a partir de então basicamente a função de normatização.

Dessa forma, o que se encontra no centro da agenda pública atualmente é a definição das atribuições do Estado, em uma sociedade em que pelo menos 1/3 da população vive em situação de pobreza e miséria absoluta, na garantia de determinados patamares de acesso a serviços de saúde. E neste ponto, a tendência atual das reformas do sistema de saúde brasileiro não foge à regra daquelas evidenciadas nos demais países latino-americanos.

Essa tendência vem se conformando desde 1991, quando o Ministério da Saúde edita a Norma Operacional Básica NOB-SUS/91, sucedida de outras duas — NOB-SUS 01/93 e NOB-SUS/96. Por intermédio desse instrumento, que define progressivamente distintos graus de autonomia dos níveis estadual e municipal, frente ao poder central, e normatiza critérios e exigências para repasses de recursos federais para aquelas esferas de poder, cristaliza-se a tendência de um modelo residual do SUS, mantendo-se instáveis e indefinidas as fontes de recursos para financiamento do setor. A última delas — NOB-SUS/96 — institui duas condições básicas de gestão municipal: a Gestão Plena do Sistema Municipal, que propicia ao gestor municipal a responsabilidade pela elaboração de toda a programação da política local de saúde — e que portanto são poucos os municípios que podem postular essa condição, uma vez que ela pressupõe presença de equipamentos de saúde de certa complexidade, recursos fiscais próprios, capacidade técnica de gestão e monitoramento dos serviços prestados e disponibilidade de recursos humanos especializados na área —, e a Gestão Plena da Atenção Básica, restrita a um pacote básico da saúde financiado por um valor fixo *per capita* a ser repassado pelo nível federal para a esfera municipal. (Pugin e Nascimento, 1996)

Mas se com a NOB-SUS/96 entende-se que houve avanços no que diz respeito à relação nível nacional/nível local, quando estes deixam de ser meros prestadores de serviços para o nível central naqueles casos em que os Municípios têm porte suficiente para assumirem a Gestão Plena do Sistema Municipal, dada a realidade brasileira, a grande maioria deles estará condenada a gerir somente o sistema básico de saúde, o que de fato possibilita ao nível central definir de forma mais precisa e restritiva o volume de recursos disponíveis para serem alocados na função saúde. Enquanto para 1998 a meta é a habilitação de 3.300 municípios, "os mais carentes do Brasil", para a Gestão do Atendimento Básico, para o caso da Gestão Plena do Sistema Municipal ela é definida em 700 municípios de médio e grande portes. (Presidência da República, 1997)

Paralelamente, são formulados dois programas especialmente voltados para as regiões e os segmentos mais pobres da população: o Programa de

Saúde da Família, atuando hoje em 700 municípios, e o Programa de Agentes Comunitários de Saúde, presente hoje em 1.464 municípios. Trata-se da formulação de programas restritos a prover um pacote mínimo de ações básicas de saúde, e, no caso deste último, recrutando profissionais leigos para desenvolver ações que em grande medida substituem a falta de acesso aos serviços de saúde pela não disponibilidade dos mesmos. Dessa forma, como afirma Laurell (1997) ao analisar a política social neoliberal, e mais particularmente no setor da saúde, a partir do documento *Invertir en salud* elaborado em 1993 pelo Banco Mundial, "o Estado teria, complementarmente, a tarefa de prover os recursos públicos, segundo critérios de eficiência técnica e instrumental, para o financiamento dos chamados 'bens públicos' ou com grandes externalidades e das ações de baixo custo, focalizadas nos pobres e proporcionadas por um esquema descentralizado. As ações de saúde para os pobres se justificariam porque sua falta de recursos econômicos lhes impede de satisfazer suas necessidades de saúde no mercado. Não obstante, só deveriam ter acesso a um conjunto mínimo de ações essenciais de saúde" (p. 8).

No outro extremo localizam-se as ações de saúde mais complexas, que incorporam maior densidade tecnológica, produzidas pelo setor privado (lucrativo e não lucrativo) de serviços de saúde e por unidades hospitalares públicas, boa parte delas hospitais universitários. Neste conjunto, composto por vários sub-sistemas, a modalidade de financiamento que prevalece na relação entre as três esferas de governo e entre o nível central e o setor privado continua sendo por meio do estabelecimento de convênios, que implica o pagamento por serviços prestados. Este fato merece que se assinale que embora o Inamps, responsável pela assistência médica previdenciária e em um primeiro momento vinculado ao Ministério da Previdência e Assistência Social e, posteriormente, incorporado ao Ministério da Saúde, tenha sido extinto em meados de 1993, na realidade a lógica de seu funcionamento persiste até o presente momento, agora implementada pela Secretaria de Atenção à Saúde (SAS) no interior do Ministério da Saúde.

Assim, uma vez mais verifica-se que, em que pesem mudanças institucionais e reestruturação do aparelho estatal, estas estão longe de se traduzirem em uma efetiva reforma do Estado que signifique uma redefinição do seu lugar na provisão e produção dos serviços de saúde que garantam o "direito à saúde como dever do Estado", tal como presente no atual texto constitucional, restringindo-se muito mais a reformas administrativas, que não quebram a lógica que vem regendo as políticas de saúde no país.

Concomitantemente, no entanto, evidencia-se um processo de

mercantilização da gestão do financiamento e da prestação dos serviços de saúde, não só conformando a representação social da concepção da saúde como responsabilidade privada dos indivíduos, que para tanto devem aderir a formas de pré-pagamento que garantam seu acesso ao mercado de serviços (Laurell, 1997), como também instituindo novas formas de gestão no setor público prestador de serviços de saúde que implicam, por meio de um processo de flexibilização, a incorporação da racionalidade privada pelo próprio setor público prestador de serviços de saúde. Constituem exemplos deste último aspecto, e que se traduzem no traço de maior impacto de reformulação do *público* a que anteriormente se fez referência, a modalidade de gestão cooperada dos serviços públicos municipais de saúde na cidade de São Paulo — o PAS, Plano de Atenção à Saúde —, a privatização de parcela de leitos hospitalares de hospitais públicos com o objetivo de promover "subsídios cruzados" que representariam uma fonte alternativa de recursos para financiamento da instituição, a remuneração diferenciada de determinados profissionais vinculados a hospitais, dentre outros.

Com isso, em que pese o caso brasileiro ser interpretado na América Latina como aquele que mais avançou nas reformas do setor da saúde inspiradas pela defesa do "interesse público", apresentando nesse sentido um traço progressista, as reestruturações pelas quais o setor da saúde vem passando na atual conjuntura configuram o que Elias denomina de uma "reforma derivada", no sentido de ditada pelos constrangimentos representados pelo modêlo econômico adotado, e que lhes imprime o sentido comum presente nos processos de reforma dos sistemas de saúde latino-americanos, dentre os quais o caso chileno é paradigmático.

No que diz respeito à relação Estado/Sociedade, cabe ressaltar que embora a partir de meados da década de 1980 tenham sido instituídos nos três níveis de governo Conselhos Gestores que congregam representantes do Estado e da sociedade, a maior parte deles com caráter deliberativo, de fato eles não vêm se constituindo em espaços efetivos de negociação política dos diferentes interesses em jogo, dada sua estreita articulação com os Executivos nacional, estadual e municipal. Nesse sentido, apesar da grande variedade das experiências locais de gestão dos sistemas municipais de saúde, no seu conjunto elas não vêm se traduzindo em significativos avanços no que diz respeito à maior permeabilidade do Estado às demandas e necessidades sociais.

Finalmente, com relação à questão da eqüidade e da justiça social, cabe referir que um projeto de Reforma do Estado na área da saúde que respeite aqueles princípios demanda que sua formulação esteja vinculada a um novo

pacto de justiça distributiva. Nesse sentido, as propostas de reforma do sistema de proteção social brasileiro ora em debate e em tramitação no Legislativo, ao desvincularem saúde da previdência e da assistência social, os três componentes do Capítulo da Seguridade Social no atual texto constitucional, representam um golpe de morte na possibilidade de reversão do modelo atualmente prevalecente. Não só a atual proposta governamental de derrubar o item da Lei de Diretrizes Orçamentárias que impede a redução dos gastos *per capita* com a função Saúde no ano de 1998 em comparação com o exercício anterior, sob a alegação de que não se pode determinar despesas sem previsão da receita, expressa isso de forma contundente, como os regimes internacionais de bem-estar social efetivamente redistributivos, formulados e construídos sob a liderança dos partidos social-democratas, atestam a necessidade de terem como pilar de sustentação recursos fiscais do Estado. E aqui não se trata do volume de recursos envolvidos para o financiamento da saúde, mas sim da lógica distributiva que o rege.

No entanto, como esse continua sendo um tema que vem sendo equacionado em termos meramente econométricos, reduzindo-se a questão do financiamento das políticas sociais a uma questão contábil, de "caixa", tudo indica que o destino da Reforma do Estado no setor está fadado a configurar o SUS como um sistema de modelo predominantemente residual prevalecendo para os demais segmentos sociais, que não os pobres e os excluídos do mercado de trabalho, um mercado privado de seguros e serviços de saúde.

Abstract

This article discusses the model and the consequences of the health system descentralization which has been implanted in Brazil in the last decade as a part of the State Reform. Considering the specificities of the relation between society and state in peripheral countries and, specifically in Latin America, the article analyses the Brazilian case, arguing the necessity to take into account not only econometric data but also the principles of equity and social justice.

Resumé

L'article discute le modèle et les conséquences de la decentralisation du système de santé implanté au Brésil dans la dernière décennie dans le cadre des réformes de l'Etat. A partir des refléxions sur la spécificité des rapports entre la société et l'Etat dans les pays périphériques, et spécialement dans l'Amérique Latine, l'article analyse le cas brésilien, pronnant le besoin de prendre en compte non seulement les données econométriques mais aussi les principes d'équité et de justice sociale.

Referências bibliográficas

Andrade, Regis de Castro e Jaccoud, Luciana (orgs.). (1993) *Estrutura e organização do Poder Executivo — Administração Pública Brasileira.* Distrito Federal: Enap/SAF, 2 volumes.

Costa, Nilson do Rosário. (1996) "Inovação Política, Distributivismo e Crise: a Política de Saúde nos Anos 80 e 90", in *Dados — Revista de Ciências Sociais*, vol. 39, nº 3: 479-512.

Elias, Paulo Eduardo. (1996 a) "Estrutura e organização da atenção à saúde no Brasil". In: Cohn, Amélia e Elias, Paulo Eduardo, *Saúde no Brasil — Políticas e organização de serviços.* São Paulo: Cortez Editora/ Cedec.

———————. (1996 b) *Das propostas de descentralização da saúde ao SUS: as dimensões técnica e política.* Tese de Doutorado, FMUSP. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz (no prelo).

———————. (1997) *Reforma ou contra-reforma: algumas reflexões sobre as políticas de saúde no Brasil.* Trabalho apresentado no IV Congreso Latinoamericano de Ciencias Sociales y Medicina, México, 28 p. (mimeo).

Evans, Peter. (1993) "O Estado como problema e solução". *Lua Nova,* São Paulo: Cedec, nº 28/29: 107-156.

Laurell, Asa Cristina. (1995) "Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo", in Laurell, Asa Cristina, *Estado e políticas sociais no neoliberalismo*, São Paulo: Cortez Editora/Cedec.

Laurell, Asa Cristina. (1997) *La política de salud en el contexto de las políticas sociales.* Trabalho apresentado no IV Congreso Latinoamericano de Ciencias Sociales y Medicina, México, 23 p. (mimeo).

Lechner, Norbert. (1993) "Estado, mercado e desenvolvimento na América Latina", *Lua Nova*, São Paulo: Cedec, nº 28/29: 237-240.

Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social. (1997). *Brasil real*, abril.

Pugin, Simone R. e Nascimento, Vania B. do. (1996) *Principais marcos das mudanças institucionais no setor saúde (1974-1996)* São Paulo: Cedec, (Série Didática, nº 1).

Tavares, Maria da Conceição. (1993) "As políticas de ajuste no Brasil: os limites da resistência". In: Tavares, Maria da Conceição e Fiori, José Luis. *Desajuste global e modernização conservadora.* São Paulo: Paz e Terra.

Princípios de justiça e legitimação do Estado contemporâneo

Isabel de Assis Ribeiro de Oliveira

RESUMO. A eficiência que se busca no Estado contemporâneo só pode ser alcançada se referida a um padrão que determine suas atribuições essenciais. O artigo apresenta as controvérsias a respeito dessas atribuições, contrastando argumentos que buscam identificar no Estado Providência a referência pertinente para a efetivação de uma sociedade justa. A autora busca esclarecer a "linguagem dos direitos" ao cotejar um princípio de justiça ancorado no individualismo liberal com um princípio de justiça extraído da tradição sociológica francesa, que permite a formulação da idéia de direitos da própria sociedade. O ponto da autora: não se poderão formular coerentemente as atribuições do Estado moderno enquanto não se dispuser de uma teoria que não oscile, de forma mais ou menos aleatória, entre uma tradição e outra.

1. Introdução

O debate acerca do Estado contemporâneo tem-se orientado, mais recentemente, para a procedência de políticas orientadas para sua reforma, de modo a torná-lo mais eficiente no cumprimento de suas funções. A eficiência que se busca, entretanto, só pode ser efetivamente alcançada se referida a um padrão que determine suas atribuições essenciais. E sobre estas não há consenso. Simplificando drasticamente esse debate, pode-se alinhar, em um campo, os argumentos que se desenvolvem no âmbito da tradição liberal, que restringem as funções estatais à regulação do mercado e à manutenção da ordem. No campo oposto, com inspirações socialistas diversas, expressa-se a demanda por proteção da vida em sociedade, a requerer do Es-

---

Isabel de Assis Ribeiro de Oliveira é professora adjunta do IFCS/UFRJ.
Agradece o apoio recebido do CNPq para a pesquisa necessária à elaboração do presente texto.

tado políticas distributivas, para além das políticas regulatórias e de segurança. Por sua vez, disputas ocorrem no interior de cada um destes campos.

Meu interesse no presente artigo é de apresentar parte dessa controvérsia, contrastando argumentos que buscam identificar no Estado Providencial a referência pertinente para a efetivação de uma sociedade justa. Acompanhando o debate relativo ao princípio de justiça que confere legitimidade a esta modalidade de Estado, chego à conclusão que, se o Estado Providencial pretende legitimar-se com base na efetivação de *direitos sociais*, a formulação destes direitos em uma linguagem coerente ainda está por ser feita.

O intuito do presente artigo é então resgatar a dimensão propriamente ideológica na configuração deste novo tipo de Estado, expondo sua racionalidade política. O primeiro texto que chamou minha atenção para este aspecto particular da crise normativa do Estado foi o de Claus Offe (1984), acerca das contradições do *Welfare State*. Para defini-la, Offe apropria-se do conceito de *individualismo possessivo* elaborado por MacPherson (1979), como conceito chave do princípio de justiça que rege nossas sociedades. De acordo com MacPherson, o que distingue esta modalidade de individualismo é a concepção de indivíduo como sujeito essencialmente proprietário de sua própria pessoa e de suas próprias capacidades, nada devendo à sociedade por elas (1975:15). Neste sentido, uma sociedade que se organiza por este princípio é uma sociedade onde: a) os indivíduos têm liberdade para usar suas energias, habilidades e bens como acharem conveniente; b) não dispõem de garantias, seja pelo Estado, seja pela comunidade, de que serão recompensados pelo exercício de suas funções sociais; c) são obrigados a cumprir os contratos que firmam; e, d) buscam racionalmente maximizar seus proveitos podendo, para tanto, alienar sua capacidade de trabalho, terra e demais recursos de que disponham.

Para Offe, este princípio de justiça perde legitimidade na medida em que o processo social de troca deixa de ser percebido como "natural" para ser visto enquanto processo engendrado pelas próprias políticas governamentais. Sendo assim, não há porque tomar os resultados da interação no mercado como aceitáveis, uma vez que tais resultados não mais podem ser atribuídos ao mérito individual, acrescido da erraticidade da sorte. A crise normativa está posta, resultando da operação simultânea do princípio de justiça fundado no conceito de "individualismo possessivo" e de práticas solidárias impostas pelo Estado.

Para desenvolver este tipo de reflexão, faço aqui a leitura de dois textos relativamente recentes, ambos referidos ao processo de constituição do Estado contemporâneo. *La crise de L'État providence*, de Pierre Rossan-

vallon, é o primeiro deles, tendo por tese central a de que o Estado Providencial é uma *extensão* do Estado Protetor clássico.[1] O segundo texto, de François Ewald, *L' État Providence*, sustenta, contrariamente, que o Estado Providencial constitui *figura inédita* no imaginário e na prática política modernas. A reflexão crítica sobre estas teses permite apontar para o que me parece ser a principal dificuldade na formulação do conceito de direitos sociais, qual seja, a utilização da idéia de direito como atributo individual num contexto onde o sujeito, enquanto indivíduo, está em questão.

Se meu argumento procede, a eficiente atuação do Estado Providencial depende de uma formulação de seu princípio de legitimidade em uma linguagem mais coerente quanto a direitos e deveres, no pacto constitutivo da *polis*.

2. A crise do Estado Providencial como crise de seu sucesso

O Estado Providencial é compreendido por Rossanvallon como o resultado de um *aprofundamento* e de uma *complexificação* do Estado Protetor clássico. Tal como pensado nos séculos XVI a XVIII, particularmente por Hobbes e Locke, a função precípua deste Estado, fundada no inalienável "direito à vida", seria a de proteger os indivíduos e suas posses dos riscos que constantemente os ameaçam. Assim definida, Rossanvallon afirma que o funcionamento do Estado Providencial obedece à mesma *rationale* que legitima o Estado Protetor, devendo-se entender os *direitos sociais* como extensão dos direitos civis e políticos. O movimento democrático e igualitário iniciado no século XVIII teria impulsionado o reconhecimento, por parte da sociedade política, de um novo atributo do trabalho, a "quase-propriedade", como qualificação para a cidadania plena. Alem disso, teria provocado uma reformulação nos termos do contrato social, expandindo o escopo dos fins legítimos da ação estatal.

A tese de Rossanvallon não difere, neste aspecto, do argumento clássico de Marshall (cf. Oliveira, 1987), mas vai muito além deste, no que concerne à formulação dos direitos sociais. Rossanvallon faz ressaltar duas novidades na maneira pela qual a sociedade passou a representar-se para si mesma. A primeira delas foi a substituição de uma auto-representação enquanto "corpo" por uma imagem de "organismo biológico"; a segunda novidade foi a secularização definitiva do Estado. Estas mudanças obrigaram a uma reformulação do pacto social, que passou a abranger também a regulação da vida econômica como dimensão crucial da política. Por sua vez,

tornado obsoleto o conceito de *providência divina*, caberá ao Estado reparar as desigualdades naturais. Assim, se o Estado Moderno, na forma do Estado Protetor clássico, requer e constitui o indivíduo como categoria econômica central, cabe ao Estado Providencial *radicalizar* este movimento, permitindo a afirmação do indivíduo *total* (pag.45). Este é o indivíduo que, conquistando plenamente sua autonomia, libera-se das estruturas comunais e profissionais que o assistem mas também o limitam, passando a demandar a efetivação de políticas sociais de cunho universalista. A complexificação do aparelho estatal, requerida para o atendimento de tal tipo de demanda, torna-se possível uma vez disponíveis as tecnologias apropriadas, as tecnologias de seguro; com elas, cada indivíduo, ao pensar apenas em proteger-se contra os riscos da vida em sociedade, contribui efetivamente para o financiamento coletivo das políticas sociais. O novo contrato definirá então como objetivo da intervenção estatal a liberação da sociedade das necessidades e dos riscos. Mas se as necessidades traduzem em termos econômicos e utilitários a "busca da felicidade", elas serão ilimitadas. Estaria aqui, pois, uma das razões centrais da crise contemporânea do Estado, claramente revelada em sua dimensão financeira.

Assim compreendida, a crise contemporânea do Estado resulta de seu *sucesso*, pois é o fato de o Estado Providencial ter contribuído para a redução das desigualdades sociais que coloca em questão, como objetivo consensual, o igualitarismo que está na base de suas políticas. Este sucesso resultou de um processo pouco conflituoso, se contrastado com outros momentos de aprofundamento e extensão do Estado Protetor. Mas a maneira pela qual as políticas sociais são contemporaneamente formuladas e implementadas torna opaco o processo de troca que se efetiva entre os diversos segmentos da sociedade, propiciando a vigência de padrões perniciosos de sociabilidade, uma vez que seus custos são sempre muito visíveis e elevados. Esta dificuldade agrava-se, obviamente, em períodos de crise econômica, quando não se dispõe de "lubrificantes" para a operação do aparato estatal destinado à produção destas políticas.

No meu entender, o que é problemático no estabelecimento desta linha de continuidade entre o Estado Protetor e o Estado Providencial é, precisamente, a descontinuidade entre os argumentos que legitimam, numa e noutra modalidade de organização política, o papel do Estado na vida social. O Estado Protetor, liberal, tem como um de seus pilares o direito natural moderno, doutrina que confere valor e coerência às suas proposições acerca do exercício legitimo do poder estatal, com base no axioma da existência de direitos inalienáveis do indivíduo. Por seu turno, o Estado Providencial

opera com o conceito de direitos sociais como núcleo estruturante de seu princípio de justiça. Compete pois submeter a exame os fundamentos ideológicos de um e outro argumento, com vistas a estabelecer a descontinuidade que presumo existir.

No âmbito do direito natural moderno, a concepção de natureza seculariza-se, como de resto já assinalara Rossanvallon, distinguindo-se assim da concepção própria ao direito natural clássico, particularmente daquele formulado pela escolástica. Não se trata mais de opor, distinguindo, a natureza e a divindade, mas de enxergar o divino *no* natural. Seguindo a inspiração da Reforma, a divindade inscrever-se-á na natureza, e portanto, no interior de cada indivíduo. Assim, a natureza não mais será vista como movida por um "impulso divino", a causa primeira, mas como contendo em si mesma a sua transcendência: na natureza, Deus está *imediatamente* presente. Ordenada por uma lei que não lhe é externa, mas intrínseca, a natureza torna-se passível de conhecimento científico, através da observação e experimentação. Por sua capacidade analítica, o sujeito do conhecimento está apto a distinguir, associar e comparar fenômenos naturais, apreendendo as leis que os regem. É a partir desta perspectiva que os jusnaturalistas intencionam transformar o direito, a moral e a política em ciências demonstrativas, capazes de conter a enunciação de princípios universais de ordenamento da conduta humana, fundados no conhecimento da "natureza das coisas".

Assim, Grotius sustentará que a ciência jurídica não faz parte nem de uma teodicéia, nem das ciências empíricas, dependendo alternativamente de definições e provas racionais. Se os homens têm a capacidade de "elevar-se" até a idéia do direito e de tomar consciência das implicações do instinto de sociabilidade, da tendência natural para a vida em comum, o direito deve ser visto como uma determinação necessária de sua natureza. A justiça não pertence ao domínio da experiência, sendo antes uma relação de proporção harmônica, verdadeira mesmo quando não encontra realização concreta.[2] (cf.Cassirrer, 1966:310) O direito conquista sua autonomia frente à Igreja e ao Estado, fundando-se não mais no domínio do poder e da vontade, mas no da razão.

A existência da lei natural não será questionada em função da diversidade de leis positivas e costumes dos povos, nem em função do caráter sensorial ou empírico que impinge ao processo de conhecimento. Seguindo Grotius, Leibniz sustentará que o direito e a justiça trazem consigo a idéia de um acordo, de uma proporcionalidade, de uma harmonia que permanece válida mesmo que jamais encontremos sua realização em um caso dado. O direito é comparável à aritmética: o que esta ciência nos ensina a respeito

dos números e das relações contém uma verdade eterna e necessária, que subsiste mesmo que não tenha mais ninguém para contar ou nada a ser contado. (Cassirrer, 1966:309) A presunção, portanto, é a de que a *natureza humana permite ao sujeito aceder a esta lei que é o fundamento da justiça.* O Estado de Direito é então o Estado que garante esta lei natural, referência imprescindível de seu pacto fundador.

Em consonância com esta nova maneira de pensar, Hobbes fará a distinção entre as ciências demonstrativas e as ciências não-demonstrativas, em função do caráter arbitrário ou natural do objeto de seu conhecimento. As ciências não demonstrativas são aquelas cuja causa é natural, e que portanto não pode ser por nós conhecida. A ética e a política, entretanto, são tidas por Hobbes como ciências demonstrativas, uma vez que o justo e o injusto dependem de princípios pactuados pelos próprios homens. Uma afirmação deste tipo faria supor que Hobbes é um convencionalista, não devendo pois ser incluído entre os teóricos do jusnaturalismo. O pacto, entretanto, não é algo que possa ou não acontecer, uma vez que resulta *inevitavelmente* da reflexão sobre as garantias do direito natural básico, que é o direito à vida. Pois a razão sugere como direito natural a liberdade de cada um usar seu próprio poder para preservar sua natureza, ou seja, sua vida. Como Hobbes entende por liberdade a ausência de constrangimento externo, este direito não será tomado como uma lei, pois que a lei *obriga*, sendo, neste sentido, o contrário da liberdade. (cf. Tuck, 1993, pags. 120 e 130) É este o fato moral, incondicional e absoluto, do qual derivam todas as leis naturais. (cf. Strauss, pag. 16) Hobbes inverte pois a relação clássica entre lei natural e direitos naturais,[3] sustentando que a lei natural *resulta* da associação peculiar entre a razão e as paixões humanas. Seu raciocínio fica claro na passagem sobre as "punições naturais" do Leviathan. Assumindo que toda ação humana é o começo de uma longa cadeia de conseqüências, observa que algumas destas conseqüências serão prazeirosas, outras não. O indivíduo que age com vistas a obter seu prazer, deverá arcar também com as dores a ele associadas. Tais punições, naturais, conclui ele, são a conseqüência da transgressão de leis igualmente naturais. A lei natural, para Hobbes, proíbe pois ao homem de fazer qualquer coisa que possa ser destrutiva de sua vida. É neste sentido que a primeira das leis naturais é o próprio pacto.

Hobbes sustenta que as vantagens e desvantagens do corpo e da alma se compensam, de modo a não existir diferença significativa capaz de legitimar pretensões a trato diferencial por parte de qualquer indivíduo. (Hobbes, 1977:cap.13) Não se pode dizer, portanto, que a desigualdade naturalmente produzida seja uma desigualdade injusta, pois todos têm acesso às

leis fundamentais da natureza, através do uso da razão, e todos são livres para obedecê-las ou não. A distribuição desigual da fortuna, entre os homens, deve pois ser respeitada, antes que submetida a correções deliberadas, por parte do Estado.

Certamente que a teoria liberal não se esgota no trato das relações próprias à sociedade civil, comportando também uma ética, cujo princípio fundamental é a filantropia. É aqui que a proteção social efetiva-se, com vistas a ajudar os necessitados a saírem do estado de heteronomia em que se encontram, para conquistar o *status* de cidadania. Mas este movimento não pode ser regido pela obrigação. A lei destina-se exclusivamente a fazer cumprir os contratos, não tendo qualquer veleidade de "produzir o bem". Ora, a postulação de *direitos sociais* vem precisamente fundamentar a demanda por políticas governamentais que ordenem a sociedade segundo princípios de justiça capazes de reparar o mal que a própria sociedade produz. Torna-se então temerário aceitar a proposição de Rossanvallon de que o Estado Providencial seja uma extensão do Estado Protetor.

Enfatizando a pertinência desta ruptura, Ewald dirá que os direito sociais expressam a constatação de que sociedade existe enquanto entidade *sui generis*, irredutível aos indivíduos que a compõem. Neste sentido, não cabe tomar os direitos sociais como extensão dos direitos civis e políticos, nem identifica-los com o somatório de direitos especializados — ao trabalho, à saúde, à educação etc... Alternativamente, trata-se de conferir a eles um significado próprio. Vejamos como isso pode ser feito.

3. Direitos sociais e solidariedade

Para começar, vale a pena atentar para a maneira pela qual o conceito de direitos sociais desenvolve-se no âmbito mesmo do liberalismo. O direito natural moderno, aceitando-se a interpretação oferecida por Cassirrer (pag.333), começa a perder vigência com Rousseau, que cria um novo sujeito de "imputabilidade". Em qualquer das formulações específicas ao liberalismo, encontramos o princípio de "responsabilidade individual" operando na constituição da sociedade. De acordo com este princípio, cada indivíduo é responsável por sua existência, porque todos são livres e dotados de razão. Rousseau vai subverter esta postulação ao indicar que o sujeito de "imputabilidade" não é o indivíduo, mas a sociedade humana.

Tal indicação não implica ruptura com o individualismo, posto que Rousseau não se distancia de Hobbes na postulação de um direito natural à con-

servação de si. No entanto, Rousseau recusa a confusão feita por Hobbes que sustenta, simultaneamente, o caráter associal do homem e sua busca pela conquista da glória. Para Rousseau, o homem natural é um homem solitário mesmo, *indiferente aos demais*. Admitida tal premissa, não lhe será possível deduzir a sociedade da natureza humana, pois inexistindo nas paixões individuais a "necessidade" do outro, torna-se impossível explicar a sociedade pela associação. Mais do que isto, Rousseau distancia-se de Hobbes ao propor a contemporaneidade da razão e da linguagem. (cf. Strauss: 234) Assim, a lei natural não pode ser uma descoberta, ou melhor dizendo, uma construção da razão. Então, o que é lei natural para Rousseau?

Não é a que rege o homem natural, pois que este, solitário, é pré-moral. Mas, sendo capaz de aperfeiçoar-se, orientado naturalmente para a satisfação das necessidades ligadas à sua subsistência, este homem acaba por desenvolver seu pensamento. Uma vez adquirida, a razão pode ser utilizada para aperfeiçoar o próprio homem. Fruto da evolução histórica, resulta do que o homem faz para vencer ou modificar a natureza. A característica natural crítica, para Rousseau, não é pois uma lei apreensível pela razão, mas a *liberdade*. Esta, por sua vez, não exclui a submissão à lei, posto que a liberdade não deve ser entendida como arbitrariedade. A liberdade define-se precisamente pela adesão à lei formulada pelo próprio homem. Neste sentido, é a liberdade, e não a razão, que distingue a espécie humana das demais, conferindo-lhe a capacidade de criar. É este o *direito natural fundamental* no sentido de fenômeno moral básico, não convencional. Rousseau afirma que os indivíduos, "feixes de instintos e de apetites", transformam-se em sujeitos de vontade, em personalidades autônomas, quando exercem plenamente sua liberdade de submeter-se às leis que eles mesmo formulam. Como decorrência desta postulacão, Rousseau irá sustentar que, em sociedade, o homem só poderá ser regido pela lei que emane da "vontade geral", pois apenas esta é capaz de atender ao desejo generalizável de todos, sendo tal generalização o critério de razoabilidade da própria lei. Assim, *todos os direitos positivos são direitos sociais*. (cf.Strauss, pag.247)

O conceito de justiça social constitui-se, pois, a partir de uma perspectiva de conhecimento eminentemente sociológica, uma vez que a natureza não se presta mais como padrão de referência para a demarcação do que é justo ou injusto. Donzelot (1984) reconstitui sua genealogia a partir das lutas sociais e dos debates transcorridos no âmbito da Assembléia Francesa em meados do século XIX. O núcleo desta discussão contemplava o confronto da idéia de um direito ao trabalho com o consagrado direito de propriedade. O esforço de conciliação efetivado no interior do diagrama libe-

ral, no sentido de equacionar esta "questão social", teve como um de seus resultados a postulação de uma visão solidária da sociedade.

Tal visão, expressa em doutrina desenvolvida, entre outros, por L. Duguit, M. Hauriou e L. Bourgeois, confere ao Estado o dever de sanar os males sociais. Sua aplicação prática se dá pela definição dos direitos sociais, onde esta função deverá ser equacionada não com base na moralização que confere "dignidade" ao pobre e "solicitude" ao rico, mas pela intervenção sobre o próprio tecido social. O trabalhador acidentado, doente ou desempregado não proclamará mais a injustiça de sua condição de trabalhador, mas o fato de ser membro da sociedade, com direito a reparação social por situação aleatória, que o deixa em estado de necessidade.

Cabe a L. Duguit a formulação original desta demanda. (cf. Gurvitch, 1946 e Donzelot,1984:93). Para este jurista da virada do século, o fundamento do direito não mais pode ser encontrado no indivíduo, devendo referir-se às funções inerentes ao fato da solidariedade. Compete ao Estado preservar, garantindo e reforçando, essas funções, e lhe compete tão somente isto. Leon Bourgeois, por sua vez, recomendará a educação adequada à constituição dessa nova sociedade na qual os indivíduos deverão aprender a conceber-se não mais como indivíduos, com o direito de autonomamente estabelecerem os fins de suas existências, mas como membros de fato e de direito de uma sociedade onde todas as responsabilidades são mútuas. (cf. Ewald, 1985:366)

É a sociologia durkheimiana que sedimentará esta nova visão de justiça, na medida em que confere ao conceito de solidariedade base científica, liberando-o de uma conotação religiosa que limitava seu raio de influência. (cf. Durkheim, 1968:passim e 1969:359) Ao tomar a sociedade como coisa, algo que a caracteriza por sua exterioridade e capacidade de exercer coerção sobre os indivíduos, Durkheim faz uma analogia da relação indivíduo-sociedade com a relação órgão-organismo: tal como o órgão, o indivíduo recebe da sociedade sua posição e sua regulação. A solidariedade expressa esta interdependência objetiva que se estabelece entre as consciências individuais e as estruturas que as associam entre si. Ela é a lei constitutiva da sociedade, seja qual for a forma — orgânica ou mecânica — que assuma, em decorrência do grau de complexificação da vida social. Seu fundamento é a divisão social do trabalho, que diferencia os indivíduos de forma a produzir estes elos objetivos que constituem o próprio tecido social. Para Durkheim, a solidariedade é pois algo que existe *em si*, como fica claro no seu estudo do suicídio. (1969:80) O fenômeno da anomia expressa a perda, por parte do indivíduo, da noção de seu lugar na vida social, levando a que,

na ignorância do que lhe é devida, deseje tudo e termine por se destruir a si próprio(1966).

O que importa reter aqui é que uma perspectiva desta ordem implica em um crítica radical ao princípio liberal de justiça. Vista a sociedade como entidade que tem sua própria existência, irredutível ao somatório dos indivíduos que a compõem, torna-se agora possível falar em males sociais, isto é, causados pela própria vida em sociedade. Se está em discussão o fato de que, no processo de criação da riqueza social, alguns segmentos arcam com maiores custos, estes segmentos passam a ser vistos como portadores de *direitos sociais*.

Mas a sociedade pode ser tomada como "sujeito da lei"? Na concepção liberal do Estado de Direito, o "sujeito da lei" é o indivíduo que, livremente, se faz representar por grupos de interesse, partidos políticos e outras modalidades de organização que, por sua vez, irão mover as instâncias de jurisdição, em nome dos direitos do cidadão. Em que termos colocar o fundamento da lei, se aceito o conceito de "justiça social"? Aqui chegamos ao texto de Ewald que, a meu ver, claramente se defronta com a questão.

4. Direitos sociais e "sujeito da lei"

Ewald coloca-se a questão do sujeito para respondê-la em moldes tipicamente pós-modernos. Apoiando-se em Foucault, Ewald sustentará que a noção de justiça social é contemporânea de uma nova episteme, caracterizada pela historicidade e pela analítica da finitude. Por esta perspectiva pode-se compreender os indivíduos em sua dupla existência : como indivíduos, com a ilusão de sua consciência e liberdade, e como partes do todo, obedecendo às suas leis e contribuindo para sua ordem. Reverbera aqui uma passagem das *Formas Elementares da Vida Religiosa*, onde Durkheim aponta para o fato de que, no homem, existem dois seres:

> *Un être individuel qui a sa base dans l'organisme et dont le cercle d'action se trouve, par cela même, étroitement limité, est un être social que représente en nous la plus haute réalité, dans l'ordre intellectuel et moral, que nous puissons connaître par l'observation, j'entends la société.* (pag. 22)

Idéia retomada e reposta pela distinção feita por Dumont entre "o indivíduo, sujeito empírico, que fala, pensa e quer, ou seja, a mostra individual da espécie humana, tal como a encontramos em todas as sociedades; do outro, ser moral, independente, autônomo e, por conseguinte, essencialmente não

social, portador dos nossos valores supremos e que se encontra em primeiro lugar em nossa ideologia moderna do homem e da sociedade" (1985:37).

Tal reverberação, entretanto, não corresponde ao caminho tomado por Ewald, posto que ele não está simplesmente colocando em cheque o conceito liberal de indivíduo, mas o próprio conceito de "sujeito da lei". Enquanto fundamento da legitimidade da lei, Ewald nos sugere que substituamos o "sujeito da lei" pelo conceito de *norma*, capaz de conferir uma *externalidade* ao direito e assim distinguir a legalidade da legitimidade. A regra de justiça, tal como pensada por Ewald, compõe uma subjetividade normativa a partir das subjetividades particulares, expressando-se na média e em outras regularidades estatísticas. A sanção incidirá então sobre o abuso, o excesso, aquilo que ultrapassa um certo patamar, ele mesmo socialmente dado e igualmente variável. Mas, em sua produção, não há, propriamente, *sujeito*. Assim, após uma sua longa disgressão, Ewald dirá que:

> *La norme ne contraint pas le sujet, même de l'interieur; elle l'exprime en tant qu'être vivant, c'est-à-dire en tant qu'être à la fois empirique, parce que toujours situé, et transcendental, parce que normatif, determiné pathologiquement et par raison pure, autonome en même temps qu'hétèronome. La norme ne contient en elle-même aucun principe d'universalisation. Elle en porte plutôt le deuil au profit des généralités statistiques. La norme est autoréférée... Ce qui ne doit pas amener à une sorte de subjectivisme de la norme. Le constat des moyennes et des régularités statistiques témoigne de l'existance d'une certaine objectivité normative à un certain moment, en un certain lieu"* (pag.590).

Esta sua "solução" parece-me, entretanto, inadequada para produzir um argumento capaz de legitimar o Estado Providencial, posto que a norma não "fala por si". Alguém *lê* os dados, detecta e interpreta tendências, estipulando então o que deve ser tomado como normal e o que pode ser tratado como desviante. A formulação do princípio de justiça proposta por Ewald torna-se pois vulnerável à crítica neoliberal, segundo a qual a adoção de um idéia de justiça social implica a legitimação da ordem política totalitária.

Não há dúvida de que o conceito de normalidade é fundamental na tecnologia do seguro social, tecnologia imprescindível ao funcionamento do Estado Providencial. Também é verdade, como bem aponta Ewald, que a norma é algo que se constata, e que expressa a posição dos indivíduos no conjunto da sociedade, prestando-se como instrumento para que esta acompanhe seu próprio processo de transformação (pag. 583). E está claro que Ewald não procura legitimar o Estado Providencial com base apenas nesta

postulação. Pois sustenta ele que, se a princípio, pareceria que em uma ordem normativa tudo é possível, as probabilidades são predeterminadas e pouco numerosas, uma vez que os sujeitos são socialmente regulados.[4] Ao lado disso, se a norma traduz um momento da hegemonia de uns sobre outros, esta hegemonia é sempre precária, posto que nada fora do consenso que ela exprime pode estabiliza-la. É por isto que se presta como referência objetiva, ou dispositivo central na operação de um critério de justiça, ocupando o lugar antes preenchido pelas idéias de Deus e de Natureza.

Mas se Ewald sustenta que, em última instância, o valor da norma está no valor do consenso, como valorizá-lo sem remetê-lo aos indivíduos que efetivamente o formam? Não seria então necessário atribuir a estes indivíduos que veiculam suas opiniões os mesmos atributos de racionalidade e de liberdade que constituem o "sujeito da lei" no diagrama liberal? Como fazer isto, se já foi decretada a "morte do sujeito"?

5. Conclusão

Busquei trabalhar a questão da legitimação do Estado Providencial a partir da análise dos direitos de cidadania, mostrando que a linguagem dos direitos individuais não pode prescindir de uma concepção do sujeito que o torne responsável por suas escolhas, pois são estas que conferem aos direitos de que é portador o caráter de fundamento da legitimidade do poder. A retomada de uma concepção de sociedade, enquanto constituinte do sujeito, coloca em cheque o princípio de responsabilidade, posto que a gramática que estrutura este modo de refletir altera o significado da própria liberdade humana, tal como postulada pela linguagem liberal.

Hayeck, por exemplo, partindo de uma outra leitura da vida em sociedade, ao constatar dilema similar, conclui pela impropriedade da noção de justiça, exceto como virtude individual, e, conseqüentemente, pela legitimidade de um Estado que restrinja ao máximo suas intervenções no espaço da interação social. Expressaria assim a mais coerente posição relativamente ao poder a ser concedido ao Estado, adotada a idéia dos direitos de cidadania como direitos individuais. E, independentemente de sua proposta, pode criticar qualquer pretensão de legitimidade do Estado Providencial, alegando que o princípio de justiça social requererá sempre, para sua efetivação, um "leitor" privilegiado, que detalhe os mecanismos que idealmente assegurariam a cada qual sua parte devida. A primeira conclusão a que se chega, portanto, é a de que a linguagem dos direitos pode obter a

coerência que lhe falta se excluir do seu campo as referências holistas que impregnam a esfera de formulação dos direitos sociais.

Outra conclusão obtém-se requalificando-se o que entendemos por "sujeito da lei". Ao longo da presente reflexão trabalhamos com uma linguagem que associa os direitos ao indivíduo. Por contraste, podemos definir o sujeito com o indivíduo autônomo, uma representação que implica a alteridade, *et pour cause*, sua dependência radical a um outro que o constitui. Como sugere Renault (1989), o sujeito não precisa (e não deve) ser identificado ao indivíduo. Retornamos assim às reverberações de Durkheim e Dumont, assinaladas na sessões 3 e 4 do presente texto. Mas sobre o "ser moral" de Dumont, Renault opera uma cisão, rejeitando a indistinção feita por este entre a *independência* e a *autonomia*. Renault irá resgatar a noção rousseauniana e kantiana da *autonomia*, na qual a lei que o sujeito se dá tem caráter universal (cf. pags 80,81), fazendo assim a mediação entre individualismo e holismo e retirando, deste último, qualquer associação com o totalitarismo (pag.84).

No âmbito do presente artigo seria, no entanto, descabido desenvolver esta alternativa para a conceituação dos direitos sociais. De qualquer forma, o que importa reter aqui é que, se recusarmo-nos a identificar o indivíduo natural, biológico, ao "sujeito da lei", a autonomia requerida na representação deste sujeito só será conquistada se propiciada pelo contexto social que o constitui. As funções estatais deverão, portanto, estar referidas à conformação deste contexto. Não há dúvida de que uma perspectiva deste tipo apresenta uma série de dificuldades. Mas tais dificuldades não deveriam barrar a reflexão, porque o campo do debate de forma alguma apresenta solução adequada para a questão da justiça aqui colocada.

Notas

1 - Em texto publicado em 1995, *La Nouvelle Question Sociale*, Rossanvallon desenvolve um argumento de outra natureza para repensar o Estado Providência, que não será aqui considerado.

2 - *La loi, en son sens premier et originaire, au sens de* <u>*lex naturalis*</u> *ne se resout jamais en une somme d'actes arbitraires; elle n'est pas la totalité de ce que a été ordonné et statué, elle est le 'statuant' originaire"* (pag.312).

3 - Para os estóicos, bem como para Cícero, era a partir da constatação da lei natural, ordenadora do universo, que tornava-se possível derivar os direitos naturais.

4 - Aqui, Ewald segue claramente Foucault (cf. Ewald, 1985:50,51); o termo diagrama é retirado de *Surveiller et Punir*, expressando a idéia de racionalidade política. Para Foucault, o diagrama é como que um mapa das relações de poder, que são sempre virtuais, potenciais, instáveis, moleculares. Uma vez constituído, cria uma nova realidade, que, por sua vez, será alterada a partir das lutas sociais que se dão nos espaços frouxos e livres deste mapa.

Abstract

The efficiency aimed for in the contemporary State can only be achieved if it is referred to a pattern which determines its essential attributes. This article presents the controversies around these attributes by confronting the arguments which seek to identify in the Welfare State the pertinent references for a just society. The author intends to clarify the "language of rights" by confronting, on one hand, a principle of justice which is based on liberal individualism and, on the other, a principle of justice which steems from the French sociological tradition, which allows the formulation of the idea of rights inherent to society itself. The author's point: it will not be possible to formulate, in a coherent way, the attributions of the modern State unless we can count on a theory which does not oscilate, in a more or less random manner, between the two traditions above mentioned.

Résumé

L'éfficacité que l'on recherche dans l'Etat contemporain ne peut être atteinte que si elle se réfère à un modèle qui détermine ses attributs essentiels. Cet article présente les controverses à propos de ces attributs en confrontant les arguments qui essayent d'identifier dans l'Etat Providence les références pertinentes pour une société juste. L'auteur essaye de clarifier le "langage des droits" en confrontant, d'un coté, un principe de justice qui dérive de l'individualisme libéral et, d'un autre, un principe de justice qui vient de la tradition sociologique française, laquelle permet la formulation de l'idée des droits qui appartiennent a la societé même. L'auteur dit qu'il est impossible de formuler, d'une façon coherente, les droits de l'Etat moderne si l'on n'a pas une théorie qui n'oscille pas, de façon aléatoire, entre les deux traditions mentionées.

Referências bibliográficas

Cassirrer, E. (1966) *La Philosophie des Lumières*, Paris: Presses Pocket, Fayard.

Donzelot, J. (1984) *L' Invention du Social,* Paris: Fayard.

Dumont, L. (1985) *O Individualismo,* São Paulo: Rocco.

——————. (1966) *Homo Hierarquicus*, Paris: Gallimard.

Durkheim, E. (1968) *Les formes élémentaires de la vie religieuse*, Paris: PUF.

——————. (1969) *Le Suicide*, Paris: PUF.

——————. (1983) *Lições de Sociologia*, São Paulo: Tao/Edusp.

Ewald, F. (1986) *L'État Providence*, Paris, Grasset.

Gurvitch, G. (1946) *La Déclaration des Droits Sociaux*, Paris: Librairie Philosophique.

Hobbes, T. (1977) *Leviathan,* Londres: Macmillan Publ.

MacPherson,C.B. (1979) *A Teoria Política do Individualismo Possessivo*, Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Offe,Claus (1984) *Contradictions of the Welfare State,* MIT.

Oliveira, I. (1993) "Discussão de Justiça Social em Contraposição à Concepção de Justiça no Liberalismo", *Ciencias Sociais Hoje*, Vértice.

——————. Estado e Teoria na Sociologia Crítica de Claus Offe", *Revista Brasileira de Ciências Sociais,* nº 13,ano 5, 1990 (112-119)

——————. (1987) "Referencial Teórico para Análise da Política Social", *Ciências Sociais Hoje*, Vértice.

Renault, A. (1989) *L' Ére de l'Individu,* Paris: Gallimard.

Rossanvallon, P. (1985) *La Crise de l' État Providence*, Paris.

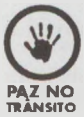
Strauss, L. (1954) *Droit Naturel et Histoire,* Paris: Flammarion.

Tuck,R. (1993) *Natural Rights Theories,*Cambridge: Cambridge Univ.Press.

DÊ UMA MÃOZINHA PARA A PAZ NO TRÂNSITO.

ALIVIE O PÉ.

A Paz no Trânsito está contagiando o coração de motoristas e pedestres do Distrito Federal. Participe desta campanha em prol da vida: use o cinto de segurança, respeite a faixa de pedestre e não ultrapasse os limites de velocidade. O Governo do Distrito Federal está melhorando as condições de nossas ruas e estradas, para que o trânsito fique cada vez mais legal. Paz no Trânsito. Devagar a gente vai longe.



DETRAN-DF

Política pública, burocracia e instituição: o caso do Banco do Brasil

Antônio Augusto Pereira Prates

Daniele Fernandes Rocha

RESUMO. O artigo trata da questão das relações entre Estado-burocracia e sociedade, por meio de um estudo de caso da trajetória institucional do Banco do Brasil. Busca-se demonstrar a transformação de uma burocracia racional-legal, típica do modelo weberiano, em uma instituição com "caráter" e "identidade" próprias, que age como ator político interessado em ampliar seu espaço de poder no interior do Estado brasileiro. No decorrer do estudo, os autores

Introdução[1]

Desde o final da década de 1980, tem-se dado enorme ênfase, tanto no ambiente político como acadêmico da nossa sociedade, à discussão sobre Modernização e Reforma do Estado no Brasil. De uma maneira geral, esse debate está centralizado em torno das questões de "eficiência" do aparato público e da sua capacidade regulatória sobre a vida social, em especial sobre o mercado, expressa pela efetividade de suas políticas públicas. De certa forma, esse debate traz à tona a questão mais geral da "governabilidade" nas sociedades contemporâneas. Essa questão, por sua vez, sugere duas linhas de discussão: a primeira refere-se à eficácia das instituições políticas para processar demandas e solucionar conflitos; a segunda diz respeito à capacidade administrativa do Estado para implementar decisões feitas no

---

Antônio Augusto Pereira Prates é professor adjunto do Departamento de Sociologia e Antropologia da FAFICH-UFMG.
Daniete Fernandes Rocha é Mestre em Sociologia pela UFMG e funcionária do Banco do Brasil.

âmbito da política. Embora possam ter algum vínculo de *feed-back*, essas duas faces da governabilidade podem ser vistas como independentes entre si; ou seja, pode-se ter democracias institucionalizadas com baixa eficiência do aparato burocrático do Estado, ou, de outro lado, sistemas políticos autoritários com alta eficiência burocrática do aparato administrativo; ambas as situações comprometem a capacidade "governativa" do Estado.[2]

Este artigo, embora não trate especificamente da questão da governabilidade, aborda o tema na medida em que pretende discutir a lógica institucional que governa a ação das grandes burocracias estatais. Desse ponto de vista, o estudo pretende contribuir para a compreensão e a interpretação da questão da governabilidade, ainda que no âmbito mais estrito do estudo de caso sobre o comportamento político-institucional de uma grande burocracia do Estado brasileiro: o Banco do Brasil.

Burocracia, Instituições e interesses

Já é bastante conhecida entre os cientistas sociais brasileiros a trajetória da expansão do Estado brasileiro, especialmente a partir do período posterior a 1930. Essa trajetória foi marcada pela combinação da tendência centralizadora do Governo Federal com o crescimento fragmentário da burocracia pública. Embora possa parecer paradoxal, essa articulação entre centralização/fragmentação obedeceu a uma lógica bem definida de expansão da burocracia estatal, sedimentada no gigantismo de suas organizações públicas, como tem sido sistematicamente demonstrado na literatura pertinente sobre Estado e sociedade no Brasil. (Schmitter, 1971; O'Donnell, 1974; Diniz, e Boschi, 1978; Paixão e Prates, 1981; Martins, 1985). Não é nosso intuito resgatar aqui essa literatura. Pretende-se retomar a estratégia analítica da sociologia organizacional que, como tem sido extensivamente demonstrado, parece-nos de pertinência inquestionável para interpretar o processo acima aludido. Trata-se da perspectiva institucional, inaugurada por P. Selznick há algumas décadas, que enfatiza o caráter das instituições públicas como atores que agem estrategicamente no cenário político das sociedades contemporâneas.[3] Nessa perspectiva, organizações burocráticas não somente adquirem identidades próprias, como também formam e participam de coalizões políticas com atores públicos e privados da vida política. Essa abordagem organizacional complementa-se com algumas teorias organizacionais mais recentes que focalizam o lado mais "obscuro" das instituições, qual seja, a lógica cognitiva e simbólica dos seus membros

associada aos seus interesses individuais. Referimo-nos, aqui, aos trabalhos de Meyer e Rowan (1978) e March e Olsen (1989), que enfatizam, de um lado, o caráter "anárquico" da vida institucional e, de outro, as práticas "não-racionais", como ritos e cerimônias, que as instituições utilizam na busca de legitimação.[4]

A articulação dessas duas estratégias analíticas das organizações é adequada para explicar tanto o fenômeno, no ambiente brasileiro, da chamada fragmentação burocrática do Estado, como a lógica interna de negociação e conflito das instituições públicas. De outra parte, essa abordagem supera o "velho" dilema da dualidade entre interesses privados e públicos no contexto da sociedade. As burocracias são vistas como estruturas estáveis de racionalização do aparato do Estado, mas, na medida em que agem institucionalmente, distanciam-se de seu papel instrumental e passam a agir como atores que maximizam poder e influência política, no âmbito das decisões formuladoras de políticas públicas. Nesse jogo político, abrem espaço para todo tipo de articulação de interesses individuais ou coletivos, privados ou públicos, que tentam controlar seus recursos com fins próprios. Nessa perspectiva, perde sentido a discussão sobre se suas ações são estruturalmente moldadas pelos interesses de mercado, como enfatiza a tradição marxista, ou se moldados pelo próprio Estado, este visto como instrumento autônomo de implementação de políticas decididas pelo jogo legítimo da representação parlamentar, como enfatiza a concepção liberal do Estado. Portanto, burocracia e interesses são vistos como faces de uma mesma moeda, que nada mais é do que a instituição.

O estudo pretende mostrar a trajetória de um ator burocrático no emaranhado institucional da sociedade brasileira. Nada melhor do que o Banco do Brasil para ilustrar a pertinência da perspectiva teórica acima delineada, na análise da lógica burocrática e/ou institucional do aparato governamental do Estado brasileiro.

O Banco do Brasil e o Estado: em busca de uma identidade

Ao longo de sua história, o Banco do Brasil tem desempenhado funções múltiplas no sistema regulatório do Estado na economia brasileira. Essas funções variam desde as de um estabelecimento de crédito, como agente financeiro de atividades industriais, comerciais e de exportação — além do financiamento das atividades agropecuárias do país —, até aquelas típicas de banco central. Essa multiplicidade de funções refletia o caráter instru-

mental de uma burocracia moderna a serviço do Estado brasileiro. No decorrer de sua história, entretanto, o banco buscou um espaço institucional próprio, espaço que conferisse à instituição identidade e reconhecimento no âmbito do setor público do país. A ocupação de um nicho próprio na área de políticas agrícolas possibilitou que assumisse uma face marcadamente rural, ao representar os interesses de uma clientela visivelmente poderosa no contexto político de então. Agência governamental central no Sistema Nacional de Crédito Rural, o banco exerceu, por longo período, o cômodo papel de ator monolítico no setor, por não ter opositores institucionais de peso que pudessem com ele competir pela lealdade das clientelas rurais. Por outro lado, como veremos a seguir, a centralidade do banco na área de políticas agrícolas enfatizou o caráter público — como banco de fomento — em contraposição à sua face empresarial, que prevalecia enquanto banco comercial. A crise no sistema de crédito rural exigiu da instituição um esforço no sentido de adaptação a um ambiente transformado. A resolução dos impasses que confrontaram o crédito rural está intimamente ligada aos dilemas vividos por essa organização burocrática, que se esforçou em manter o espaço institucional conquistado ao longo de sua história.

Nesta seção faremos um breve histórico dessa trajetória do banco, com o intuito de mostrar a longa caminhada no processo de transformação de uma burocracia instrumental para um ator organizacional.

Tanto a fundação do primeiro Banco do Brasil, em 1808, como primeiro estabelecimento bancário nacional, como, posteriormente, sua recriação e desenvolvimento, têm estado em conexão íntima com o poder governamental federal, como instrumento de modernização da administração pública. Em 1905 foi fundado, pelo presidente Rodrigues Alves, o que deve ser considerado o atual Banco do Brasil, que exercia as funções de banco central, dispondo de capital abundante para redescontos de papel dos outros bancos, para adiantar aos outros bancos e ampará-los nos momentos de crise. Em 1906 foram criadas diversas carteiras, que, a partir daí, concorreram para a estabilização e o crescimento do banco como instituição: a Carteira de Câmbio (em 1921), a Caixa de Estabilização (1926), a Carteira de Emissão e Redesconto (criada em 1920, extinta em 1923 e reaberta no final de 1930), a Caixa de Mobilização Bancária (1932) e a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial — CREAI (1936/1937). Em 1941 foi criada a Carteira de Exportação e Importação (Cexim), substituída pela Carteira de Comércio Exterior (Cacex), em 1953. A criação da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial — CREAI combinava a demanda das clientelas rurais e industriais com a necessidade governamental de sistematização da área fi-

nanceira para a concessão de crédito à agropecuária e à indústria brasileiras.

Até a década de 1930 era quase inexistente a intervenção governamental na agricultura brasileira, embora, desde o último quartel do século XIX, já se buscasse criar mecanismos de financiamento para o setor. A partir da Revolução de 1930, amplia-se a participação do setor público federal na agricultura brasileira, no contexto do modelo de Estado intervencionista.

> Em 1931 o Banco do Brasil passou a atuar diretamente no financiamento da compra do café, em 1933 criou-se o Instituto do Açúcar e do Álcool, e em 1937 instituiu-se a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (CREAI) do Banco do Brasil. (Nóbrega, 1992: 3)

A CREAI constituía, naquele momento, a política econômica central do Estado em seu esforço para empreender a modernização da economia brasileira. Nesse momento, o banco começa a agir como ator interessado e estrategicamente orientado na busca de centralidade política.[5] A própria justificativa do banco para a criação da CREAI mostra claramente a sua posição não mais como simples, embora poderosa, burocracia instrumental, mas como típico ator político que fala em nome do bem público:

> A criação da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial ... [visa] atender a uma das mais profundas, senão a maior necessidade com que se defrontavam lavradores e industriais brasileiros, a quem por esse modo se proporcionaria... a amplitude crescente das atividades produtoras, de cuja fonte, principalmente, dimanava a prosperidade coletiva. (Pacheco: 400)

O banco vem a ser o principal agente financeiro daquele sistema, controlando, com ampla discrição, a condução da política. A delegação de responsabilidades relativas à Carteira reforça a posição estratégica do BB, no sentido de sua importância no cenário econômico mais abrangente e, ao mesmo tempo, possibilita a aquisição de experiência e tradição (transformadas em recursos de poder) no crédito relacionado às atividades da Carteira. Embora formalmente dirigida para dar suporte a empreendimentos agrícolas e industriais, o banco, desde o início da execução da política, deu clara prioridade à clientela rural. Ainda que sua diretoria não estivesse decidida a ampliar a rede de agências no interior do país, deliberou pela criação, em agosto de 1938, de subagências que, com menores despesas, poderiam levar o crédito às pequenas localidades. Em 31 março, já haviam sido recebidas 479 propostas; em 31 de dezembro do mesmo ano o número de empréstimos somava 1.050, sendo 10.21 rurais, no importe de 80.424 con-

tos, e 29 industriais, no valor de 17.892 contos. Em 1944 os créditos concedidos pela Carteira claramente privilegiavam o setor agrícola, como mostra a distribuição a seguir (em milhares de cruzeiros):

empréstimos agrícolas	1.333.576
empréstimos pecuários	1.971.808
empréstimos agropecuários	5.676
empréstimos industriais	141.516 (Hist. BB, p.87).

A inexistência de um mercado de capitais com capacidade para a colocação de bônus junto a investidores institucionais (como estava previsto ao tempo da criação da Carteira) fez com que a CREAI acabasse se tornando dependente do banco, na medida em que foi obrigada a recorrer a recursos do próprio banco. A CARED — Carteira de Redesconto (carteira típica de um banco central) — tornou-se, então, a fonte básica de recursos para a CREAI. Na qualidade de órgão da administração centralizada, o Banco do Brasil tornara-se o banco dos bancos e o agente financeiro da política do governo, "sem que normas específicas fossem elaboradas para conter possíveis desmandos e exageros". (Werneck Vianna, 1987:99)

Mas logo aparecem, no contexto institucional do Estado, tentativas de frear e limitar o poder do BB no cenário político do setor público. No contexto abrangente, ganha espaço o debate sobre a criação de um banco central que fosse independente de atividades comerciais e de fomento (características do Banco do Brasil) e que fosse encarregado do controle da política monetária do país.

Havia propostas no sentido de se criar um banco central a partir da transformação do Banco do Brasil ou a partir da fundação de um novo órgão. Em março de 1935 o deputado Mário Ramos apresentou à Câmara um projeto de lei que transformava o Banco do Brasil em Banco Central de Emissão e Redescontos, com o propósito de reduzir os interesses e a intervenção governamental naquele estabelecimento de crédito.

De outra parte, em 9 de setembro de 1937, o Ministério da Fazenda apresentou à Comissão de Finanças da Câmara dos Deputados um plano de organização do Banco Central de Reserva do Brasil, que, como outros projetos, não se efetivou.

Em 1945, foi dado um passo efetivo no sentido da criação de um Banco Central, através da criação da SUMOC — Superintendência da Moeda e do Crédito, com o objetivo de dotar as autoridades monetárias dos instrumentos necessários ao controle da inflação. De acordo com W. Vianna (op. cit.), a SUMOC não conseguiu alcançar poderes efetivos de coordenação geral e muito menos em relação ao Banco do Brasil. Segundo a autora,

choques entre o Ministro da Fazenda e o Banco eram freqüentes, o que inviabilizava uma política mais conseqüente de controle da inflação (é conhecido o desentendimento entre o Ministro Horácio Lafer — que queria uma política de estabilização — e o presidente do Banco, Ricardo Jafet — que era contra a restrição de crédito no governo Vargas). A SUMOC funcionava no próprio prédio do Banco do Brasil e todos os seus funcionários eram cedidos pelo Banco. A importância do BB na SUMOC pode ser avaliada pela composição do Conselho Diretor: Ministro da Fazenda (Presidente), Presidente do Banco do Brasil, Diretores da Carteira de Redescontos e Caixa de Mobilização e Fiscalização Bancária e o Diretor Executivo da própria Superintendência (ou seja, quatro dos seis membros do Conselho Diretor da SUMOC eram do BB).

Ainda de acordo com W. Vianna, o hibridismo do Banco do Brasil — banco de fomento e banco central — e a forte dependência das empresas com relação à sua carteira de crédito industrial e agrícola tornavam difícil retirá-lo do mercado e dar-lhe feição de banco central. Por outro lado, o seu crescimento como banco comercial atraia a desconfiança dos banqueiros que, objetivando reduzir sua importância, tornavam-se resistentes até mesmo à idéia de transformação dessa instituição em banco central.

Em 1952, com a criação do BNDE — Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (mais tarde BNDES — Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), autarquia subordinada ao Ministério da Fazenda, o Banco do Brasil perde espaço institucional como agência pública de fomento do governo federal. Distintamente da SUMOC, órgão gerado e desenvolvido dentro do próprio banco, o BNDE constitui-se como um *"think tank"* (Martins, op. cit.) autônomo e, portanto, sem ligações umbilicais com o BB. Suas elites foram recrutadas do ambiente acadêmico-profissional sem vínculos de formação com as elites burocráticas "tradicionais" do Estado brasileiro. Essa elite desenvolveu uma estratégia clara de distanciamento da máquina federal de então, implementou uma política de recrutamento e de formação de quadros bem distinta da que predominava na administração central, cortando, assim, os liames com a "cultura" burocrática dominante no âmbito do Ministério da Fazenda.[6] Dessa forma o BNDE postulou e desempenhou um papel importante na formulação e execução do Plano de Metas do Governo Kubitschek, deslocando, segundo Martins, para si, o papel tradicionalmente desempenhado com exclusividade, até então, pelo Banco do Brasil e pelo Itamaraty. Na mesma linha de análise, Medeiros (1994) destaca que, à medida que o BNDE foi ampliando seu espaço de poder, o BB perdia espaço em sua atuação como banco de fomento indus-

trial, desempenhando um papel pouco relevante no financiamento do desenvolvimento dos novos setores dinâmicos que foram criados naquele momento. Sua atuação concentrou-se, então, na concessão de crédito para o capital de giro de empresas urbanas (industriais, comerciais, de serviços) de qualquer porte, no desempenho do papel de agente financeiro exclusivo do comércio exterior e como promotor, também quase exclusivo, do crédito rural (investimento, custeio e comercialização). Embora tendo sido limitado o seu espaço, como burocracia soberana — no papel de implementadora e, por que não, formuladora da política econômica do período —, pela emergência de outros atores, especialmente o BNDE, que competiam com ele neste cenário, o BB tornara-se o maior banco brasileiro, em 1964, concentrando cerca de 50% da atividade bancária do país.

Atuando como banco comercial, como banco central e como banco de fomento o Banco do Brasil acumulara, ao longo de sua história, poder político suficiente para manter o *status* de seu presidente equivalente ao do Ministro da Fazenda. O acúmulo de funções, porém, não sobreviveu ao caráter expansionista do Estado brasileiro. A emergência da tecno-burocracia, o aumento da complexidade da vida econômica e a expansão das agências estatais constituiram obstáculos à continuidade da natureza híbrida do BB, forçando uma definição, por parte de suas elites, de uma "missão" institucional específica.

Em 31 de dezembro de 1964 foi promulgada a Lei nº 4.595, da Reforma Bancária, e criados o Conselho Monetário Nacional e o Banco Central (que substituiu a SUMOC, que foi, então, extinta). A criação do CMN e do Banco Central retira, como era de se esperar, do BB instrumentos de política econômica e monetária que eram acionados pela instituição. O banco mantém-se, apesar disso, seu caráter fortemente público e, ainda, como burocracia poderosa, sempre próximo dos centros decisórios (tendo tido, até recentemente, assento no CMN). Assim é que, com a criação do BC, o BB teve poder de barganha suficiente para resguardar para si um nicho institucional de poder, mesmo em contraposição a interesses do Congresso Nacional: quando da criação do Banco Central, instituiu-se uma comissão de estudos, sob a presidência do diretor da CREAI do BB, com o objetivo de preparar um projeto de lei institucionalizando o crédito rural, como um substituto para o banco rural, que era reivindicado no Congresso (Nogueira, Depoimento, 1993). O centro da política de crédito rural, operacionalizada por meio do Sistema Nacional de Crédito Rural, foi ocupado pelo BB que, assim, reservou para si um espaço institucional que, com sua tradição no setor, passa a ser seu, com quase monopólio exclusivo no interior do setor público.

A redução do espaço público institucional que o BB sofreu, após a criação do BC e do CMN, reforçou, conseqüentemente, suas funções de banco comercial mas, por outro lado, a expansão dessa sua face estava limitada pelas restrições legais à sua livre atuação nos vários segmentos de mercado abertos à iniciativa privada. Resta ao banco investir no caráter público de sua imagem, na medida em que resguardara seu papel central na política agrícola, na qual atuava como agência de fomento. A conta-movimento, que garantia os recursos necessários para que pudesse ter bom desempenho como agência pública, tornando-o uma segunda autoridade monetária, logo abaixo do Banco Central, operou como estímulo à ampliação de sua rede de agências pelo interior do país, por meio das quais adquiriu uma face marcadamente rural (tendo sido chamado de "o maior banco rural do mundo"), devido à amplitude e ao vulto de suas operações

> A Conta Movimento do Banco Central constituia-se em um mecanismo através do qual a diferença entre os desembolsos e a captação de recursos não monetários do BB era nivelada diariamente, o que assegurava o suprimento de recursos para o crédito rural, de forma quase automática, dentro de tetos fixados no orçamento monetário. (Nóbrega, 1992)

Os bancos privados, ainda que integrados compulsoriamente ao sistema, não se interessam pelo crédito rural, em decorrência das especificidades da atividade agrícola e das taxas de juros fixadas pelo governo, que tornavam pouco atrativo o financiamento da atividade rural. Resguardado das contingências de mercado (até 1985, o Tesouro Nacional alocava cerca de 80% dos recursos totais do crédito rural), o BB foi capaz de manter sua legitimidade institucional no setor, adquirindo elevado prestígio entre suas clientelas, tanto para a sua Carteira de Crédito Rural, como para suas agências no interior. Claramente, o BB foi exitoso no seu empreendimento de criação de uma identidade institucional que reforçava sua legitimidade como principal agente público no setor agrícola. Essa identidade chegava mesmo a emitir uma imagem "social" do banco, porquanto se colocava, também, como interlocutor legítimo da grande massa de pequenos produtores rurais.

Os anos 1980, entretanto, inauguram um período de grandes turbulências, que contrasta com o período anterior, em que a imagem de banco público voltado fortemente para o interior proporcionava ao BB uma fonte relativamente cômoda de legitimidade. O que se revelaria mais tarde como uma longa crise da economia brasileira configurava um quadro de escassez dos recursos públicos, no contexto da crise fiscal e financeira do Estado.

Nesse mesmo compasso, reduz-se a dimensão pública do BB no que se refere ao crédito rural, que, para a safra de 1990-1991 foi, em seu conjunto, cerca de 60% inferior ao do início dos anos 1980.

No bojo das críticas que eram vocalizadas contra o banco, a mais contundente era relativa à conta movimento, que acabou sendo extinta em janeiro de 1986, por decisão do Conselho Monetário Nacional, dentro de um conjunto de decisões de combate à inflação. Extinta a conta movimento, o BB viu-se na contingência de buscar uma maior inserção no mercado com vistas a recuperar o espaço que vinha reduzindo-se desde a reforma bancária de 1964 e, também, como forma de aumentar, via captação junto a particulares, suas disponibilidades, em uma linha de ação que haveria de reforçar seu lado comercial/empresarial.

Dilema institucional do Banco e o jogo interno de interesses

De acordo com Prates e Andrade (1989), a história do Banco do Brasil

> reflete nitidamente a imagem do desenvolvimento da capacidade do Estado em regular e fomentar atividades econômicas do sistema financeiro e produtivo do país. De outro lado, seu sistema operacional e sua estrutura interna foram construídos em linhas de uma burocracia moderna, com ênfase na formalização, recrutamento universalista e obediência às normas que regulam o acesso a "carreiras burocráticas. (p.1)

Esse duplo condicionamento teve como conseqüências uma grande dependência em relação aos projetos de governo e pouca flexibilidade em relação ao mercado.

Um primeiro marco importante na definição de estratégias pelas elites do Banco foi a crise do Sistema Nacional de Crédito Rural, nos anos 1980, que repõe, para o banco, o dilema vocação pública *versus* eficiência empresarial, que já havia se acentuado a partir da criação do Banco Central, mas que fora postergado pelo papel desempenhado na política de crédito rural. Embora tenha assumido a liderança no apoio à agricultura e fortalecido sua atuação no comércio exterior e no mercado financeiro internacional, já a partir do período denominado "milagre econômico" (1967-1973), o banco começa a perder espaço de forma significativa. Como já foi mencionado anteriormente, juntamente com a perda de funções como autoridade monetária passa a sofrer restrições legais quanto à sua atuação como banco comercial.[7]

Nesse momento, a instituição abre espaço para o jogo de interesses internos entre os membros das "velhas elites", que não queriam perder a posição estável dada pela identificação com a missão de uma instituição pública com claras funções sociais (que a política de crédito rural lhe conferia), e um ator emergente, constituído de tecnocratas modernos, que viam nessa conjuntura uma oportunidade de recriarem uma nova identidade para o banco, que fugisse da "camisa de força" que restringia, na perspectiva desse grupo, o seu espaço de atuação institucional. Esse último grupo tentava demonstrar que a sobrevivência da instituição passava, necessariamente, pela sua reestruturação empresarial, para dotá-la de capacidade competitiva no mercado financeiro e, assim, adquirir maior autonomia e poder de barganha frente ao Estado. Esse discurso, muito mais legítimo no contexto da sociedade brasileira de então, obriga as "velhas" elites a se conformarem com a proposição de que uma estratégia de diversificação de serviços tornava-se, naquele contexto, um imperativo de sobrevivência institucional.

A elite conservadora, no entanto, utilizando dos recursos de poder de que, até então, dispunha, força uma estratégia de compromisso com os tecnocratas, no sentido de que o esforço modernizante de reestruturação do banco não comprometesse, definitivamente, os recursos políticos que a instituição ainda detinha no controle do espaço da política agrícola do país. Em conseqüência desse compromisso, foi estabelecida uma estratégia de dupla face: de um lado, o banco procuraria resguardar sua identidade de instituição pública (e social) vinculada às suas atividades no crédito agrícola e, por outro, tentar-se-ia modernizar a burocracia do banco para abrir novos espaços de ação no mercado.

Com estas duas linhas de ação, o banco, de um lado, luta e obtém permissão para operar com a Caderneta de Poupança Rural, na tentativa de buscar novas fontes de financiamento e tentar equilibrar sua vocação pública de principal agente do crédito rural com a captação de recursos no mercado. De outro, tenta qualificar-se para o mercado competitivo, mediante penetração em outras áreas de negócios.[8]

A implementação dessa estratégia, entretanto, não se mostra satisfatória para nenhum dos atores que compõem a coalizão de interesses. Mas, valendo-se ainda de seus recursos de poder, o banco conseguiu a aprovação de uma lei, pelo Congresso Nacional, em 1992, que garantia a política denominada de "equalização de taxas". (Dias, 1992) Por essa lei, o Tesouro cobre a diferença entre a remuneração de recursos captados no mercado e o retorno do crédito rural. Conquanto seja um demonstrativo da capacidade

do banco em resguardar a viabilidade financeira da política de crédito rural, a equalização de taxas não resolve de todo o problema. O aporte de recursos do governo não é tempestivo, o que compromete a eficácia dessa política.

A outra face da estratégia que buscava uma ação modernizante do banco — a criação do banco múltiplo — mostra-se ainda menos exitosa. A política do "conglomerado" (a criação do banco múltiplo) não conseguiu o ímpeto desejado pelos seus defensores. Ironicamente, o obstáculo principal ao sucesso da estratégia foi a própria eficácia do modelo burocrático do banco no exercício de seu papel como burocracia pública. A cultura instituída por décadas, que valorizava o "ideal burocrático" do funcionário competente e zeloso, não se compatibilizava com o perfil de uma organização de tipo empresarial, voltada para a competição de mercado. Obviamente, seria necessário um tempo bem maior do que o exigido pelo novo ambiente para mudar o perfil de seus funcionários. De outra parte, essa transformação exigia uma redefinição completa da "mentalidade", arraigada entre as "velhas" elites, que valorizava, acima de tudo, a vocação pública de burocracia do banco. Nessa conjuntura desfavorável, as elites do Banco do Brasil sofrem um novo revés ao perderem a exclusividade como canal de interlocução de suas clientelas. Cresce, entre essas, a visibilidade do Congresso Nacional, como fórum de negociação com o Estado. É nessa arena de conflito que o Legislativo vota uma anistia de débitos do crédito rural, no âmbito de outras medidas tomadas na Constituinte.

Um segundo marco importante na definição da trajetória do Banco foi a Lei Agrícola, cuja discussão vinha desde a Constituinte. Votada e sancionada em 1991, essa lei foi inspirada por membros da elite técnica do Estado, com a adesão das lideranças das associações rurais, agrupadas na Frente Ampla da Agricultura.[9] Em termos práticos essa lei significa a transferência, para uma nova arena decisória — o Congresso Nacional — de algumas das prerrogativas até então enfeixadas, de forma quase exclusiva, pelo Executivo Federal. Essa nova arena decisória amplia o jogo de interesses, pela introdução de novos atores no cenário da política agrícola. O capítulo que trata do crédito rural quebra a prerrogativa institucional dos agentes financeiros oficiais do Sistema Nacional de Crédito Rural, possibilitando, pelo seu artigo 48, que esse crédito — instrumento de financiamento da atividade rural — seja suprido por todos os agentes financeiros, sem discriminação, mediante aplicação compulsória, recursos próprios livres, dotações das operações oficiais de crédito, fundos e quaisquer outros recursos.[10] A Lei Agrícola foi responsável, também, pela criação do CNPA —

Conselho Nacional de Política Agrícola —, vinculado ao Ministério da Agricultura e Reforma Agrária (MARA). O CNPA constitui-se em novo *locus* de decisão de políticas públicas para a agricultura e, se significa uma ampliação do espaço decisório institucionalizado para os setores interessados, representa, também, na ótica do banco, a perda de um espaço político tradicionalmente controlado por ele.[11] Ainda que, na prática, o funcionamento do CNPA mantenha-se muito aquém de suas possibilidades (como ressalta Lamounier, op. cit., e de acordo com entrevistas em Belo Horizonte-MG e Brasília-DF, 1993), esse Conselho constitui uma ameaça potencial ao monopólio dos poderes estabelecidos no domínio decisório das políticas agrícolas.

A criação do FUNDEC: a tentativa de fortalecer a imagem de agência pública

P. Selznick (1953) desenvolve um argumento bastante persuasivo sobre a necessidade de organizações interagirem com seus ambientes, como mecanismo adaptativo básico, sem o qual perderiam sua capacidade de sobreviver, mesmo que, como burocracias instrumentais, conseguissem níveis satisfatórios de eficiência na realização de seus objetivos. Esse argumento tem a ver com a distinção feita por esse autor entre duas faces da organização: a instrumental e a institucional. Enquanto a primeira serviria aos desígnios racionais da administração formal, a segunda propiciaria a sua legitimidade como ator social e político relevante no seu ambiente. Vários estudos empíricos, entretanto, têm demonstrado que organizações não somente se adaptam ao seu ambiente, como também mudam-no e modelam-no, em função do grau de poder e visibilidade de que dispõem na sociedade. (Perrow, 1974; March, e Olsen, P. 1989)

A trajetória institucional do BB mostra que ele constitui mais um exemplo de instituição que é suficientemente poderosa para tentar moldar ou criar seu próprio ambiente. Com base nos espaços institucionais já conquistados no interior, o BB criou o FUNDEC — Fundo de Desenvolvimento de Programas Cooperativos ou Comunitários de Infra-Estruturas Rurais.[12] De acordo com seu idealizador (representante da área técnica do Banco), o FUNDEC tinha por objetivo fornecer aos produtores de baixa renda as condições de saúde, educação e infra-estrutura necessárias à alavancagem de suas atividades produtivas. Embora o programa do FUNDEC tenha nascido por iniciativa do Banco (seus recursos têm origem no lucro líquido se-

mestral do BB), a instituição procurou relacioná-lo à macro-política de âmbito governamental, buscando preservar seu espaço de instituição capaz de formular ou influir nas decisões que formulam políticas públicas. Com os recursos do FUNDEC e por meio do Plano de Desenvolvimento Comunitário Integrado (PDCI) o Banco se propunha apoiar "a consecução de objetivos nacionais claramente definidos:

- melhoria da distribuição de renda;
- elevação da produção, da produtividade e do nível de emprego no campo e nas pequenas cidades;
- expansão do mercado interno e desconcentração espacial das atividades;
- redução do êxodo rural;
- fortalecimento das comunidades urbano-rurais e consequente redução das desigualdades regionais.

Essa interferência no ambiente, à custa mesmo da utilização de recursos a fundo perdido, demonstra a busca, por parte do banco, da expansão de sua área de influência muito além daquela que, supostamente, interessaria a uma instituição tipicamente bancária.[13]

Com o fim da conta movimento, entretanto, em 1986, as taxas de juros do crédito rural ficaram proibitivas para mini e pequenos produtores, gerando um desequilíbrio na equação FUNDEC/Crédito Rural. Além disso, a crise de recursos que se abate sobre o banco desloca objetivos internos e torna mais urgente a busca do equilíbrio financeiro. Falta ainda ao banco o "jogo de cintura" institucional suficiente para driblar as contingências ambientais que afetam suas próprias iniciativas. A política de confisco de aplicações financeiras do Governo Collor atinge em cheio a Fundação Banco do Brasil, entre abril de 1990 e agosto de 1991. Como se não bastasse, em 1992, o Governo Federal intervém na FBB, com a acusação de que a Fundação servia de instrumento político a setores governamentais. De outro lado, a inexperiência do banco com os meandros da política partidária no interior do país comprometeu, em grande parte, a eficácia dos PDCIs (conforme entrevistas realizadas em Brasília, Belo Horizonte e no interior de Minas). Ainda assim, as elites do Banco conseguiram que, em 1993, o FUNDEC passasse a integrar a relação de programas prioritários do governo, na chamada "área social".

Do lado interno do banco, cresce o potencial de conflito entre elites e gerentes intermediários. Os gerentes das agências, que operacionalizam o programa, encontram-se no centro de duas exigências paradoxais: rentabilidade empresarial e desempenho de um papel público — para não dizer

social — por meio do atendimento às comunidades carentes do interior do país. Isso significa ceder recursos humanos para atividade não lucrativas (cujos resultados não são tão facilmente aferidos como os de rentabilidade e eficiência empresarial).

Esse emaranhado de interesses e conflitos, explicitados pelo Programa do FUNDEC, mostra, claramente, duas faces da instituição: de um lado, sua capacidade para recriar seu ambiente na busca de autonomia e estabilidade institucional; de outro lado, entretanto, sua incapacidade para dominar tanto os efeitos exógenos do "novo" ambiente, como os efeitos perversos da burocracia, expressos pela sedimentação de interesses localizados nos diversos níveis hierárquicos da sua estrutura, que conflitavam com aquela estratégia institucional. Mesmo reconhecendo a importância do Programa para a salvaguarda institucional do Banco, suas lideranças gerenciais mostram-se tímidas diante de objetivos que são traçados no nível das elites institucionais, explicitando a pouca flexibilidade interna em relação às transformações que são requeridas. Essa atitude privilegiou tanto o comportamento em conformidade com a tradição burocrática, como a ênfase em objetivos de sobrevivência de interesses específicos desses segmentos burocráticos, ilustrados por afirmação como: "o FUNDEC foi criado quando o Banco do Brasil era um banco público, quando existia a conta movimento"; ou "o FUNDEC é um programa muito bom para o banco, mas é difícil implementá-lo nas atuais condições. (entrevistas em Belo Horizonte e no interior)

A frustração com a implementação do FUNDEC não é suficiente, entretanto, para inibir a ação das elites comprometidas em preservar o espaço político tradicionalmente dominado pelo banco. Assim é que parte da elite da área rural do banco aposta no cooperativismo como saída para a continuidade dos negócios da instituição com clientelas rurais. A GCOOP — Gerência de Negócios Cooperativistas, subordinada à Diretoria Rural, tem o objetivo de promover negociações com cooperativas (em geral, não apenas rurais). Ao adiantar como premissa as especificidades do setor rural, a visão prevalecente nos vários níveis hierárquicos é de que o banco deve exigir o aporte de recursos governamentais para os pequenos produtores e que seja elaborada uma nova política de longo prazo para o setor. O crédito rural, entretanto, mais do que um objetivo capaz de manter a identidade do Banco, como fora no passado, é percebido como um grande problema. A "nova elite" interna, valendo-se do fato das inadimplências como justificativa, tenta orientar a rediscussão do crédito rural, no sentido do redirecionamento da missão do banco, enfatizando o paradigma empresarial, e se opõe

fortemente ao grupo que busca resgatar a "antiga" identidade da instituição. Sedimentou-se, no banco, a imagem de uma "cultura de inadimplência no crédito rural, por ser o banco uma instituição pública, um banco do governo".[14]

Na medida em que houve redução dos recursos públicos, o banco aproxima-se das condições de mercado no que se refere ao crédito rural. Os recursos do Tesouro passaram de uma participação percentual de 63,98%, em 1985, para 24,76%, em 1992, enquanto, nesse último ano, os recursos da Caderneta de Poupança participaram com um percentual de 49,97% para o total das fontes de recursos para o financiamento da agropecuária do BB.[15]

Consistentemente, com a redução dos recursos do Tesouro, os dados mostram que, desde de 1985 (um ano antes da extinção da conta movimento) até 1992, com exceção dos anos de 1986 e 1987, os recursos do BB aplicados no custeio da agropecuária brasileira declinaram em quase 50% — passarando de um total de US$ 7,2 bilhões, em 1985, para US$ 3,2 bilhões, em 1992. De acordo com os dados da CONAB referentes às safras de 1994-1995, das 66 milhões de toneladas que ainda precisavam ser colhidas, 46 milhões não entraram nos contratos de custeio. Nesse caso, os produtores valeram-se de recursos próprios ou de financiamento privado, fora do crédito rural institucionalizado *(Folha de S. Paulo*,13/04/95). A própria direção do banco tem reconhecido as especificidades do setor agrícola e as dificuldades dos agricultores. Mas o banco revela-se impotente para dar solução ao problema.

Na busca de estratégias de otimização dos recursos destinados ao crédito rural, o banco vê-se obrigado a endossar a tese de que a agricultura de grande porte, produtora em grande escala, altamente tecnologizada e capitalisticamente organizada é a que maior retorno oferece para os investimentos efetuados no setor agrícola, ou seja, a prevalência da lógica do paradigma empresarial. Nessa perspectiva, os recursos da Caderneta de Poupança Rural têm sido destinados a médios e grandes produtores, enquanto que para os mini e pequenos produtores são utilizados os recursos do Tesouro, em conformidade com as diretrizes governamentais. Essa situação é consistente com o ambiente político no qual, ao par de um esgotamento da capacidade financeira do Estado, gestaram-se postulações no sentido da redução do Estado e de sua intervenção na economia. A clientela que tem acesso ao crédito rural é aquela que apresenta rentabilidade suficiente para fazer face às garantias exigidas. Não basta a propriedade da terra, pois o que é considerado mais importante é o critério de rentabilidade, que vincula o crédito rural à capacidade de pagamento da unidade produtiva. Nessas

circunstâncias, as grandes clientelas tornam-se as parceiras preferenciais do crédito rural. A tabela, a seguir, mostra a distribuição do crédito de custeio agrícola do BB, em termos percentuais, entre os vários segmentos de produtores rurais, no período de 1987 (quando o Banco passou a operar a Caderneta de Poupança Rural como fonte de recursos) a 1992.

Crédito de Custeio Agrícola do Banco do Brasil

Porte do Prod/Ano	1987		1988		1989		1990		1991		1992	
	Cont.	Valor	Cont.	Valor	Cont.	Valor	Cont.	Valor	Cont.	Valor	Cont.	Valor
Mini/Peq.	80	23	77	22	85	22	83	44	86	40	68	20
Demais	20	66	23	67	15	72	17	55	14	60	32	80
Cooperativas	0	11	0	11	0	6	0	1	0	0	0	0
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Mensário Estatístico do BB.
Elaboração: BB-DETER/ESTEC/ESTUD

A distribuição do Crédito de Custeio Pecuário mostra uma evolucão um pouco diferente, especialmente a partir de 1989, como mostra a tabela a seguir. É importante ressaltar-se, porém, que o crédito pecuário não ultrapassou 7% do total do crédito de custeio, em todo período considerado.

Crédito de Custeio Pecuário do Banco do Brasil

Porte do Prod/Ano	1987		1988		1989		1990		1991		1992	
	Cont.	Valor	Cont.	Valor	Cont.	Valor	Cont.	Valor	Cont.	Valor	Cont.	Valor
Mini/Peq	64	18	63	8	90	49	83	39	86	49	85	63
Demais	36	75	37	79	10	31	17	60	14	51	15	37
Cooperativas	0	7	0	13	0	20	0	1	0	0	0	0
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Mensário Estatístico do BB.
Elaboração: BB-DETER/ESTEC/ESTUD.
Obs.: o percentual igual a zero para contratos, nos casos em que existe percentual para valor, indica que o número de contratos não atingiu 1%.

Novamente, a instituição avista-se capturada pela lógica perversa das boas intenções. Ao contrário do que se pretendia — preservar a imagem positiva da instituição, protegendo as suas clientelas tradicionais, especialmente aquela parcela composta de pequenos produtores rurais —, o banco é obrigado a atuar no sentido que favorece, justamente, o segmento mais poderoso de seus clientes — os grandes produtores — que, por definição, detêm alto poder de barganha política para instrumentalizar a política de crédito rural, de acordo com seus interesses. O próprio manual de crédito rural (que disciplina a matéria), de certa forma, dá respaldo ao comportamento da instituição, ao postular que o crédito não deve servir a atividades anti-econômicas.

No desenho institucional da política agrícola, os produtores de pequeno porte são, decididamente, o elemento mais fraco. Se, como fica evidente na pesquisa de campo,[16] foi recorrente a percepção de que o crédito rural é inadequado, para o setor como um todo, porque é caro, é escasso e chega na hora errada, e para o produtor de pequeno porte ele é, ainda, mais inadequado, tendo em vista sua maior fragilidade frente aos mercados e sua menor capacidade organizacional. Os recursos destinados a esse segmento (definido a partir de sua renda como os mini e os pequenos produtores), que são aportados pelo Tesouro Nacional, são escassos e cobram juros e correção monetária considerados excessivos, ainda que inferiores àqueles cobrados dos demais produtores.

Mas, o outro segmento da clientela — empresarial, dinâmico, capitalisticamente desenvolvido — é, no entanto, responsável por pesadas inadimplências junto ao banco, fato que é ilustrado por pontuais reivindicações (e, mesmo, efetivação) de anistias de débitos, por intermédio do Congresso Nacional. O elevado endividamento dessa clientela reforça as dificuldades que o banco enfrenta na redefinição de seu espaço institucional. Além de insatisfeita com as condições da política de crédito rural em vigor, a grande clientela não pode efetivar-se como uma base social forte de legitimidade da vocação pública (e social) do BB. De outra parte, a incorporação da clientela mais poderosa, econômica e politicamente, não soluciona o problema do banco: a lógica empresarial na condução de suas unidades produtivas não corresponde, necessariamente, à resolução dos problemas do crédito rural. Sayad (1984) aponta para o fato de que grandes tomadores são aqueles que possuem maiores possibilidades de substituição do capital próprio por crédito rural, ou seja, são aqueles que, por terem maior acesso ao mercado financeiro, podem aplicar seus recursos em usos alternativos, o que pode comprometer a eficácia de um programa de crédito rural.

> Se a agricultura, por exemplo, tem uma taxa de retorno menor do que outros setores da economia, para aumentar os investimentos não basta que o governo ofereça crédito a taxas de juros menores. (Sayad, 1984:8)

Sem burlar os preceitos legais que acompanham o crédito, o agricultor pode fazer substituições: parte do financiamento de sua produção passa a ser efetuada por meio do crédito rural, enquanto seu capital próprio (ou parte dele) pode ser canalizado para outros investimentos. Portanto, em se tratando desse segmento de sua clientela, o banco dificilmente conseguirá controlar, efetivamente, o destino dos recursos aplicados, o que o transforma, pelo menos em termos potenciais, em um mero recurso, ou instrumento, nas mãos dessa clientela. Isso, para a face institucional do banco, é o "pior dos mundos", embora o mesmo não seja, necessariamente, verdade com relação a interesses individuais, fora e dentro do Banco.

O Banco do Brasil no contexto atual
Do cenário de "Casa" para a do Conglomerado:
O fim do túnel ?

O espaço institucional do BB foi construído no contexto do desenvolvimento da capacidade do Estado brasileiro de intervir na economia e na sociedade. Como agência pública, o banco foi, seguramente, um dos principais vetores da construção do Estado moderno no Brasil, atuando como agente financeiro estatal. A qualidade de mandatário do Governo tornou o banco fortemente dependente do Executivo Federal e, durante muito tempo, pouco autônomo em sua atuação no mercado. O desempenho da vocação pública e social, ao mesmo tempo que significou uma grande fonte de poder, cristalizou atitudes, tornando o banco pouco receptivo a inovações e, portanto, vulnerável a mudança ambientais.

O paradigma da vocação pública (social), operacionalizado por meio de políticas governamentais, conferiu a instiuição um elevado poder burocrático. A crise do Estado intervencionista e o crescimento das propostas neoliberais fizeram emergir os efeitos contraditórios dessa relação de poder. Sem desafios importantes, o banco assumira uma postura de acomodação, respaldada no papel burocrático de gestor do crédito público. Enquanto, já nos anos 1970, as instituições financeiras privadas investiam maciçamente na informatização e se conglomeravam, o BB expandia seu quadro de fun-

cionários e permanecia sem diversificar suas atividades (for força, até mesmo, de proibição legal). O modelo interno burocrático facilitou, em muito, a permanência, por longo período, de um caráter institucional resistente a influência externas, o que conferiu unidade ao banco, preservando sua identidade. Por outro lado, o modelo restringiu o desenvolvimento interno de lideranças institucionais, ao conferir maior ênfase aos aspectos de conformidade burocrática — e este é um dado importante quando se trata de analisar o desenvolvimento de uma organização. No caso do Banco do Brasil, a redução drástica dos recursos de fontes oficiais explicitou a necessidade de se discutir o seu caráter institucional e sua auto-reconstrução. Por volta de 1988-1989, é proposto um modelo que combina o desempenho de funções governamentais, voltadas para o fortalecimento das atividades de fomento do banco, com técnicas modernas de gestão, características de um estilo empresarial moderno. O modelo prevê o banco com formato de banco múltiplo, atuando em todas as áreas do mercado bancário, na captação e na alocação de recursos. Essa perspectiva busca resolver a crise de identidade da instituição, integrando o financiamento da agropecuária como uma, entre outras, das atividades da instituição.

O modelo de conglomerado tem sido implementado, tendo o banco passado por um processo de diversificação de atividades. A questão chave é reconstruir o caráter institucional, tendo como referência as mudanças ambientais onde sobressaem, no nível macro, não apenas as mudanças políticas, que desaguaram no processo de democratização e nas propostas de redução do Estado, mas, também, aspectos econômicos, consubstanciados em novas formas de automação baseadas na microeletrônica. São novos paradigmas de organização do trabalho, que vêm juntar-se a essas transformações, buscando substituir a rigidez burocrática/fordista das linhas de montagem por tecnologias mais flexíveis de gestão.

O sistema bancário, particularmente, tem passado por elevados níveis de informatização, o que vem provocando mudanças significativas no perfil e na quantidade de funcionários requeridos. Esses desafios confrontam o banco com a necessidade de tomar decisões críticas, capazes de estabelecer, internamente, novas políticas que afetem seu caráter organizacional, tornando-o capaz de responder às mudanças.

O modelo de conglomerado supõe a ruptura com uma cultura organizacional identificada com a idéia de "casa". Na perspectiva da "casa" sedimentou-se uma auto-avaliação fortemente marcada por sentimentos de imunidade e auto-preservação "natural" frente a influências e parâmetros externos. Afinal, a "casa" é o símbolo da comunidade familiar, centrada na

lealdade mútua de seus membros e fechada a influências "estranhas". Na idéia de conglomerado está imiscuída a abertura para o mercado, para a competição externa. Existem restrições à viabilidade e sucesso desse projeto. Em primeiro lugar, estão os constrangimentos internos. Grupos fortemente instalados na estrutura de poder tendem, pela própria lógica de autopreservação, a apoiar mudanças até o ponto, apenas, em que não ameacem seus interesses próprios. No plano externo, o modelo certamente se defrontará com concorrentes públicos e privados. No setor privado, as negociações para a diversificação de atividades fizeram emergir resistências, como no caso da BRASIL-PREV (subsidiária criada para atuar no segmento de previdência privada complementar). Ainda que o banco seja forte o suficiente para se implantar nos vários ramos da atividade bancária, o conflito com as instituições financeiras privadas não pode ser desprezado.[17]

É no âmbito público, porém, que o projeto de equilíbrio entre funções públicas e eficiência empresarial pode encontrar grandes dificuldades para ser implementado. A busca da diversificação pode dar origem à emergência de arenas de conflito com outras instituições financeiras públicas, por ensejar uma redefinição de papéis. Entre os atores mais relevantes nessa possível arena de conflitos estão a Caixa Econômica Federal e o BNDES, os quais, pela própria lógica institucional, estarão, também, naturalmente inclinados à preservação e ocupação de novos espaços.O Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e o Banco da Amazônia (BASA), embora sejam bancos oficiais (voltados, também, para a área agrícola), não constituem ameaça, tendo em vista seu porte e os espaços em que atuam (muito menores que os do BB).[18]

A análise institucional mostra-nos a importância das lideranças institucionais para a identidade de uma organização. Todavia, interesses individuais ou corporativos e forças ambientais não podem ser total e racionalmente controladas. A resolução do dilema institucional do banco — papel público *versus* eficiência empresarial — certamente sofrerá os constrangimentos microorganizacionais e macroeconômicos e políticos do seu ambiente. Como pôde ser observado nas seções anteriores, o Banco do Brasil inicia sua trajetória institucional como uma forte burocracia pública para, pouco a pouco, seguir transformando-se em um ator estratégico que busca, no contexto de expansão do poder regulatório do Estado brasileiro e conseqüente especialização e "fragmentação" do aparato burocrático público, um nicho institucional próprio, capaz de preservar sua identidade institucional, fortemente assentada sobre a idéia vocacional de uma agência pública. Entretanto, os meandros da política pública e as mudanças ambien-

tais colocaram-no frente a dilemas cruciais sobre o seu papel na sociedade brasileira, ora levando-o a enfatizar sua face comercial/empresarial, ora fazendo-o acreditar em sua missão inicial de burocracia pública. A busca de solução para esse dilema constituiu a mola principal que motivou a ação estratégica de suas elites. O dilema do banco pode ser visto, também, como um caso exemplar dos impasses do Estado brasileiro. As dificuldades financeiras crônicas desse Estado soma-se a tendência à redução da capacidade dos Estados em manejar instrumentos de políticas públicas nas sociedades contemporâneas. Nessa perspectiva, a conglomeração do banco, conquanto possa ser um vetor de transformações internas, não pode ser automaticamente equacionada com a resolução dos seus dilemas institucionais. Políticas públicas são efetivadas com recursos públicos. Ao reforçar seu lado negocial, o banco pode imprimir maior importância aos parâmetros de mercado, para suas ações. O crédito rural pode ficar subordinado a essa mesma lógica, ou não, o que vai depender, também, das intenções dos governos, de sua capacidade de implementar políticas públicas para os setores agrícolas (e para outros setores) e de que arranjos possam ser negociados. É nesses meandros que o Banco do Brasil terá que buscar a redefinição de sua identidade e de seu espaço institucional.

Notas

1. Este artigo baseou-se na dissertação de mestrado em sociologia intitulada: "Política Pública, Burocracia e Instituição: Um Estudo de Caso sobre o Banco do Brasil", defendida por Daniete Fernandes Rocha sob a orientação do professor Antônio Augusto Pereira Prates, da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, em 1995. A metodologia utilizada é, basicamente, qualitativa. O trabalho foi desenvolvido a partir de uma pesquisa de campo, na qual foram realizadas 43 entrevistas, sendo 28 dentro do próprio banco e 15 fora do banco, com representantes de entidades ligadas ao setor rural: Secretaria de Agricultura de Minas Gerais; Cooperativa Central de Crédito Rural de Minas Gerais — CREDIMINAS; Federação da Agricultura do Estado de Minas Gerais — FAEMG; Federação dos Trabalhadores da Agricultura do Estado de Minas Gerais - FETAEMG; EMATER; Confederação Nacional da Agricultura — CNA; Cia. Nacional de Abastecimento — CONAB; Ministério da Agricultura e Reforma Agrária — MARA; Sociedade Rural Brasileira; Sindicato

Rural de Bambuí; NESTLÉ; Coop. de Crédito Rural de Bambuí — CREDIBAM.

2. O problema da governabilidade pode ser tratado, como sugere Kenneth A. Share (1991:256), pela distinção entre *representação* e *governança:* a primeira diz respeito à capacidade do Estado em responder a maiorias, a segunda refere-se à capacidade do Estado em *comprometer-se* com as políticas.

3. Referimo-nos, aqui, ao clássico estudo deste autor, denominado "TVA and the Grass Roots", editado em 1965.

4. Há na literatura sobre políticas públicas brasileiras alguma tradição de estudos nessa linha. Ver, por exemplo, Prates, 1981, 1990; Paixão, Castro, Santos, 1986.

5. É importante ressaltar aqui que a criação da CREAI pelo Banco sofreu resistência políticas dentro do Congresso Nacional por aqueles que preferiam a diversificação institucional, com a criação de um banco especializado em crédito agrícola. Entretanto, estes foram vencidos pelos interesses do Banco. Ver Pacheco, op. cit., p. 406.

6. De acordo com Martins, (1985) o paradigma institucional que orientou desde o princípio a ação do BNDE foi muito diferente daquele prevalecente na burocracia federal. Desde o inicio, as elites do BNDE preocuparam-se em desenvolver uma "ideologia" própria sobre o processo global de desenvolvimento nacional, a qual foi fortemente influenciada pelo modelo estruturalista da CEPAL. Isso possibilitou-lhes colocar-se "acima" dos conflitos burocráticos do aparato "tradicional", regulatório, do Estado brasileiro de então. Ver também sobre o papel estatégico desempenhado pelo BNDE no Plano de Metas como banco do setor produtivo. Sulamis (1977)

7. Além das restrições legais para atuar nos mercados financeiros criados pela reforma de 1964, não dispõe, também, de autorização para captação de recursos de longo prazo. (Medeiros, op. cit.).

8. Ouro-Card, Ouro-Fix, Fundo de Renda Fixa, Fundo de Curto Prazo, Ouroforte e o BB-BI-Banco de Investimento.

9. A discussão da Lei envolveu uma ampla negociação entre o Ministro da Agricultura, secretários estaduais da agricultura, associações de defesa do meio ambiente e a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura — CONTAG. (Lamounier, op. cit.)

10. Os agentes financeiros do Sistema Nacional de Crédito Rural, definidos pela Lei nº 4829, de 05.11.65 (lei ainda em vigor), são: Banco Central, Banco do Brasil, Banco da Amazônia S/A, Banco do Nordeste do Brasil e o Banco Nacional de Crédito Cooperativo (este já extinto).

11. O Conselho Nacional de Política Agrícola — CNPA — é composto por um membro do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento; um do Banco do Brasil, dois da CONTAG, dois da Organização das Cooperativas Brasileiras, um do Departamento Nacional de Defesa do Consumidor, um da Secretaria do Meio Ambiente, três do MARA, um do Ministério de Infra-Estrutura, dois de setores econômicos privados abrangidos pela lei e de livre nomeação do MARA.

12. O FUNDEC foi criado em 1981 e implementado a partir de 19.05.81. Inicialmente, esse Fundo estava no próprio âmbito do BB. Em 1989, o FUMEL passou a ser administrado pela Fundação Banco do Brasil-FBB — que havia sido instituída em 1985 (e passado a funcionar, efetivamente, em 1988) — tendo o seu nome sido alterado para Fundo de Desenvolvimento Comunitário. Atualmente, o FUMEC permanece no âmbito da Fundação, com a denominação de Fundo de Assistência às Comunidades Urbano-Rurais — FUNDEC (*Vivavoz*, Informativo FBB, março/1996).

13. Esse fato evidenciaria alguns dos mais importantes pressupostos do modelo teórico da análise institucional. Nas palavras de Perrow, "há ainda outras organizações que despendem recursos enormes para manter-se em atividade" (p.128), já que "a organização é, em certo sentido, uma unidade destinada a gerar e a exercer poder, muito embora grande parte desse poder seja exercida sem que a consideremos como tal, ou simplesmente tendo-se como certo que "é assim que deve ser feito". (p.162).

14. Essa percepção foi amplamente expressada nas entrevistas realizadas, com autoridades do banco, em Belo Horizonte e Brasíilia.

15. Embora a caderneta de poupança rural tenha sido estendida aos outros bancos oficiais federais, sua participação é residual em relação à captação do Banco do Brasil. A escassez de recursos tem inviabilizado uma política de médio e longo prazos, daí a opção por uma política conjuntual, de curtíssimo prazo, o que explica o pequeno crédito para investimento.

16. Entrevistas com funcionários do Banco e com representantes de várias instituições: Secretaria de Agricultura do Estado de Minas Gerais, Crediminas, FAEMG, FETAEMG, EMATER, CNA, CONAB, MARA, Sindicato Rural de Bambuí e CREDIBAM.

17. Embora o setor financeiro privado não demonstre interesse pelo crédito rural, pode-se supor que modelos alternativos de financiamento que impliquem em fortalecimento do BB não serão bem recebidos.

18. Com relação ao BNDES, é interessante registrar que ainda na década de 1950, quando esse banco empenhava-se na campanha por renovação de fonte de recursos, havia uma proposta de transformá-lo em *holding* do setor produtivo estatal, entregando-lhe, para gestão, os rendimentos das empresas governamentais. Essa proposta não chegou a ser efetivada, embora tenha sido cogitada por alguns de seus quadros, deixando de fora apenas a Petrobrás e as agências financeiras governamentais, que eram as efetivamente rentáveis. (Martins, op. cit.)

Abstract

This article discusses the relationships between state, bureaucracy and society, through a case study of a large brazilian bureaucratic institution: Banco do Brazil. It aims to show the effects of bereaucratic's structural change on the crystalization of character and identity that makes the institution a self-interested political actor within the state bureaucratic apparatus. The authors emphazise some analitical dimensions coming from the sociology of organizations' theoretical tradition, especially that one known as Institutional Paradigm.

Résumé.

Cet article s'occupe de la question des rélations entre l'Etat, la burocratie et la société, en étudiant le cas des transformations institucionnelles du Banco do Brasil. Il présente la transformation d'une burocratie nationale-légale, typique du modèle weberien, au sein d'une institution dotée de "caractère" e d'"identité" propres, agissant comme acteur politique interessé à l'ampliation de son espace de pouvoir à l' intérieur de l' État brésilien. Les auteurs soulignent les dimensions analytiques de la tradition théorique de la sociologie des organisations, spécialement celle qui est connue sous le nom de paradigme institutionnel.

Referências bibliográficas

Abramovay, Ricardo. (1982) *Paradigmas do Capitalismo Agrário em Questão*. Campinas: Editora da UNICAMP.

Andrade, Luiz Aureliano Gama & Prates, Antonio Augusto Pereira. (1989) *"Banco do Brasil: Prospectos Institucionais"*. Texto mimeo.

Banco do Brasil. (1993) *Avaliação Preliminar do Sistema de Equivalência-produto para o Crédito Rural*, abril.

——————— . (1993) *GT Cenário Rural*, Brasília (DF).

Bulhões (1990) O. *"Depoimento", in Memória do Banco Central*, CPDOC/FGV, Brasília(DF).

Congresso Nacional. (1993) *Relatório Final da 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 49ª Legislatura*, Brasília(DF).

Dain, Sulamis. (1977) *Empresa estatal e política econômica no Brasil*. In Martins, C. Estevam (ed.). *Estado e Capitalismo no Brasil*, São Paulo: Hucitec-Cebrap.

Delgado, Guilherme da Costa. (1985) *Capital Finaceiro e Agricultura no Brasil*. São Paulo: ICONE e UNICAMP.

Diniz, Eli e Boschi, Renato e Lessa, Renato.(1989), *Modernização e Consolidação Democrática no Brasil: Dilemas da Nova República*. Rio de Janeiro:Vértice IUPERJ.

Faria, Vilmar E. (1991) *"Cinqüenta Anos de Urbanização no Brasil."* In *Novos Estudos CEBRAP*, nº 29. Março.

Fundação Banco do Brasil. (1996) *Vivavoz*, nº 1, março.

Gnaccarini, José César e Moura, Margarida Maria. (1983) "Estrutura Agrária Brasileira: Permanência e Diversificação de um Debate." In BIB, nº 15.

Goodman, David, Sorj, Bernardo e Wilkinson, John. (1990) *Da Lavoura às Biotecnologias*. Rio de janeiro: Ed. Campus.

Graziano da Silva, José. (1991) *"Complexos Agroindustriais e Outros Complexos."* In *Revista Reforma Agrária*. Setembro/Dezembro.

Haddad, Paulo Roberto. *"O Financiamento do Desenvolvimento Regional Brasileiro na Próxima Década: o papel do banco do Brasil."* In "Novo Modelo de Crescimento para o País - O papel do Banco do Brasil". Miemo. s.d.

Leborgne, Danielle e Lipietz, Alain. (1990) *"Flexibilidade Defensiva ou Flexibilidade Ofensiva: os Desafios das Novas Tecnologias e da Competição Mundial"*. In Lícia Valladares e Edmond Preteceille (eds), *Reestruturação Urbana - Tendências e Desafios*. São Paulo: Nobel.

Leite, João Batista Diniz. (1991) *Treinamento e Desenvolvimento de Gerentes no Banco do Brasil: uma imagem - objetivo para a década de 90*. Dissertação de Mestrado.UFMG.

Lopes,Mauro de Resende e Durán, Tulio Arvelo. (1992) "Os Sistemas de Crédito Rural do Estados Unidos e da República Federal da Alemanha e da França: Lições para o Brasil", Belo Horizonte: Mimeo.

March, J. G. & Olsen, J.P. (1989) *Rediscovery Institutions: the organizational basis of politics*. New York: The Free Press.

Martine, George. (1991) "A trajetória da modernização agrícola: a quem beneficia?". Lua Nova, nº 23. Março.

Martins, Luciano. (1985) *Estado Capitalista e Burocracia no Brasil Pós-64*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra.

Medeiros, Cézar Manoel. (1994) "Um Novo Padrão de Financiamento dos Investimentos no Brasil". Tese de Doutorado. UFRJ/IEI.

Miguel, Sayd José. (1989) "Crédito Rural Cooperativo: o Banco Cooperativo e a Legislação do Setor". Belo Horizonte: Mimeo.

Müller, Geraldo. (1989) *Complexo Agroindustrial e Modernização Agrária*. São Paulo: Hucitec.

Nabuco, Maria Regina. (1988) "Brasil e Minas Gerais: Modernização e Modernidade na Agricultura". Mimeo, CEDEPLAR-UFMG.

_____ . Maria Regina. (1988) "Estratégia do Estado Mineiro: de Interesses Agrários Locais a Grandes Complexos Agroindustriais". In Ensaios Econômicos, CEDEPLAR, nº 1.

Nakano, Yoshiaki. "O Crédito Rural num Contexto de Modernização da Economia Brasileira". Miemo, FGV/SP s.d.

Nóbrega, Mailson da. (1992) "A necessidade da criação de fontes não inflacionárias , permanentes e definitivas para financiar a agricultura brasileira". In Anais do Seminário *As Difíceis Opções para o Financiamento Rural*. Belo Horizonte.

Nogueira, D. (1993) "Depoimento", in Memória do Banco Central, CPDOC/ FGV, Brasília.

O'Donnell, Guilhermo. (1974) "Sobre o Corporativismo e a Questão do Estado". Cadernos DCP, 2, Dezembro.

Paixão, Antônio Luis e Prates, Antônio Augusto Pereira. (1981) "Mercado, Organização de Interesse e Burocracia Pública: O Caso do Setor Pecuário no Brasil", In *Dados — Revista de Ciências Sociais* — IUPERJ, vol 24, nº 1.

———————— . Antônio Luis e Castro Santos M. Helena, (1988) "O álcool Combustível e a Pecuária de Corte - Fragmentação e Porosidade no Estado Burocrático-autoritário", *RBCS*, vol. 7, nº 3.

Perrow, Charles. (1972) *AnáliseOrganizacional: Um Enfoque Sociológico.* Rio de Janeiro: Ed. Atlas.

Prates, Antônio Augusto Pereira. (1990) "Burocracia e Interesse: A Lógica de Articulação - O Caso do Instituto do Açucar e do Álcool". In Textos, Depto de Sociologia e Antropologia da FAFICH-UFMG.

———————— e Machado, Mata Bernardo. (1981) "Análise Institucional dos Órgão Colegiados Federais e o Ministério da Indústria e Comércio", Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, Relatório de Pesquisa.

———————— . (1987) "Análise Institucional dos Institutos de Pesquisa no País". In *Ciências Sociais Hoje*, São Paulo: Anpocs-Vértice.

Reis, Fábio Wanderley. (1984) "Estado e Sociedade em Perspectiva", in Cadernos do DCP, nº 2, dezembro.

Sayad, João. (1984) *Crédito Rural no Brasil. Avaliaçào das Críticas e Propostas de Reforma.* São Paulo: FIPE-Pioneira.

Selznick, Philip. (1971) *A Liderança na Administração*. Rio de janeiro: FGV, 1971.

Shepsle, A. Kenneth. (1991) "Discretion, Institutions, and the Problem of Covernment Commitment", in Bourdieu, Pierre and Coleman, S. James (eds), *Social Theory for a Changing Society*, New York: Russell Sage Foundation,.

Storper, Michael. (1990) "A Industrialização e a Questão Regional do terceiro Mundo", in Valladares, Lícia e Preteceille, Edmond (eds), *Reestruturação Urbana: Tendências e Desafios*. São Paulo: Nobel Ed.

Wianna, V. Maria Lúcia Teixeira W. (1987) *A Administraçào do Milagre: O Conselho Monetário Nacional*, São Paulo: Ed. Vozes.

CAIXA PRETA DO BRASIL

O Brasil está acidentado.
Não é facil, mas devemos ser capazes de explicar as razões que levaram um país abundante em riquezas naturais a tamanhas desigualdades sociais e econômicas.

Onde está o erro?

VAMOS ABRI-LA?

A "Caixa Preta do Brasil" é uma instalação idealizada pelo Governador Cristovam Buarque, diante da morte do índio Galdino e após refletir sobre as razões de atos dessa natureza em nossa sociedade.

A instalação expõe os nossos acidentes e situa as desigualdades e contradições do nosso país e as razões pelas quais elas ocorrem.

É o espaço para o jovem apresentar sua opinião e projetar as soluções para o país no futuro.

Todo o material será preservado até o ano 2020, quando esses mesmos jovens, já com 35 ou 40 anos, poderão avaliar o futuro que projetaram. Afinal, serão eles os novos pilotos do país.

GOVERNO DEMOCRÁTICO E POPULAR GDF

SEMATEC Secretaria de Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia

ICT INSTITUTO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA

Rawls: tempo e estratégia

Fernando Luís Schüler

RESUMO. O artigo explora e interpreta os argumentos desenvolvidos por Rawls em *A Theory of Justice*, enfatizando as conexões entre o tipo de agente moral descrito e o "princípio da diferença", responsável pela maximização das expectativas dos menos favorecidos e base da noção de "justiça como equidade".
Seguindo Rawls, o autor opõe a racionalidade estratégica coletiva à racionalidade individualista e aponta para a necessidade de se compreender as instituições sociais como empresas cooperativas, em uma perspectiva de longo prazo. O artigo conclui enumerando as restrições à aplicação do "princípio da diferença".

Em seu *Liberalismo velho e novo*, José Guilherme Merquior referiu-se a John Rawls como o "Rousseau de Harvard". A definição capta com felicidade uma parte das pretensões de Rawls em construir uma teoria do contrato social que representasse uma alternativa completa à tradição utilitarista, predominante na filosofia moral anglo-saxônica. Merquior erra, entretanto, na sua alusão ao filósofo genebrino. Melhor seria vincular a imagem de Rawls à de John Stuart Mill, pelo que verdadeiramente marca a sua evolução teórica: a defesa do pluralismo e da tolerância como temas centrais do liberalismo político, aos quais se subordina a exigência da justiça distributiva.

A análise a seguir é uma tentativa de interpretação do argumento rawlsiano, sistematizado na ficção da posição original, com ênfase nas conexões entre o tipo de agente moral descrito e o princípio distributivo construído, o chamado "princípio da diferença".

A posição original é uma recriação da figura do contrato originário. Determinados resultados (a escolha de regras de justiça) são obtidos a partir de um determinado processo de seleção e organização de informações.

Fernando Luís Schüler é mestre em ciência política pela UFRGS e diretor executivo da Secretaria da Cultura do Rio Grande do Sul.

O "agente moral", isto é, o hipotético indivíduo que escolhe naquela situação, é uma parte desse conjunto de informações. Se supomos um agente *X*, descrito a partir de certas características (um determinado tipo de conhecimentos e motivações), consideramos que suas escolhas serão diferentes das de *Y*, caracterizadas diferentemente. O agente rawlsiano é:

• Privado de informações sobre sua condição particular no interior do "empreendimento cooperativo". Incluem-se aí seus talentos, habilidades, disposições de caráter, posição social de partida e objetivos de vida.

• Uma pessoa auto-interessada, isto é, sabe que possui algum plano de vida e é capaz de persegui-lo racionalmente, hierarquizando suas escolhas e ações ao longo de uma vida completa.

• Uma pessoa mutuamente desinteressada; ela não é afetada psicologicamente, ao realizar suas escolhas na posição original, pela comparação entre o ganho total dos outros e o seu próprio ganho.

Este tipo de estrutura motivacional torna racional buscar a otimização de suas próprias expectativas, independentemente do sucesso ou insucesso na consecução das expectativas dos outros. Isto não quer dizer que suposições sobre o sucesso dos outros não possam integrar o cálculo que as pessoas *X* ou *Y* fazem ao decidirem (sobre os princípios) na posição original. Simplesmente isto será calculado em função dos efeitos extensivos causados pela realização daquelas expectativas no incremento de seu próprio plano. Temos aí o fundamento mais elementar da noção de reciprocidade. Na base da teoria rawlsiana — sob a noção do "fato do pluralismo" — está contida a idéia de que as pessoas perseguem certos fins — derivados de sua visão sobre o bem — e que — seguras do valor de tais fins — não se sentiriam normalmente movidas a abrir mão de resultados favoráveis para si apenas porque isto altera o plano independente de qualquer outro. (Rawls, 19:144)

Temos, neste ponto, três argumentos conexos. O primeiro, ligado ao tema do pluralismo, diz que concepções do bem radicalmente diferentes (e auto-excludentes) são também mensuradas por critérios diferentes. O sucesso na realização do plano do indivíduo *A* não pode ser medido pelos mesmos critérios de valorização do indivíduo *B*. Não há uma escala geral de comparação capaz de medir as satisfações de todas as partes na empresa cooperativa".

Vinculado a este argumento, Rawls observa que, se imaginássemos os agentes constrangidos a escolher com base em alguma forma de inveja ou benevolência, estaríamos consignando uma restrição arbitrária à sua liberdade de escolher, independentemente destes sentimentos. O campo de re-

presentação da posição original teria sido estreito demasiadamente, requerendo premissas demasiado "fortes" sobre os sentimentos morais das pessoas. Isto evidentemente não explica por que Rawls não considera arbitrário supor como plausível a noção do "desinteresse mútuo". Por que é mais aceitável imaginar que as pessoas não comparam os seus ganhos com os ganhos totais dos outros? A justificativa deve residir no argumento seguinte: ela parte da caracterização da posição original como um instrumento de "escolha pública" (dado o "apagamento" do sujeito empírico), que requer um tipo de racionalidade estratégica coletiva.

O argumento aqui diz que as chances de realização do plano de vida do indivíduo *A* são afetadas pelos resultados alcançados pelos indivíduos *B*, *C* ou *Z*. A sociedade, como empresa cooperativa, consiste na complexa interação dos planos *A*, *B*, *C* e *n*. Cada pessoa sabe que pode contar, para seu próprio benefício futuro, com o sucesso alheio. Uma das razões pelas quais Rawls exclui a inveja é, conforme lemos em *A Theory of Justice*, sua suposição de que este sentimento, motivando os agentes na posição original *...tende a tornar todos perdedores...é coletivamente desvantajosa*. (Rawls, 1971:144) O critério do "desinteresse mútuo", contrariamente, permite aos agentes a aceitação de regras de cooperação social capazes de expressar, na vida normal, as melhores condições para o uso de um tipo de racionalidade que põe em primeiro plano a hipótese do "ganho cooperativo", um complexo jogo de incentivos recíprocos que parte do reconhecimento daquilo que vincula as expectativas de realização do plano de vida de um indivíduo qualquer ao incremento das chances abertas aos demais indivíduos. A resposta ao auto-interesse individual é dada no âmbito da estrutura básica" da sociedade.

A inveja é descrita por Rawls mais como um *vício de personalidade* do que um sentimento moral. Não são requeridas razões morais para alguém invejar a melhor condição do outro. O simples impacto que o sucesso alheio lhe causa pode determinar o nascimento de uma vontade destrutiva. Ele se dispõe a isto mesmo que destruí-lo implique perdas para si. Ao final, verificando-se perdas para ambas as partes, pode ser dito como coletivamente irracional o curso de ação que deriva deste sentimento.

A racionalidade dos vizinhos ou a solução maximínima

Imaginemos duas situações: na primeira, dois indivíduos, vizinhos em uma rua não pavimentada e escura, apresentam um mesmo nível de renda e padrão de vida. Uma determinada política governamental de incentivos fiscais, atingindo especificamente o setor de atividade do indivíduo *B*, determina um rápido crescimento de suas rendas, resultando que seu patrimônio — na situação II — é vinte vezes superior ao de indivíduo *A*, que permanece estacionado. A única alteração registrada a seu respeito é que, por efeito das melhorias patrocinadas pelo vizinho bem sucedido, ele agora reside em uma rua pavimentada e iluminada. Seu patrimônio, é fácil supor, sofreu algum nível de valorização. Pergunta-se: é justa a desigual distribuição de bens verificada entre o primeiro e o segundo momentos?

Não se trata de escolher uma das duas situações distributivas e sim indagar sobre a justiça de uma determinada *alteração* na distribuição dos bens, fruto de uma *situação cooperativa* entre as partes.

O vizinho *A* pode considerar desprezível um ganho X (sendo $X > 0$) decorrente do ganho X do vizinho *B* se, por exemplo, o resultado vier a ser $X' > 20X$. Se a relação for, $X' > 10X$, o mesmo indivíduo *A* poderia revisar sua posição, considerando justa a variação registrada (para $X = 1{:}10X'$). A questão é relativamente simples se estivermos falando de uma pessoa conhecedora de seus fins, motivações e habilidades. Tal indivíduo poderá aceitar — supondo-se alguém *realmente desinteressado* nos outros ou dotado de algum tipo de psicologia benevolente — expressivas variações de ganhos X sem quaisquer expectativas de ganhos correspondentes X. Por outro lado, uma pessoa egoísta poderia rejeitar qualquer situação cujos resultados fossem $X' > X$.

No caso, não há uma relação econômica direta entre os dois agentes. Temos um exemplo simples de externalidade positiva afetando um terceiro (o vizinho em pior situação), a partir de uma relação econômica entre o Estado (cujas receitas também são, em alguma medida, extraídas do indivíduo *A*) e o indivíduo *B*.

Em *A theory of justice*, Rawls contrapõe a "racionalidade coletiva" a algum tipo de racionalidade individualista. O contrato inicial pode ser visto como a promessa que um *indivíduo-parte* faz em boa fé — os princípios acordados serão efetivamente respeitados —, contanto que os demais *indivíduos-partes* também tenham prometido em boa fé. Apenas poderemos supor resultados superiores para cada parte se tal compromisso for respeitado. A escolha na posição original, neste sentido, *só é racional se puder*

ser concebida coletivamente. Rawls diz: "[...] da perspectiva de um único homem, o egoísmo de primeira pessoa e o egoísmo caroneiro *(first-person and free-rider egoism)* seriam ainda melhores". (ibid:497)

O tipo de variação registrada no exemplo anterior não fere as regras de justiça escolhidas na posição original. As partes estão constrangidas a alcançar um acordo supondo os interesses de qualquer indivíduo em uma situação indefinidamente mais complexa — a sociedade humana como empresa cooperativa "fechada" entre seus partícipes porém aberta no tempo.[1] Um tipo de relação cooperativa em que grande parte dos agentes cooperantes são invisíveis uns aos outros. Nesta perspectiva os princípios da "justiça como eqüidade" aparecem como a escolha mais plausível para as partes. Uma escolha pautada na psicologia de algum vizinho invejoso vetaria a variação registrada e levaria a piores resultados para ambas as partes. A justificação do "princípio da diferença" — a primeira parte do segundo princípio da justiça — apresenta um modelo preciso da racionalidade estratégica coletiva em uso na posição original. Observamos:

> Pois, na medida em que aumentamos as expectativas daqueles melhor situados, a situação dos menos favorecidos é continuamente melhorada. Cada um destes aumentos é do interesse destes últimos, de qualquer modo pelo menos até certo ponto. Pois expectativas maiores dos mais favorecidos presumivelmente cobrem os custos do treinamento e encorajam uma melhor performance, contribuindo, portanto, para a vantagem geral. (ibid: 158)

Imaginando-se dois grupos representativos de indivíduos, 1) os melhores situados socialmente (pensemos em termos de rendas e riquezas) e 2) os pior situados, teríamos que os indivíduos pertencentes ao segundo grupo autorizariam um crescimento das perspectivas dos indivíduos do grupo1 desde que, a cada variação, tivessem assegurado um melhor resultado para sua posição. Este caso é substancialmente diferente do anteriormente referido, uma vez que não temos em mente nenhum tipo humano em especial e sim tão-somente um modelo abstrato de justiça para variações de ganhos em um esquema cooperativo genérico, no caso, a sociedade como "empresa cooperativa". O modelo serviria igualmente se partíssemos de uma situação distributiva perfeitamente igualitária, que só pode existir como um constructo hipotético. Supondo-se n indivíduos, cada qual possuidor de um conjunto de bens $x = 1$. Cada um e todos poderiam concordar que, cooperando uns com os outros, desigualdades surgissem se, com isso, passasse a ser $x > 1$. Mesmo que considerássemos aceitável tal critério distributivo, poderíamos perguntar por que não escolher uma regra que determinasse,

em vez da variação para cada conjunto $x > 1$, uma variação alternativa $x > 1$ na média dos n indivíduos". Simplificadamente, temos aí o critério do utilitarismo de média, cujo argumento integra heuristicamente a posição original. Rawls (1989: parte III) desenvolve um esforço no sentido de mostrar que tal critério seria preterido pelas partes como base para o acordo sobre a justiça. O argumento concentra-se em demonstrar que o princípio do utilitarismo de média permite o surgimento de situações em que a posição do indivíduo menos favorecido, no interior da "empresa cooperativa", encontra-se num plano abaixo do que seria razoável a um indivíduo tolerar nas condições normais da vida em sociedade. Esta linha de razoabilidade é ultrapassada quando indivíduos têm suas liberdades e direitos básicos restringidos em nome de um ganho de bem-estar social médio. (ibid:72) Se isto fosse acordado na posição original, não teríamos uma promessa feita em boa fé. É a solução maximínima que, na posição original, leva à rejeição desta hipótese. Vejamos:

> A primeira comparação, que emprega a orientação da regra maximínima para decisões sob condições de incerteza, é bastante decisiva para a defesa de direitos e liberdades básicos iguais; mas aquela orientação fornece uma sustentação muito menor do princípio da diferença. Na verdade, tal como o formulamos, na segunda comparação, tal orientação não é usada de modo algum. (Rawls, 1989:68)

A "primeira comparação" de que fala Rawls encerra o contraste entre os dois princípios, tomados como um todo, e o princípio do utilitarismo de média. Ao contrário do que podia ser encontrado em *A theory of justice*, a regra maximínima de escolha (para escolhas sob condições de incerteza) é utilizada apenas na justificação das liberdades, direitos e oportunidades ligados ao primeiro princípio e à segunda parte do segundo princípio da "justiça como eqüidade". Retomamos aqui a exposição feita por Rawls no parágrafo 26 de *A theory*: a regra maximínima nos orienta a escolher, entre as diversas alternativas disponíveis (quanto à distribuição dos bens básicos na estrutura básica da sociedade), aquela em que a posição relativa ao pior situado é superior à posição correspondente a qualquer uma das outras alternativas. Não se trata tanto de escolher entre modelos alternativos de sociedade, mas entrre regras de "fundação" da comunidade política e ordenamento da rede de cooperação social.

Rawls apresenta a posição original como uma situação de incerteza, sob a qual é racional escolher a partir de uma regra de prudência, como o é o princípio do *maximum minimorum*. Em uma situação de incerteza, torna-se

a rigor impróprio falar em alternativas, se isto implicar a suposição de que os agentes possam imaginar uma tabela completa de situações distributivas. "Incerteza" significa que, em última instância, qualquer alternativa, incluindo-se muitas que não podem ser imaginadas, é possível. Os agentes evitariam, dada esta condição, calcular resultados prováveis. O uso de estimativas de probabilidade está excluído em todo o percurso rawlsiano de descrição da posição original. (Rawls, 1971:155)

É a partir da descrição desta situação de insegurança máxima que temos a conhecida imagem, apresentada por Rawls, sobre o raciocínio das partes: elas podem supor que os indivíduos que representam viveriam em uma sociedade na qual os inimigos escolhem a posição de cada um. (ibid:152) Pois bem, Rawls anunciara que seu propósito consistia em derivar as escolhas das partes a partir de premissas fracas moralmente. Na opção pela regra maximínima, há, porém, uma pressuposição forte sobre a psicologia dos indivíduos representados na posição original: a aversão ao risco. Imaginemos dois indivíduos *A* e *B* em uma situação de incerteza, determinando a sua preferência pelas seguintes hipóteses de rendimentos *(y)*:

$$y(A) = P(x = 1) \cdot \$10 = 10$$
$$y(B) = \left[P(x = 0{,}9) \cdot \$0\right] + \left[P(x = 0{,}1) \cdot \$100\right] = 10$$

O indivíduo *A* escolhe a probabilidade máxima $\left[P(x = 1)\right]$ de alcançar um rendimento mínimo $y = 10$. O indivíduo *B* delibera situar suas expectativas de rendimentos entre 0 e 100, supondo, respectivamente, uma probabilidade 0,9 e 0,1 para cada extremo. Sua expectativa de ganho médio resulta igual ao ganho de *A*, com a diferença de que não há garantias. O indivíduo *A*, contrariamente, assegurou o rendimento $y = 10$, abrindo mão de expectativas mais elevadas. A segunda escolha corresponde genericamente ao "princípio da utilidade esperada". Sua adoção, para escolhas em situação de incerteza, como a posição original, supõe agentes predispostos ao risco, o que está, em um aspecto restrito, fora do âmbito da teoria rawlsiana.

Não iremos perseguir aqui as justificações que poderiam ser estipuladas para esta suposição, bem como seus eventuais problemas. Rawls faz, efetivamente, ao contrário do que enfatiza boa parte da literatura a respeito de sua obra, um uso restrito da regra maximínima, uma vez que o vincula especificamente à escolha dos princípios das liberdades iguais e oportunidades abertas para todos. Seguindo o modelo analítico adotado em seus

escritos recentes, a justificação disto se deve a uma leitura "histórico-cultural" das exigências do homem moderno quanto ao tratamento que lhe deve a esfera pública e, inversamente, a uma idéia de pessoa que a teoria usa ao modelar seu argumento central. Rawls, como dissemos antes, imagina pessoas profundamente comprometidas com a sociedade em que vivem, uma sociedade na qual terão uma vida completa e na qual viverão seus descendentes. A escolha feita na posição original será perpétua e afetará o desenvolvimento de várias gerações. Seriam condições que constrangem o comportamento do jogador audacioso?

Vejamos: as partes assegurariam primeiro suas liberdades e direitos básicos. Se nos reportarmos à discrição das "circunstâncias da justiça", lembramo-nos de que os indivíduos sabem-se possuidores de planos de vida e crenças morais (religiosas ou filosóficas) próprias e diferentes entre si. Garantir as condições sociais, a saber, um regime constitucional que possibilite a cada um seguir livremente seus planos e crenças, será, acredita Rawls, o primeiro gesto de prudência das partes. O argumento desenvolve-se de forma que a descrição do fato do pluralismo encaminhe diretamente à escolha prioritária das liberdades de base. Aqui, as partes simplesmente agem protegendo os interesses dos indivíduos que representam. Ampliam-se, porém, as exigências depositadas sobre a concepção de racionalidade em jogo. Vejamos o seguinte argumento de Rawls a favor dos princípios (em oposição ao princípio do utilitarismo de média):

> Com efeito, as partes estão tentando modelar um certo tipo de mundo social; elas não tomam o mundo social como dado, mas como parcialmente dependente delas. Vêem o melhor acordo como aquele que garante um background de justiça para todos, encoraja o espírito de cooperação entre os cidadãos numa base de respeito mútuo e permite dentro de si espaço social suficiente para modos (lícitos) de vida completamente merecedores da lealdade dos cidadãos. (ibid: 84)

Este modo de argumentação será melhor desenvolvido adiante, quando analisaremos o tema da estabilidade da concepção da "justiça como eqüidade". As partes, que agiam prudentemente, assegurando a melhor condição mínima possível para os indivíduos que representam, segundo um modelo de racionalidade instrumental, aparecem agora na condição do legislador, preocupando-se em incrementar, nas palavras de Rawls, "a qualidade moral da vida pública".

A conclusão — que nos permite harmonizar os dois argumentos — é: pertence à órbita do hipotético auto-interesse dos indivíduos-partes a esco-

lha de princípios que favoreçam o desenvolvimento de uma sociedade plenamente cooperativa. Se as instituições não estiverem ordenadas de forma tal que possam ser reconhecidas, no limite — como justas por cada um, o resultado será a otimização de uma hipótese desagregadora, qual seja, aquela que estimula o desenvolvimento de um conjunto de sentimentos negativos, variantes de uma *doença moral*: o ressentimento que alguém expressa em suas ações por dispor da convicção de que é ou foi tratado injustamente. Nesse mesmo processo, criam-se as condições para a expansão de psicologias destrutivas, como a inveja. Tais sentimentos são inversamente proporcionais àquela virtude moral que uma sociedade justa e estável deve desenvolver: o *senso de justiça*, o qual não deve ser confundido com algum tipo altruísmo, como parece fazer Harsany.(1982: partes 11 e 12)

Princípio da diferença e a estabilidade da justiça

Podemos analisar agora as relações entre o "princípio da diferença" e a estabilidade da concepção da justiça como eqüidade. Esta relação diz respeito a uma parte do problema da estabilidade. O nosso objetivo é verificar como Rawls equaciona — *se* equaciona — um dilema por ele enunciado como central à teoria.

Vejamos: as partes, na posição, conhecem a psicologia humana em geral e sabem que, nas condições da vida normal, as pessoas sentem inveja. Trataremos aqui especificamente do sentimento de inveja, uma vez que tal sentimento é excluído da estrutura motivacional — por razões que, em parte, já vimos — da pessoa moral suposta na posição original. Nos termos que usamos anteriormente, a inveja funciona como um traço psicológico desagregador, que poderá desenvolver-se em maior ou menor escala na sociedade, dependendo de como as instituições básicas estejam organizadas. Para efeitos do nosso argumento, trataremos apenas do que Rawls chama "inveja geral", (Rawls, 1989:531) que é ligada à posse assimétrica dos bens primários. Dentro da estipulação da "*simplest form*", podemos reduzir a questão à disposição sobre rendas e riquezas, como bens básicos ao incremento dos planos de vida individuais. Pode-se tomar a distribuição de tais bens e — pressupõe-se — dos níveis de "inveja geral", ao menos relativamente, como fatores sócio-institucionalmente controláveis.

Como vimos, sob a idéia de um "senso de justiça condicional", Rawls não diz que as pessoas estarão dispostas a tolerar todo e qualquer princípio escolhido na posição original. Num segundo estágio do argumento, as escolhas das partes podem ser revisadas (hipótese esta que efetivamente não

se verifica). Deve haver aí uma certa relação de equilíbrio entre premissas e derivação. É possível excluir a inveja da estrutura motivacional, porém, em contrapartida, o desdobramento institucional dos princípios deve ser eficiente a ponto de inibir o florescimento social da inveja geral (o que representaria otimizar a hipótese da incongruência entre o bem individual e o "bem da justiça"). Rawls diz:

> A suposição especial que faço é a de que um indivíduo racional não sente inveja. Ele não está disposto a aceitar uma perda para si mesmo somente se os outros tiverem igualmente menos. Ele não fica logrado ao saber ou perceber que os outros têm um índice maior de bens sociais primários. Ou isto é verdadeiro pelo menos enquanto as diferenças entre ele mesmo e os outros não excedam certos limites, e ele não creia que as desigualdades existentes estejam baseadas na injustiça ou que resultem do acaso que opera sem nenhum objetivo social compensatório. (1989:143)

Consideramos que os bens primários ligados a liberdades e direitos de base estejam — em qualquer ordem social aqui suposta — igualmente assegurados para todos. Os bens em questão (rendas e riquezas) são aqueles preponderantemente ligados ao princípio da diferença. Se a ordem social, como empresa cooperativa, admitir ou estimular desigualdades acima de um certo padrão, a estabilidade da concepção como um todo está em risco. Rawls explicita isto ao dizer:

> Começo observando por que razão a inveja coloca-no um problema: o fato de que as desigualdades sancionadas pelo princípio da diferença podem ser grandes o suficiente para fazer surgir a inveja numa extensão socialmente perigosa. (ibid:531)

Há, portanto, uma hipótese negativa da aplicação da concepção de justiça escolhida. Precisamente aquele sentimento que fora excluído da psicologia motivacional da pessoa suposta pelas partes aparece agora como uma natural e ameaçadora propensão dos seres humanos, nas condições normais da vida. Os indivíduos terão sua auto-estima abalada se uma dada relação distributiva, mesmo respeitando o "princípio da diferença", levar a resultados exageradamente díspares. Rawls fala numa "aversão à disparidade em bens objetivos". (ibid:535) Situações, por exemplo, em que o ganho conexo correspondente à parte menos favorecida, em uma relação cooperativa, for sistematicamente percebido pelos indivíduos de tal grupo como tão-somente a exata medida necessária à preservação da taxa de crescimento da parte mais favorecida. A crítica ao princípio da diferença, aqui, aproxima-

se à feita ao princípio de Pareto e sua ineficácia distributiva. Temos a conversão de uma regra de justiça em instituições injustas. O impacto psicológico que este tipo de situação provoca nos indivíduos (a inveja, a perda de auto-estima e o sentimento de impotência nos "de baixo", somados aos efeitos inversos nos "de cima", que se expressam no ciúme e na mútua desconfiança) tende a criar tensões e comprometer as bases da cooperação social.

Podemos expressar a questão da seguinte maneira: para que os princípios da justiça fossem validados, nos termos da posição original e supondo-se esta descrição da psicologia humana como suscetível à inveja num quadro de desigualdades crescentes na base social, deveriam ser apresentados às partes argumentos que comprovassem a expectativa de uma segura tendência igualitária na operação do sistema institucional originando na justiça como eqüidade. Não se trata, é preciso dizer, de uma tendência à *igualdade*. A noção de tendência igualitária não apresenta necessariamente, ao menos num horizonte visível, a simetria entre as partes cooperantes como ponto de chegada. Tais argumentos, porém, aparecem difusos ao longo do texto, deixando a impressão de que servem mais como uma justificação posterior de um *problema* aberto pela suposição da aplicação dos princípios do que um conjunto de razões influenciando verdadeiramente o raciocínio das partes.

A questão que propomos parte estritamente de premissas *internas* ao argumento de Rawls. Não trabalhamos com hipótese "externas" à teoria, isto é, não sugeridas pelo autor ou pouco consideradas. Exemplo disso seria a hipótese levantada pelo professor Richard Miller, em seu *Rawls and Marxism*. Miller parte da consideração do mesmo tipo de problema envolvido na noção de um "senso de justiça condicional", apenas imaginando o que seria escolhido se as partes tomassem a economia política marxista como a descrição correta dos "fatos sobre a vida econômica", na posição original. As partes considerariam o "princípio da diferença" um tipo de regra incontrastável com a boa fé, sabendo que as classes mais favorecidas (dominantes) não tolerariam compensar os *menos favorecidos* com vantagens contínuas sempre que obtivessem uma variação para cima de seus ganhos em termos de riquezas e poder. Nossa preocupação reside na hipótese inversa, especialmente considerada por Rawls: os menos favorecidos iriam tolerar os efeitos *não igualitários* admitidos pelo princípio da diferença?

Supondo-se dois grupos *A* e *B* numa relação cooperativa, cada um dispõe, como ponto de partida (*S*1), de um conjunto de bens (rendas e rique-

zas) x igual a 1. Observamos então, no curso da relação cooperativa, a seguinte relação distributiva:

	$S1$	$S2$	$S3$	$S4$	$S5$
$x(A) =$	1	2	3	4	5
$x(B) =$	1	2	4	8	16

Temos que a variação dos ganhos do grupo menos favorecido A obedece a uma progressão aritmética *(PA)*, enquanto a variação dos ganhos do grupo mais favorecido B obedece a uma progressão geométrica *(PG)*. A cada variação *(S)* do conjunto x de B, dada pela equação $An = 2$, corresponde uma variação no ganho de B, em que $An = n$.

O exemplo trata de um modelo distributivo (absurdamente desigual) aplicado à estrutura básica de uma sociedade qualquer em que estivessem assegurados os direitos e as liberdades fundamentais. Pois bem, o princípio da diferença admite variações deste tipo, mesmo que a relação PG — PA entre os grupos B e A tendesse, a cada variação S, a uma assimetria crescente entre os ganhos totais de cada um. Devido a esta tendência, o resultado é altamente problemático do ponto de vista das pretensões internas ao próprio argumento rawlsiano: a seqüência das variações $S1$, $S2$, $S3$, $S4$, $S5$, Sn, levaria a uma desigualdade evidentemente intolerável.

A interpretação do princípio da diferença: os exemplos de Barry e Harsanyi

Não poderíamos julgar o esquema cooperativo como justo ou injusto tomando isoladamente cada situação. Nasce aí uma séria de equívocos de interpretação do princípio rawlsiano. Veja-se, por exemplo, a crítica apresentada por Brian Barry (1973) ao segundo princípio, exposta em seu *The liberal theory of justice*. Barry simplesmente imagina duas pessoas, na posição original, um branco e outro negro, com habilidades semelhantes, e pede-lhes que escolham (para viver) entre duas sociedades em que as relações de ganho são as seguintes:

	Branco	Negro
1 (Lesotho):	4	4
2 (África do Sul):	40	5

Barry, por um momento, parece pretender que este exemplo tipifique uma escolha segundo as regras de justiça rawlsianas. A escolha, seguindo a lógica da posição original, recairá sobre a situação 2, que, obviamente, não é justa. Se o procedimento de Rawls pudesse efetivamente ser resumido em um exemplo como este, poderíamos mesmo perguntar o porquê do sucesso de *Uma teoria da justiça*. Hipóteses absurdas poderiam ser levantadas, como escolher entre viver como operário em uma fábrica inglesa no início do século XIX, recebendo 4 xelins por semana, ou, dois séculos depois, como um dentista cubano, recebendo U$ 14 mensais.

Afora o fato de que na posição original não são autorizadas informações específicas sobre habilidades, raças ou gerações, bem como o fato de que quaisquer formas de discriminação racial teriam sido vetadas antes do exame do "princípio da diferença", temos uma questão mais relevante: a melhor interpretação do princípio da diferença é obtida quando nos atemos às *variações* de ganhos em uma estrutura cooperativa, variações estas não entre indivíduos isoladamente, mas relativas a grupos sociais representativos, cujas posições mais ou menos favorecidas são determinadas pela forma como é ordenada a estrutura básica da sociedade em questão. E ainda: preferencialmente a longo prazo.

Essas observações são em parte reconhecidas pelo próprio autor do exemplo referido e, também em parte, encontradas na revisão de Rawls (1989) em *Justice as fairness: a briefer restatement*, parágrafos 15 e 19. Elas sintetizam os aspectos que procuramos levar em consideração ao estipularmos o exemplo das progressões PG — PA, levantado antes.

Independentemente de qualquer reflexão crítica, porém, Brian Barry (1973:117-18) expressou com maestria e coloquialidade o ponto em questão: "...Os dois princípios de Rawls seriam escolhidos na posição original; podemos igual e independentemente perguntar se os consideramos como uma boa idéia". Em outras palavras, a pergunta: as instituições engendradas pelos princípios da justiça seriam reconhecíveis — tomando em conta nossa sabedoria moral intuitiva — como justas, dessa forma realizando as expectativas das partes sobre a estabilidade da concepção como um todo?

Segundo a interpretação do princípio da diferença que estamos propondo, é igualmente equivocado o tipo de crítica desenvolvido pelo economista e professor da Universidade da Califórnia, J. Harsanyi, (1982) em seu conhecido artigo "Can the maximin principle serve as a basis for morality?" Harsanyi procura demonstrar a irracionalidade do princípio maximínimo para escolha cotidianas (o que, nos termos colocados pelo autor, não é difícil de demonstração) e tenta concluir daí sua irracionalidade quando utilizado em uma situação de incerteza, como a posição original. Observemos:

> [...] argumentei que o princípio maximínimo freqüentemente conduziria, na vida cotidiana, a decisões bastante irracionais. Isto já é uma razão suficiente para rejeitá-lo como uma regra de decisão apropriada para a posição original.(Harsanyi, 1982:596)

Temos aí um primeiro problema da crítica de Harsanyi. Esta transposição simplesmente não pode ser feita. No dia-a-dia, orientamos nossas decisões calculando os resultados prováveis que alcançaremos optando por certos cursos de ação, em detrimento de outros. O resultado esperado de cada um é valorizado diferentemente, afetando, pois, diferentemente a nossa decisão. Na posição original, as partes não dispõem de nenhuma informação capaz de orientar um cálculo probabilístico deste tipo. A aplicação do princípio defendido por Harsanyi, da maximização da unidade esperada (o princípio baysiano), que efetivamente pode ser feita, requer que — contrariamente ao pressuposto de Rawls — estipulemos a propensão ao risco como traço psicológico dos agentes da escolha. Isto nada tem a ver com o modo de escolha das pessoas nas circunstâncias normais da vida, em que tal raciocínio confunde-se com a nossa sabedoria intuitiva.

O segundo erro de Harsanyi é, dadas as condições da posição original, derivar o princípio da diferença diretamente da aplicação da regra maximínima. Como em parte já observamos, a escolha maximínima orienta as partes a assegurarem prioritariamente as garantias expressas nos dois primeiros princípios (na escala hierárquica) e, num momento seguinte, a admitirem as variações de ganhos autorizados no "terceiro princípio", o da "diferença". Se é verdade que Rawls permite aquele tipo de interpretação em *A theory of justice* (e considero que uma leitura atenta do livro permitiria chegar a conclusões bem mais promissoras, como, penso, é a que encontra como objeto de aplicação do princípio as variações dos ganhos cooperativos), esta é explicitamente rejeitada em sua revisão:

> A despeito da semelhança formal entre o princípio da diferença como um princípio de justiça distributiva (compreendido de modo restrito) e a regra maximínima como uma regra para orientar decisões sob incerteza, o raciocínio a favor do princípio da diferença não depende desta regra. A semelhança formal é bastante enganadora; a falha de *A theory of justice* em explicar isto é um grave defeito na sua exposição. (Rawls, 1989:67)

Ficamos mesmo tentados a supor que esta revisão — ou esclarecimento — de Rawls seja algum tipo de resposta a interpretações que se fizeram a partir do texto de 1971. Como esta, de Harsanyi: (1982:596)

> Tal como Rawls o indica, o uso do princípio maximínimo na posição original conduziria a um conceito de justiça baseado no que ele chama de princípio da diferença, que avalia todo arranjo institucional em termos do interesse do menos favorecido (i. e., o mais pobre, ou, de outro modo, o pior situado).

Harsanyi simplesmente confunde a regra maximínima com o princípio da diferença. Entre outras coisas, a nossa análise tenta mostrar como não seria plausível supor, como requer um tipo de identificação como esta, que o princípio da diferença seja simplesmente apresentado, para qualquer ordenamento institucional, como o "ponto de vista dos menos favorecidos". Tampouco Rawls, no conjunto do seu texto, parece indicar uma conclusão como esta.

Isto pode ficar mais claro se examinarmos um dos "contra-exemplos" de Harsanyi. Ele propõe a seguinte hipótese de escolha sobre a aplicação de recursos (pode-se supor, recursos públicos): ou aplica-se uma quantidade *x* de recursos para o tratamento de um retardado mental (esperando-se que ele alcance um pequeno progresso — consiga amarrar os sapatos, por exemplo) ou aplica-se a mesma quantidade *x* para o treinamento de alto nível de um conjunto de profissionais brilhantes. Harsanyi (1982:597) diz que a aplicação do princípio da diferença determinaria a utilização do recurso integralmente para o tratamento do indivíduo retardado "não importando a quantas pessoas uma educação superior fosse negada".

Se pudéssemos efetivamente imaginar a regra rawlsiana aplicada desta forma, teríamos algo inversamente proporcional ao tipo de "racionalidade estratégica" que utilizamos antes precisamente para fundamentar a escolha de tal princípio. Acabaríamos chegando a conclusões tão absurdas como: o governo não deve investir nenhum recurso em pesquisa científica de ponta enquanto o analfabetismo não tiver sido erradicado do país. Da forma como propomos, a interpretação correta da concepção rawlsiana é: supondo, na oposição pessoa retardada *versus* brilhantes profissionais, uma tipificação da oposição entre grupo mais favorecido e grupo menos favorecido numa relação cooperativa, teríamos primeiramente as duas questões: a aplicação dos recursos públicos não priva ambas as partes de: (1) algum de seus direitos e liberdades básicas?; e (2) de idênticas oportunidades abertas a qualquer outro indivíduo? Não se trata, é preciso frisar, de hipotéticos direitos e oportunidades derivados da aplicação dos recursos. Eles são assegurados a todos eqüitativamente no ponto de partida da relação cooperativa. Ninguém será até aí discriminado.

Apenas se a resposta a estas duas perguntas for "não", será possível passar à aplicação do princípio da diferença. Nesse momento, não está mais

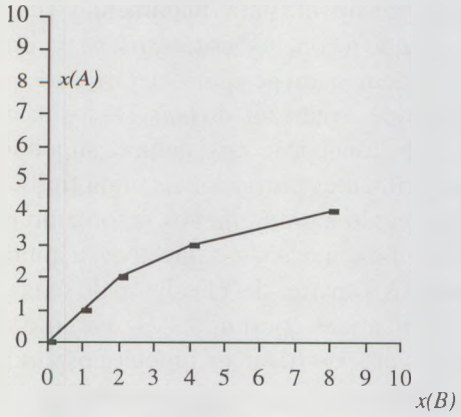
representado exclusivamente o ponto de vista da parte menos favorecida. A regra, supondo-se o exemplo da Harsanyi, diria que está autorizada a utilização do recurso no treinamento do grupo de brilhantes profissionais desde que isto reverta em algum benefício para o indivíduo retardado. Pode-se pensar na descoberta de um novo tratamento para seu problema etc. Há, então, um ganho coletivo nesta escolha, mesmo sendo um desproporcional. Rawls (1989:89) parece dirigir-se diretamente a um caso como este quando diz:

> [...] os mais dotados [...] são encorajados a buscar benefícios adicionais [...] contanto que exercitem e usem seus dotes de modo a contribuir para o bem de todos, e em particular, para o bem dos menos dotados.

O princípio da diferença apresenta-se aí como uma escolha estratégica para ganhos recíprocos das partes cooperantes. Não uma escolha maximínima. Simplificadamente, inverte-se a conclusão de Harsanyi, podendo-se de fato acusar o princípio da diferença de favorecer exageradamente a parte mais favorecida, não o contrário.

O problema da inveja e a tendência à igualdade

Prosseguimos agora a análise do exemplo que estipulamos anteriormente, seguindo de modo aproximado o modelo expositivo utilizado por Rawls:



O princípio da diferença não admitiria uma estabilização da linha 1 - *P* — em um valor constante *x* no vértice representando os ganhos do grupo *A*, ou, ainda, num plano inclinado decrescente. Estas seriam hipóteses negati-

vas. A primeira pode ser identificada com a noção de um *mínimo social* constante. Um regime de natureza social-democrática, grosso modo, cumpriria tais requisitos. (Rawls, 1989:94) A segunda identifica uma situação crítica: os indivíduos de *B* progridem às custas da privação dos indivíduos de *A*. Nesse sentido, o princípio da diferença é superior, assegurando uma relação mínima de reciprocidade.

O enunciado do princípio não estipula precisamente o quanto deve ser transferido ao grupo menos favorecido a cada variação. Diz apenas que as desigualdades devem ser ordenadas para o seu maior benefício. (Rawls, 1971:302) É preciso cuidado na interpretação deste ponto. O que significa exatamente o "maior benefício"? Se considerarmos o "maior" como um ponto de vista do menos favorecido, comparando sua parcela com aquela recebida pelo mais favorecido, chegaremos ao equívoco de Harsanyi. Efetivamente, se aplicássemos o princípio desta maneira, dificilmente poderíamos supor, ao cabo de uma série de variações do curso cooperativo, outro resultado que não a igualdade. As partes chegariam a este resultado (uma regra de igualdade distributiva) caso entendida desta forma a expressão um "maior benefício". Segundo a observação de Rawls, teríamos este resultado se a inveja não fosse suprimida do desenho das motivações dos agentes na posição original.

O sentido que Rawls empresta à noção de um "maior benefício" é: os indivíduos menos favorecidos perguntam se não estariam em uma situação ainda pior caso as desigualdades dadas nas variações *S*1, *S*2 ou *Sn* não fossem autorizadas. Comparam seus ganhos, pois, exclusivamente à sua própria condição anterior. Em casos extremos, o princípio pode legitimar perdas para os menos favorecidos, desde que não exista uma variação alternativa das parcelas distributivas que possibilite um melhor resultado. Rawls afirma acreditar que, observadas as desigualdades que as sociedades humanas apresentaram no passado, seriam preferíveis e menos sentidas as distorções derivadas da aplicação do princípio da diferença.

Equívoco semelhante seria interpretar o princípio da diferença a partir da idéia do "ganho mínimo", isto é, dos indivíduos simplesmente analisando a sua posição anterior e verificando se foi registrado algum avanço. Em caso positivo, o princípio está satisfeito. Na realidade, temos aqui uma dupla comparação: os indivíduos comparam tanto em relação a si mesmos, no momento distributivo imediatamente anterior, como também em relação a possíveis hipóteses de ganhos alternativos. Isto, não responde à pergunta sobre os termos em que devem ser calculados o "maior benefício" aos menos favorecidos.

Se, por exemplo, os indivíduos sabem que, abrindo mão de um ganho $x + 1$ na situação distributiva 4, alcançarão um ganho $x + 3$ na variação seguinte, superior ao que seria alcançado mantido o ganho mínimo em *S*4, como aplicar o princípio? Em que momento encontraríamos o seu ponto de eficiência? E mais: não seria contrário a um "maior benefício" aos menos favorecidos recusar um ganho final superior, apenas para manter (ou manter "formalmente") a regra rawlsiana numa das variações?

Veremos melhor este ponto adiante. Por ora tentamos argumentar que simplesmente aplicar o princípio nos termos do "ganho recíproco mínimo" não seria aceitável. As partes sabem, como vimos, que a psicologia da inveja é bastante concreta nas condições da vida normal e que, portanto, a estabilidade da concepção da justiça escolhida exige desta mesma concepção a capacidade de preservar as desigualdades em níveis toleráveis. Caso contrário, a comparação entre os ganhos totais dos socialmente menos e mais favorecidos tenderá a afetar a auto-estima dos indivíduos em pior condição. Todo o argumento construído sobre o pressuposto do mútuo desinteresse tenderá a ruir.

Rawls precisa supor que, aplicados os princípios à estrutura básica, a hipótese dada pela linha 1 - *P* não se confirme e que, num prazo razoável (que possa ser aceito em "equilíbrio reflexivo"), (1989:48-49) a linha 1 - *P* tenda a apresentar um plano inclinado ascendente, em direção ao eixo de 45 graus (que representa a igualdade distributiva). Em *A theory of justice (1971:158)* temos a crença numa "persistente tendência" nesse sentido:

> Enquanto nada garante que as desigualdades não serão significativas, existe uma persistente tendência a nivelá-las por meio da crescente disponibilidade de talentos educados e de oportunidades sempre ampliadas.

Tanto quanto Rawls não está dizendo que as desigualdades estarão sob controle, também não estamos afirmando que os princípios necessariamente conduzem à desigualdade crescente, da forma expressa pelo desenho da linha 1 - *P*. Dizemos simplesmente que: (1) eles admitem esta possibilidade; e que (2) toda teoria, num dado momento, repousa sobre a plausidade de um terceiro fator, requerido para que não encontremos nesta possibilidade uma tendência, isto é, para que o argumento teórico da justiça converta-se em *instituições justas*. Se este desafio fosse meramente um exercício de aplicação política da concepção escolhida na posição original, pouco interesse teria aqui. Não o é. É um desafio que restringe, desde o desenho da posição original, a escolha das partes.

O "terceiro fator" requer o esboço de uma teoria das instituições, tarefa a qual Rawls se dedica na segunda parte de *A theory of ustice*. O desenho institucional rawlsiano permite-nos vislumbrar uma sociedade de mercado competitivo (baseada na empresa privada ou algum tipo de socialismo democrático) com forte presença reguladora do Estado (Ibid:73).

Podemos elencar dois elementos a restringir as disparidades admitidas pelo "princípio da diferença". O primeiro diz respeito a preservação da liberdades, direitos e oportunidades individuais. O segundo, ligado ao tema da "justiça entre gerações", estabelece o princípio da poupança, que aparece, no parágrafo 47, incorporado ao enunciado completo da primeira parte da segundo princípio da justiça (Ibid:302).

É interessante perceber como Rawls concebe os bens primários preponderantemente relacionados ao primeiro e segundo princípios na ordem hierárquica como responsáveis pela manutenção das desigualdades sociais dentro de limites toleráveis (Ibid:292), quando se está tratando de desigualdades de rendas e riquezas, precisamente os bens primários preponderantemente ligados ao princípio da diferença. A crença é de que, se o sistema for continuamente capaz de transferir um certa quantidade do total da riqueza socialmente produzida para um grupo menos favorecido, os indivíduos pertencentes a este grupo serão também continuamente estimulados a se reintegrarem à estrutura competitiva do mercado.

A taxa de transferência necessária à preservação da *desigualdade razoável* não está assegurada em qualquer modalidade de aplicação da regra compensatória do princípio da diferença. Poderíamos ter, como diz o exemplo anteriormente usado, *mínimos distributivos crescentes combinados a desigualdades também crescentes*. Respeitada formalmente, a aplicação do princípio poderia nos encaminhar, não obstante, à sua negação, a saber, o efetivo complemento das expectativas da parte mais favorecida. Seria então preciso encontrar uma equação de transferência (no caso, entre ganhos totais, a cada variação do grupo *B*, que evolui segundo a progressão geométrica, para o grupo *A*, que evolui segundo a progressão aritmética) que, no curso da relação cooperativa, determinasse uma reversão dessa perspectiva desagregadora.

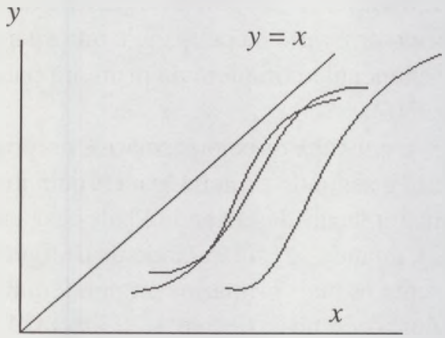
É sempre necessário ter em mente que lidamos tão somente com uma abstração quando nos referimos aos grupos representativos da estrutura básica da "empresa cooperativa". Cada indivíduo, atendido o princípio das oportunidades abertas para todos, pode transitar de uma parte para outra.

Podemos visualizar a noção de uma tendência à igualdade, relacionada ao tipo de raciocínio estratégico autorizado pelo princípio da diferença,

recorrendo ao exemplo de uma "soma infinita", a partir do modelo desenvolvido por Maclaurin:

$$e^x = 1 + x + \frac{x^2}{2!} + \frac{x^3}{3!} + \ldots + \frac{x^n}{n!}$$

Teríamos a seguinte representação gráfica:



A progressão segue alternativamente o exemplo que apresentamos anteriormente, tratando da relação cooperativa entre dois hipotéticos grupos representativos *A* e *B*, respectivamente mais e menos favorecido em um período de longa duração. Os valores referem-se à diferença entre o conjunto total de rendas e riquezas entre os dois. A tendência desta seqüência é encontrar zero no infinito. No gráfico, partindo de qualquer ponto abaixo da linha de 45º, representando a igualdade, teríamos uma curva mais ou menos acentuada em direção a esta mesma linha.

Obviamente, temos aqui não mais do que uma ilustração aproximada. A pretensão de Rawls, tentaremos ver rapidamente abaixo, não é atingir um estado de igualdade social. Sua única preocupação reside em *conservar o valor substantivo das liberdades e oportunidades individuais*, oferencendo as melhores condições para que os indivíduos possam perseguir seus planos de vida. Rawls reproduz aí, como vimos, o clássico tema da crítica ao risco do mero "formalismo" das liberdades liberais. Acrescenta-se neste ponto a *função estabilizadora* desempenhada pelas duas crenças morais, a saber, do auto-respeito e da confiança nas regras públicas (a expectativa elementar de que os *outros* também farão, eqüitativamente, a sua parte). Desigualdades acima de um certo nível, efetivamente difícil de precisar, afetando tais crenças (ibid:534) põem em risco as instituições básicas do "sistema de oportunidades": "São estas as instituições postas em risco quando as desigualdades de riqueza ultrapassam um certo limite." (ibid:278)

Demonstrando que a preocupação de Rawls reside não tanto nas desigualdades em si mesmas mas nos prováveis efeitos psicológicos negativos

por elas engendrados, temos a interpretação do problema apresentada no parágrafo 81 de *A theory*: "inveja e igualdade". Objetivamente, Rawls não nega a hipótese de que as desigualdades possam crescer a níveis bastante elevados, respeitados os princípios da "justiça como eqüidade". Simplesmente apela ao argumento pluralista de que as "sociedades bem ordenadas" compõem-se de grupos de indivíduos no interior dos quais as pessoas normalmente comparam seus ganhos e perdas, atenuando com isso o impacto psicológico das desigualdades sociais. Teríamos uma espécie de fragmentação das escalas de comparabilidade interpessoal. Em síntese: a assimetria social não é decrescente, porém é menos aparente. O argumento chega a um certo requinte quando afirma (ibid:537): "Além disso, na vida cotidiana os deveres são honrados de modo que os mais favorecidos não ostentam as suas maiores propriedades visando a rebaixar a condição daqueles que possuem menos."

Na prática, diz Rawls, as desigualdades teoricamente admitidas pelo princípio da diferença têm em grande parte seu impacto psicológico diminuído nas circunstâncias de uma sociedade bem ordenada.

A "curva de Maclaurin" antes apresentada caracteriza efetivamente uma aproximação à igualdade muito além do que se poderia esperar da justiça como eqüidade. Deixando de lado este pormenor, ela nos serve para ilustrar um tipo de raciocínio estratégico autorizado pelo princípio da diferença no tocante às desigualdades totais comparadas. Poderíamos denominá-la então "curva de reciprocidade". Partindo de uma diferença mínima na primeira posição (*S*1), as partes concordariam em admitir um crescimento mais acelerado das expectativas do grupo melhor situado durante um certo período de tempo, em que crescem as diferenças totais de riquezas entre *A* e *B*. Na posição dois, arbitra-se um valor para o fator constante *x* que determinará um certo desenho da "curva de reciprocidade" no curso da empresa cooperativa em foco. As partes concordarão, ao enunciarem o *princípio da diferença*, em autorizar um valor mais elevado para o fator *x*, determinando uma curva mais acentuada ao longo do tempo, uma vez que saibam (uma convicção fundada em uma genérica análise econômica — Rawls especifica isso no parágrafo 42 de *A theory of justice*) que, em um certo momento (o ponto máximo da "soma infinita", mais afastado da linha de 45°), haverá uma tendência decrescente dos valores dados a cada posição.

Tal convicção refere-se exclusivamente ao tema da igualdade. Nada foi dito, na ilustração acima, sobre a evolução das rendas e riquezas (os benefícios maiores) específica do grupo menos favorecido. Este seria o único problema relevante se não houvesse, na base da teoria da justiça como eqüi-

dade, um forte reconhecimento do potencial destrutivo da psicologia da inveja sobre as próprias instituições que tomam por premissa o princípio da diferença.

O modelo institucional

Podemos confirmar a propensão registrada acima quando analisamos as instituições rawlsianas. Efetivamente, uma "sociedade bem ordenada" não é nem pretende desenvolver-se no sentido da igualdade social. Rawls faz uma ampla defesa do mercado como mecanismo mais eficiente e justo na alocação de recursos em comparação com as economias de comando, controladas pela burocracia estatal e pelas corporações:

> A competição perfeita é um procedimento perfeito com respeito à eficiência...Uma vantagem adicional e mais significativa do sistema de mercado é que, dadas as indispensáveis instituições de fundo, ele é consistente com liberdades iguais e uma justa igualdade de oportunidades. (ibid:272)

Importa pouco aqui se temos uma economia baseada na propriedade privada ou em empresas autogestadas por conselhos de trabalhadores, no que se convenciona genericamente chamar, não sem um certo desconforto conceitual, de "socialismo de mercado". A propriedade é administrada, nesta hipótese, *no âmbito de uma esfera pública, porém não estatal.* O papel desempenhado pelo Estado e sua justificação, no desenho rawlsiano, não difere essencialmente do padrão dos críticos social-democratas, liberal-socialistas e mesmo social-liberais às teorias do "Estado mínimo" (formulações estas que partilham, igualmente, da crítica às "economias de comando"). Trata-se de assegurar a intervenção estatal no âmbito das questões em que o mecanismo de mercado se mostra ineficiente (nos casos que atendem à lógica genericamente expressa no "dilema do prisioneiro", isto é, nos casos em que o curso de decisão racional dos agentes, numa relação cooperativa, leva ao menor benefício de cada um).

Igualmente, requer-se a intervenção do processo político para atenuar as chamadas falhas de mercado. Entre elas, destacam-se as "externalidades negativas" provocadas pelo sistema de preços. Elas dizem respeito a danos que os indivíduos sofrem em função de relações econômicas em que não tomaram parte e aos quais, freqüentemente, não corresponde culpa subjetiva de um agente específico (o tema da "culpa coletiva" ou "sistêmica"). Exemplos típicos de externalidades são os danos ecológicos causados pela ação de determinadas empresas. Eles atingem, no limite, todas as pessoas -

não sendo possível pedir a cada um que se responsabilize pelo seu próprio meio ambiente. "Há um desacordo entre a contabilidade social e a privada que o mercado não consegue registrar", diz Rawls. Só o processo político é capaz de determinar a extensão desses custos, regulamentar a ação dos agentes privados e garantir o efetivo cumprimento das regras por todos. A par disso, o mercado gera problemas que não podem ser contabilizados como falhas do sistema, mas como decorrências de sua própria natureza. Enquadram-se neste universo os problemas relativos à marginalização de certos segmentos sociais, os "perdedores", ou excluídos do mercado, cujo modelo de eficiência — representado no "ótimo de Pareto" — nada indica sobre a distribuição dos bens econômicos entre os agentes.

A título de um modelo prático, Rawls propõe a instituição de quatro agências estatais. As duas primeiras, ligadas à esfera da alocação e estabilização, têm a função de "preservar a eficiência da economia de mercado" (ibid:276). Destinam-se a evitar a formação dos monopólios e criar as condições para o "pleno emprego razoável". As duas agências seguintes são diretamente responsáveis pelo que se convenciona chamar de *justiça distributiva*. Dissemos "diretamente" porque — como veremos adiante — a aplicação dos princípios autoriza e requer um raciocínio em que os menos favorecidos contam, para seu próprio benefício, com o sucesso dos mais favorecidos. Se o sistema de preços não é capaz de estimular investimentos que, em um prazo razoável, desenvolvam uma poupança interna suficiente para atender aos requisitos da justiça, todos sairão perdendo.

Os ramos de transferência e distribuição cuidam, respectivamente, de assegurar o "mínimo social" e de evitar a concentração da riqueza em um nível que possa colocar em risco a liberdade. Rawls apresenta a sua "sociedade bem ordenada" como uma democracia de proprietários. Isto pode ser entendido de duas maneiras: de uma lado, a propriedade da terra e do capital devem estar amplamente disseminadas; de outro, o Estado está autorizado a "ajustar" o direito de propriedade através de taxação de heranças, do direito a doações e à tributação progressiva (das rendas ou das despesas).

Rawls manifesta ainda uma preocupação especial com o equilíbrio das finanças públicas, isto é, o próprio Estado deve estar adequadamente ordenado para responder às demandas da justiça. O raciocínio é o seguinte: quando atingimos um ponto de equilíbrioentre os custos das transferências sociais e a carga tributária correspondente, novas despesa públicas só podem ser aprovadas com a designação da fonte de receita. É adotado aqui o critério desenvolvido por Knut Wicksell:

> Isto significa que nenhum gasto público pode ser aprovado a menos que, ao mesmo tempo, haja acordo — se não por unanimidade, pelo menos quase por isto — sobre os meios de cobrir os seus custos. (ibid:282)

A idéia é evitar que despesas que não dizem respeito às demandas da justiça sejam financiadas pelo Estado simplesmente com base na pressão de grupos organizados, internos ou externos à máquina pública. Tais grupos podem se sentir tentados a tirar proveito da lógica intervencionista do Estado rawlsiano, repassando à sociedade os custos de certos empreendimentos mais onerosos ou menos viáveis em termos de mercado. Estas noções são, efetivamente, bastante elementares. O poder público, se quiser reponder às exigências da justiça, deverá preservar a necessária capacidade de investimento.

A preocupação de Rawls reside claramente em ordenar o ritmo de crescimento econômico de modo a garantir as melhores condições de longo prazo para os menos favorecidos (através de uma ampla intervenção estatal, nos moldes vistos acima). Não é difícil observar que, neste ponto, estamos lidando com uma sociedade em que a acumulação de capital já atingiu níveis suficientemente elevados, a partir do que é tanto desejável quanto possível a aplicação de tais políticas distributivistas e previdenciárias. Quando falamos em melhores condições a "longo prazo", referimo-nos à comparação entre a situação contemporânea e a situação que as sociedades humanas apresentaram no passado. Veremos abaixo como é um erro esperar resultados da aplicação de regras da justiça em prazos estreitos (por exemplo, no curso de apenas uma geração). Podemos comparar, neste ponto, as condições da classe operária nos países do *welfare state* no pós-guerra com a situação desta mesma classe nos primórdios do século XIX. Aqui, as instituições da "justiça com eqüidade" podem ser perfeitamente compreendidas como: (1) uma leitura, se não uma apologia, da evolução do capitalismo moderno em direção à constituição das sociedades liberal-democráticas atuais. Corresponde a esta leitura, *grosso modo* e a longo prazo, o desenho do que chamamos antes de "curva de reciprocidade", autorizada pelo enunciado do princípio da diferença. E como: (2) um *constructo* teórico dificilmente aplicável às condições de uma sociedade em que a acumulação de capital não tenha atingido um nível ao menos próximo do alcançado por estas sociedades desenvolvidas. Isto porque não há demonstração prática disto que é dado por suposto, a saber, que regras e instituições proverão os agentes econômicos, em particular os "menos favorecidos", dos incentivos para

crescer e investir, de forma a gerar o pleno emprego e os requeridos níveis de poupança interna.

Tempo e estratégia

Imaginemos uma siituação bastante ampla: Rawls inclui entre as atribuições do Estado, numa sociedade "bem ordenada", a aplicação de políticas antimonopolistas e de regulação da ação empresarial. Advoga investimentos públicos de modo a assegurar igual acesso aos bens culturais e à educação. É sempre necessário recriar as condições para que os indivíduos possam competir em um mercado aberto, aproveitando efetivamente suas oportunidades. Há aí um termo de equivalência com a crítica ao liberalismo enunciada por Jon Elster: "O liberalismo advoga a livre escolha do estilo de vida, mas esquece que a escolha é, em grande medida, previamente limitada pelo meio social no qual as pessoas crescem e vivem." (Elster,1992:63)

Uma sociedade liberal deve ser ordenada de forma a oferecer condições materiais para o exercício dos direitos e oportunidades individuais. Se, para os cidadãos que perdem na competição econômica, for disponibilizada continuamente uma menor quantidade de recursos necessários à competição econômica, sua posição no mercado tende à completa marginalização.

Imaginemos dois indivíduos representativos *A* e *B* numa relação competitiva. Seu ponto de partida é igual. Então temos:

	*S*1	*S*2	*S*3	*S*4
$x(A) =$	$1(3n)$	$5(4n)$	$10(5n)$	15
$x(B) =$	$1(2n)$	$3(2n)$	$4(1)$	4

Podemos imaginar arbitrariamente uma progressão como esta se, para um conjunto de bens $x = 1$ igual para ambos no ponto de partida, estipularmos a disposição de um valor n de recursos em cada variação. Uma parcela dos recursos compõe-se dos talentos e do caráter empreendedor de cada um; uma outra parte constitui-se de recursos econômicos e conhecimentos socialmente produzidos e transmitidos. Na primeira situação varia apenas a distribuição de recursos da primeira espécie. O indivíduo *A*, dispondo de uma maior quantidade, alcança na situação *S*2 um conjunto $x = 5$. Inversamente, o indivíduo *B* contou com menos recursos, menores resultados obtendo. Na terceira variação, dado o seu fraco desempenho, apresenta me-

nos confiança em suas habilidades, 2 - n, e dispõe de alguma quantidade, $n < 2$, de recursos materiais. Não há, sendo zero a taxa de transferência dos ganhos de A para B, como esperar resultados melhores para este último. Ele "perde" progressivamente e reproduz as condições de sua própria derrota. Não havendo compensação alguma à sua parcela de contribuição à empresa cooperativa, igualmente não há razões para esperar sua adesão às "regras do jogo".

Este relato tipifica genericamente o curso de uma relação cooperativa ordenada pela "loteria natural", uma modalidade de alocação de recursos que legitima os efeitos distributivos do "livre mercado". O Estado não ocupa um papel estratégico no sentido de corrigir possíveis distorções e revigorar as expectativas dos menos favorecidos, que vão gradativamente perdendo as condições de perseguirem seus planos de vida.

As "oportunidades abertas para todos" só têm sentido se complementadas com aquelas políticas distributivas. Vemos neste ponto a responsabilidade estatal na garantia do "mínimo social", incorporando um amplo sistema previdenciário somado à instituição do "imposto de renda negativo", que consiste numa suplementação de renda concedida aos cidadãos em pior condição econômica. Ora, todo este conjunto de políticas sociais recomendadas por Rawls — cujo detalhamento aqui é secundário — é fundamentalmente sustentado ou induzido pelo Estado. Pois bem, especificamente nestes casos (de intervenção direta do Estado), exemplificados no tema do "mínimo social", as políticas públicas distributivistas exigem o ingresso correspondente de receita tributária. Crescendo a taxa de transferência (para os setores menos favorecidos) e imaginando-se os demais fatores — como despesas de custeio e pessoal — constantes, supõe-se a necessidade do relativo crescimento da taxa tributária. O nível ótimo de transferência, seguindo-se o raciocínio dado pela concepção de "justiça como eqüidade", será obtido quando o aumento da carga tributária começar a afetar a eficiência do sistema econômico como um todo, de sorte a prejudicar as expectativas dos menos favorecidos.

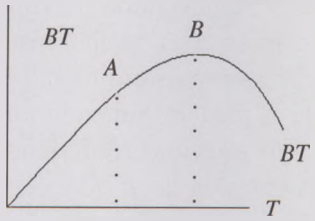
O "ótimo de Rawls" aqui se diferencia da noção do "ótimo de Pareto". No princípio paretiano, o ponto de eficiência é obtido quando nenhuma alteração no sistema cooperativo pode ser feita, de modo a incrementar as expectativas de uns, sem com isto determinar perdas quanto às expectativas dos outros. No princípio da diferença, o ponto de eficiência é encontrado quando nenhuma alteração pode ser feita de modo a proporcionar um maior benefício ao grupo menos favorecido.

Não estamos tratando da distribuição de um conjunto limitado de recur-

sos *X* entre um número determinado de indivíduos. Supondo um indivíduo mais favorecido *A* e outro menos favorecido *B*, poderíamos imaginar várias hipóteses distributivas e simplesmente designar aquela em que *B* recebe a parcela menos diminuta. Trabalhando, entretanto, com a sociedade como "empresa cooperativa", não consideramos os bens e recursos a serem distribuídos como pertencendo a um conjunto finito: "Dependendo da forma como as instituições forem ordenadas (incluindo-se aí a utilização de modelos variados de incentivos econômicos), teremos uma maior ou menor quantidade total de bens e recursos disponíveis." (Rawls, 1971: 68)

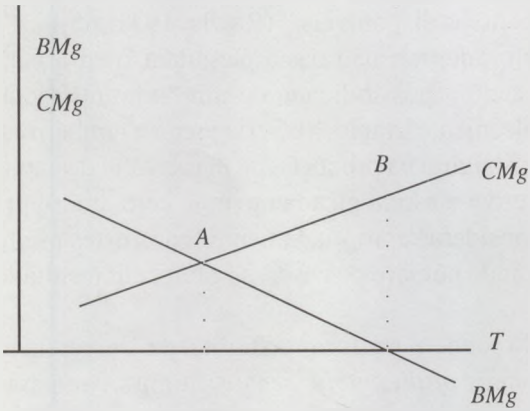
Em referência ao exemplo anterior, não basta perguntar qual a carga tributária que confere ao Estado a possibilidade de um "mínimo social" mais elevado. Isto seria simplesmente irracional. Seria preciso também calcular os efeitos de cada taxa tributária na produção da massa total de capital a ser tributada. Escolher coletiva e estrategicamente uma certa configuração institucional significa considerar apropriadamente todos estes efeitos promocionais que, em um grande número de casos, só oferecem resultados a longo prazo.

Observe-se a afirmação do economista Joseph Stiglitz, da Universidade de Princeton, em seu *Economics of the public sector*. Stiglitz compara o princípio rawlsiano com a regra utilitarista dizendo que "na função rawlsiana de bem-estar continua-se a transferir recursos dos ricos para os pobres enquanto se possa, no proceso, melhorar sua condição; não se presta atenção aos custos impostos aos ricos". O risco da afirmação de Stiglitz é obscurecer o ponto central do princípio rawlsiano, a saber, o vínculo estratégico existente entre os fatores: "melhor condição para os pobres"; e sua variável subordinada: "custos impostos aos ricos". Vejamos:



Dada a relação benefício total do grupo menos favorecido sobre *(T)* taxa de transferência de renda de *R* (mais ricos) para "P" (mais pobres) até o ponto *A*, assiste-se a um crescimento constante do benefício total de *P* em que *Cmg* < *Bmg*. O ponto *A* assinala o cruzamento de uma hipotética linha de 45º, em que *Bmg* = *Cmg*. A partir de *A*, cada unidade de custo (=1)

acrescentada ao grupo mais rico produz uma unidade de benefício $\left(\frac{1}{x}\right)$ ao grupo mais pobre *(Cmg > Bmg)*. Este, porém, prossegue ganhando a uma taxa marginalmente decrescente até o ponto *B*, em que o sistema passa a determinar perdas absolutas a este grupo.



Pode-se perguntar em que ponto encontra-se a eficiência do princípio rawlsiano. Em *B*, o grupo menos favorecido encontrou o seu melhor resultado total, dado que *Bmg(P)* = 0. A partir de *A*, será necessário mobilizar uma quantidade maior de recursos extraídos de *R* para *P*. Supondo uma medida de utilidade cardinal, em *A* temos algo próximo à eficiência Benthamiana, visto que cada unidade de renda extraída de *R* acrescenta uma unidade correspondentemente menor para *P*. Esta suposição não é reconhecida pelas partes na posição original. Conclui-se apenas que a utilidade agregada do sistema tende a cair depois de *A*, o que é irrelevante - como critério independente — na teoria rawlsiana. Apenas o aumento do benefício ao grupo pior situado é usado como critério, neste aspecto ganhando relevo a afirmação de Stiglitz. O raciocínio das partes exigiria a maximização das expectativas de *P* para além da eficiência benthamiana.

O princípio da diferença só autoriza transferências dos mais ricos até o ponto *B*, estando respeitado em qualquer ponto de 0 a *B* da função. Poderia-se argumentar que, tratando-se de maximizar as expectativas dos menos favorecidos no longo prazo e não assegurar ganhos totais mais elevados em

uma determinada relação cooperativa, deve-se prestar mais atenção à inclinação da curva do que aos benefícios acumulados. Neste caso, a eficiência rawlsiana seria encontrada em algum ponto abaixo da linha de *A* em que a taxa de transferência *R* - *P* atinge o seu melhor resultado, produzindo o maior benefício relativo para *P*. Veremos como o enunciado do princípio autoriza o sistema a operar no tempo com diferentes inclinações da curva até *B*, de forma a maximizar as expectativas de benefício total do grupo menos favorecido.

O princípio da diferença não tem o seu ponto ótimo designado, para qualquer situação distributiva específica (desde que atendido o "ganho recíproco mínimo"), por uma regra de alocação de recursos. Harsanyi, com seu contra-exemplo antes analisado, imaginou estar interpretando corretamente o princípio, supondo que sua transposição de casos mais simples (relativos, por exemplo, a bens finitos) para a "empresa cooperativa" fosse apenas um *problema de escala.* (Harsanyi, 1982:605) A *natureza* da aplicação do princípio seria fundamentalmente a mesma. Agindo desta forma, perdeu a *dimensão estratégica* que é específica deste objeto que Rawls chama de "estrutura básica", somente em relação ao qual pode ser pensado o princípio da diferença. Mas o que é esta "dimensão estratégica"?

Vejamos. Nossas sociedades investem somas consideráveis de recursos em pesquisas científicas de ponta (o mais conhecido exemplo contemporâneo é o programa espacial norte-americano) ao longo de décadas e sem retorno para toda uma geração de contribuintes que efetivamente financiaram, com seu trabalho, tais investimentos. Esta soma de recursos poderia ser investida alternativamente em bem-estar e promoção social, bem como em maiores direitos previdenciários para os menos favorecidos. Este é um caso banal que, segundo a lógica de Harsanyi, poderia perfeitamente ser vetado pelo princípio da diferença. Os recursos deveriam ser aplicados na opção alternativa, como o seriam, no exemplo de Harsanyi, no tratamento do retardado mental.

Tendo-se como objeto, porém, a sociedade como empresa cooperativa, dizemos que o "ponto de eficiência" do princípio *só pode ser compreendido quando subordinado às contingências do tempo. Somente aí aquele objeto ganha sentido*. Não estamos tratando da distribuição de um conjunto de bens $x = 3$ entre dois indivíduos, de forma a alcançar as proporções (0/3) ou (1/2). Teremos de supor, ao contrário, que os indivíduos cooperando durante um certo período de tempo t_1, sob condições favoráveis, produzirão um conjunto de bens $x = 5$, ou que, em um período alternativo t_2, obterão $x = 7$, assim permitindo, respectivamente, outras escalas distributivas (2/3)

ou (3/4).

Dizemos que a escolha na posição original autoriza este tipo de aposta, uma vez que se espera que as instituições ordenadas segundo as regras da justiça promovam as expectativas mais favoráveis a longo prazo, criando assim seu próprio suporte. Neste aspecto, a questão é saber quantas expectativas favoráveis o sistema institucional é capaz de *mobilizar*. O volume destas expectativas favoráveis é diretamente proporcional a uma certa *crença* dos indivíduos no mecanismo de reciprocidade, o que corresponde, *grosso modo*, ao *senso de justiça*.

A teoria precisa contar com algo próximo à noção keynesiana de expectativas de longo prazo - prognósticos sobre a rentabilidade de investimentos sobre os quais temos informações precárias e de pouca certeza. Estas expectativas de longo prazo realizam-se melhor no que Keynes chamou de *estado de confiança*. Se o estado de confiança for maior, os agentes terão mais expectativas de longo prazo, concedendo um crédito maior às instituições. Estas, em contrapartida, devem parte de sua estabilidade a esta confiança.

Não é racional, diz Rawls, que um indivíduo apresente preferência, ao estabelecer o seu plano de vida, por um período determinado de sua existência. Na verdade, indivíduos racionais costumam incrementar estrategicamente seus planos de vida aceitando adiar a realização de alguns de seus desejos e mesmo impondo-se algumas privações, desde que possam esperar, com razoável convicção, que, assim fazendo, obterão um ganho maior no futuro próximo.Sua satisfação reside na possibilidade, construída ao longo de sua vida completa, de realização do seu plano de vida.

A questão é: um indivíduo obtém satisfação simplesmente realizando seus objetivos num momento futuro. A satisfação distribui-se mais ou menos uniformemente ao longo de sua vida, na medida em que ele percebe, passo a passo, seus objetivos sendo realizados. Seguimos aqui genericamente o "princípio aristotélico", tal qual apresentado por Rawls em*A theory of justice*: os seres humanos obtêm maior satisfação mobilizando seus recursos, habilidades e gostos em desafios seqüencialmente mais complexos. (Rawls, 1971:426) A cada etapa de seu desenvolvimento pessoal pode ser relacionado um nível correspondente de complexidade, ao qual se vincula um certo grau de satisfação (este será, no curso de cada etapa, sempre dado por uma escala decrescente). Na medida em que vencemos os desafios de uma etapa, a obtenção dos mesmos ou maiores índices de satisfação exige a passagem à fase seguinte.

O sentido de todas as etapas não é dado pela realização da última. Pode-

mos alterar nossos objetivos ao longo do percurso caso melhores alternativas se apresentem. Quando mudamos de rumo, não perdemos o *sentido* de nosso plano racional. O sentido último permanece o da nossa auto-realização. Muitas vezes erramos ao dizer que um indivíduo *adiou sua satisfação* ao deixar de consumir determinado bem. Se entendermos o adiamento como parte de sua estratégia no tempo, concluímos que ele não adiou o total de sua satisfação, mas apenas a satisfação específica que teria no ato de consumir.

Estas observações sobre a racionalidade de um indivíduo não são extensivas à racionalidade da "escolha pública". No relato rawlsiano, isto é axiomático: o utilitarismo considera plausível a extensão do princípio de escolha de um indivíduo à sociedade; a teoria da "justiça como eqüidade", não. (ibid:294) Não obstante, partindo-se de razões diferentes, chega-se a uma conclusão comum: não há preferência de tempo.

As partes, na posição original, não manifestam preferência por esta ou aquela geração. Isto seria irracional, dada a situação de incerteza (a que geração pertencem os indivíduos representados na posição original?). Se o véu da ignorância não fosse suficientemente espesso e os agentes pudessem refletir o ponto de vista de alguma posição no tempo presente ou futuro, a escolha seria parcial e o resultado injusto. (ibid:295) A empresa cooperativa é a resultante combinada do trabalho de gerações sucessivas. *Ela é uma empresa no tempo.*

Isto pode ficar mais claro quando nos perguntamos sobre como medir ou, mais amplamente, de que maneira compreender isto que chamamos de "as expectativas" do grupo mais favorecido. Em *A Theory*, temos: "Na aplicação do princípio da diferença, a expectativa apropriada é a das perspectivas de longo prazo dos menos favorecidos prolongando-se até gerações futuras."(ibid:285)

Rawls vincula a noção de "justiça entre gerações", terreno no qual as suposições sobre a estabilidade da concepção da justiça podem verdadeiramente ser julgadas (como de resto ocorrerá no tema do *consenso liberal*, que veremos a seguir), à aplicação efetiva de um "princípio de poupança". Cada geração determina uma quantidade de capital a ser transferida para a seguinte na forma de infra-estrutura, tecnologia, base cultural e educacional etc. A taxa justa de poupança deve ser definida pelas partes na posição original supondo-se o ponto de vista do grupo menos favorecido de cada geração (devidamente representado ali). Evidentemente, esta taxa justa de poupança não pode ser designada a partir do "princípio da diferença", uma vez que não é possível conceber relações de reciprocidade entre gerações futuras e gerações pregressas. O princípio da poupança é apresentado por

Rawls como uma medida restritiva aos possíveis efeitos negativos do princípio da diferença, em termos de desigualdades admitidas.

Pois bem, a descrição da posição original condiciona o sistema de escolha dos agentes de forma tal que é racional, do ponto de vista do indivíduos que representa, considerar a empresa cooperativa no tempo — entre as gerações — como um *plano racional*. Há dois sentidos básicos aqui:

1. Não há um termo de comparação entre a noção de auto-realização individual que apresentamos e a idéia deste *plano racional*. Não é plausível dizer que, simplesmente por representarem níveis sucessivos de acumulação de capital (infra-estrutura, tecnologia, bem estar e recursos diversos), gerações distintas obtenham uma quantidade continuamente superior de satisfação. Não é possível mensurar e comparar isto, partindo das premissas de "justiça como eqüidade". Cada geração, é possível dizer, fazendo parte deste empreendimento racional da sociedade humana no tempo, é levada a transferir parte de seus recursos, na forma de uma taxa mais ou menos elevada de poupança, para as gerações futuras. Renuncia-se a uma parcela dos benefícios que poderia ser obtida imediatamente para que cresçam as expectativas de benefícios maiores no futuro. Há uma recompensa psicológica para os indivíduos que se percebem como parte ativa neste processo contínuo de transferências. Não vamos nos estender neste ponto. O raciocínio aqui é semelhante à descrição que Rawls faz dos instrumentos — antes referidos — de dissimulação da desigualdade presentes em uma "sociedade bem ordenada". Quando projetamos o futuro e tomamos decisões públicas, o fazemos no interior e em nome de macroinstituições estáveis e permanentes. Isto pode ser exemplificado nos casos em que estabelecemos acordos bilaterais ou multilaterais entre países ou regiões econômicas, incluindo disposições e investimentos a serem executados em gerações futuras.

2. A racionalidade exigida nesta empresa cooperativa de longo prazo, entre as gerações, coloca-nos diante do tema ilustrado no dilema do prisioneiro: um princípio de poupança extraído a partir da decisão racional de indivíduos informados sobre a geração a que pertencem levaria, muito provavelmente, a um resultado coletivamente desvantajoso. A democracia, afirma Rawls, pode levar o Estado, sob pressão de seus cidadãos, a determinar para seus pósteros transferências abaixo do razoável. Neste caso, as gerações futuras terão reduzidas as suas expectativas, da mesma forma que o teriam os contemporâneos caso seus antepassados tivessem tido a mesma atitude. Equaciona-se o dilema remetendo-se a decisão (sobre a taxa de poupança razoável) ao que seria escolhido na posição original, onde cada ponto de vista está adequadamente representado. Se a decisão majoritária

for irrazoável, determinando uma taxa exageradamente baixa (prejudicando as futuras gerações) ou elevada (prejudicando os contemporâneos), criam-se as condições de legitimidade para a desobediência civil, em nome dos princípios da justiça. Não trataremos aqui deste último ponto.

A questão central é a adequada relação entre poupança e o princípio da diferença, e revela-se quando falamos em uma "taxa razoável" de transferência. As regras da justiça como eqüidade não arbitram sobre os ritmos de acumulação de capital e desenvolvimento social que uma sociedade politicamente organizada decida promover. Ela simplesmente estipula que sejam respeitados certos parâmetros éticos (sem dúvida, parâmetros exigentes).

Seguindo-se alternativamente o exemplo da situação cooperativa dada pela relação *PG - PA*, poderíamos supor a escolha entre duas descrições do curso esperado de uma relação cooperativa completa (representando as parcelas distributivas determinadas por um certo modo de ordenamento das instituições sociais básicas). As progressões apresentam níveis diferenciados de ganhos *x* para os grupos *B* (o mais favoroecido) e *A* (o menos favorecido). Estes ganhos obedecem a diferentes ritmos de crescimento das expectativas de cada parte ao longo do tempo. Para facilitar a compreensão das alternativas, estabelecemos :

1. um ritmo mínimo de crescimento, dado pela progressão aritmética $a(n) = n$;

2. um ritmo acelerado de crescimento dado por $a(n) = 2^{(n-1)}$; e

3. um ritmo de crescimento moderado dado por $a(n) = \left(\frac{3}{2}\right)^{(n-1)}$.

No primeiro caso (progressão p_1) teríamos:

	*S*1	*S*2	*S*3	*S*4	*S*5	*S*6	*S*7	*S*8	*S*9
x(A) =	1	2	3	4	5	6	12	24	48
x(B) =	1	2	4	8	16	32	64	128	256

Diferentemente, na progressão p_2, temos:

	*S*1	*S*2	*S*3	*S*4	*S*5	*S*6	*S*7	*S*8	*S*9
x(A) =	1	1,5	2,2	3,3	5	7,5	11	16	25
x(B) =	1	2	4	8	16	32	64	128	256

Não dizemos que cada situação cooperativa representa uma determinada geração. Isto seria uma simplificação demasiada. Estamos diante da escolha de duas alternativas em que, num certo período de tempo (presumivelmente envolvendo o esforço de *n* gerações), as instituições determinam níveis diferenciados de compensação econômica aos menos favorecidos. Ao contrário do exemplo da "soma infinita", interessam-nos aqui exclusivamente os benefícios obtidos pela posição menos favorecida.

O grupo *B*, mais favorecido, apresenta nas duas progressões um mesmo ritmo de crescimento. O que varia são os ritmos correspondentes ao grupo menos favorecido, alterando-se, conseqüentemente, a posição dos mínimos cooperativos. Dividindo-se as progressões em períodos (a), até *S*6, e (b), de *S*7 em diante, temos que, no primeiro caso, é permitido apenas um crescimento mínimo ao grupo menos favorecido no período (a). A expectativa é de que, preservada uma taxa de poupança mais elevada, haverá um maior benefício futuro desta mesma posição.

No segundo caso, admitindo um crescimento moderado do grupo pior situado, tem-se, não obstante, uma expectativa de benefício futuro menor. Efetivamente, tomando-se as situações *S*6 e *S*9, invertem-se as expectativas de um maior benefício na posição pior situada. Em *S*6, as variações da progressão p_2 apresentam-se mais eficientes. No período seguinte, porém, são mais eficientes os resultados obtidos a partir da progressão p_1 — como se verifica em *S*9. Em que alternativa, então, encontrar o ponto de eficiência do princípio da diferença?

A cada variação, o ponto de eficiência só pode ser encontrado em referência a estes ganhos projetados no tempo. A teoria admite um amplo leque de arranjos compensatórios. É perfeitamente possível supor que o prognóstico dado pela progressão p_1 seria preferido se confirmado o pressuposto de Rawls, qual seja, de que o desenho institucional derivado da "justiça como eqüidade" é capaz de desenvolver o suficiente senso de justiça entre os cidadãos. De qualquer forma, em um sentido restrito, ambas as progressões cumpririam as exigências do princípio da diferença.

Como conclusão, podemos dizer que o "princípio da diferença" é um princípio maximizador das expectativas dos menos favorecidos cujo ponto de eficiência pode ser expresso pela adequada relação entre as variáveis *tempo* e *poupança* $\left[Epd\left(T_n, P_n\right)\right]$. Diferentes estratégias de acumulação e transferência de capital são admitidas. Encontramos, não obstante, três restrições à aplicação do princípio da diferença:

1. Deve ser preservado, a cada reordenamento institucional, um ganho

recíproco mínimo aos pior situados. Contrariamente ao utilitarismo restrito (apontado por Rawls como o mais próximo adversário da "justiça como eqüidade"), que determina a maximização da utilidade média respeitando-se um "mínimo social", a "justiça como eqüidade" exige compensações à parte menos favorecida (que representem, progressivamente, maiores benefícios à sua posição).

2. Uma taxa justa de poupança deve ser observada na passagem de uma geração a outra. Esta taxa é derivada diretamente do "dever natural de justiça" (ibid:289), uma cláusula previamente aceita pelas partes na situação contratual. Com isso, Rawls evita vincular a justificação do princípio da poupança a qualquer consideração estratégica que ultrapasse a quantidade de transferências estritamente necessária para a preservação das instituições justas e do valor de liberdade (ibid:290). "Mas, de qualquer modo, não estamos obrigados a prosseguir maximizando indefinidamente."(ibid:289) O ponto de eficiência do princípio da poupança não é maximizador, contrariamente ao princípio da diferença.

3. A terceira restrição diz que, se as instituições da "sociedade bem ordenada" não apresentarem, em um prazo razoável, uma tendência igualitária (nos termos definidos anteriormente), os indivíduos que pertencem à parte menos favorecida poderão romper a promessa feita na posição original.

Notas

1 "Fechada" porque restrita, para efeito normativo, aos indivíduos que nela ingressam por nascimento e têm a expectativa de desenvolverem-se ali durante uma vida completa. O ponto de vista não é, pois, o do forasteiro que integra o esquema cooperativo por algum tempo, esperando ganhos de curto prazo, e retira-se sem preocupações com os resultados subseqüentes menos próximos de qualquer etapa de seu desenvolvimento.

Abstract
Rawls: Time and Strategy

This article explores and interprets Rawls' A Theory of Justice, emphasizing the connections between the model of moral agent and the "principle of difference", responsible for the maximization of the poor's expectations and the basis of the notion of "justice as equity". Following Rawls, the author opposes collective strategic rationality to individualistic rationality and points out the need for an understanding of social institutions as cooperative entreprises, in a long term view. The article concludes numbering the restrictions to the application of the "principle of difference".

Résumé
Rawls: Temps et Stratégie

L'article explore et interprète les arguments développés par Rawls dans A Theory of Justice, mettant l'accent sur les connexions entre le type d'agent moral tel qu'il y est décrit et le "principe de la différence", responsable pour la maximalisation des expectatives des groupes moins favorisés et aussi la base pour la notion de "justice comme equité". Suivant Rawls, l'auteur oppose la rationalité stratégique collective à la rationalité de l'individu, tout en montrant la necessité de comprendre les institutions sociales comme des enterprises coopératives de long terme. L'article conclut par l'énumération des restrictions posées par l'application du "principe de la différence".

Referência bibliográficas

Barry, Brian (1973) *The Liberal Theory of Justice*. Oxford University Press.

Elster, Jon (1992) "Auto-realização no trabalho e na política: a concepção marxista da boa vida" *in Lua Nova*, n.25.

Harsanyi, John (1982) "Can the maximin rule serve as a basis for morality?" *in* A. Sen e B. Williams (eds.) *Utilitarianism and Beyond*. Cambridge University Press.

Keynes, John Maynard - *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. Coleção Os Economistas. São Paulo: Ed. Abril.

Rawls, John (1971) *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press.

Rawls, John (1989) *Justice as Fairness - a briefer restatement*. Cambridge: Harvard University Press.

Os Brasileiros e a Democracia

Bases sócio-políticas da legitimidade democrática.

José Álvaro Moisés. São Paulo: Ática, 1995.

Maria Francisca Pinheiro Coelho

O Brasil está mudando? Podemos chamá-lo de um país democrático? Como caracterizar o atual estágio de democratização brasileira? Essas são algumas perguntas que nos fazemos todos os dias e as respostas variam de um pessimismo a um otimismo exagerados. Deixando de lado as impressões pessoais, José Álvaro Moisés, em seu livro *Os Brasileiros e a Democracia - Bases sócio-políticas da legitimidade democrática,* procura investigar objetivamente essas questões, através de uma pesquisa empírica no país, realizada no período de 1989-1994. A resposta encontrada — para tranqüilizar um pouco os pessimistas e baixar a "bola" dos otimistas — é a de que embora haja uma aceitação majoritária dos brasileiros do regime democrático, existem sérios riscos à sua consolidação.

Entre os méritos do livro, sobretudo o de enfocar como objeto de estudo o tema político maior do momento que é a democracia, o grande personagem nesse fim de século, gostaríamos de salientar três aspectos: o primeiro é o de abordar a democracia como um fato mensurável, recuperando importantes teorias nessa tradição; o segundo é o de identificar a convivência, em espaços sócio-políticos relativamente desenvolvidos e modernizados, de duas subculturas políticas distintas; e o terceiro é o de mostrar variações na opinião dos *públicos de massa* em relação à política e à democracia.

A investigação se insere no campo dos estudos que associam cultura política e democracia. O autor define seu escopo revisitando e criticando duas abordagens nas quais tendem a se incluir os estudos sobre a democracia: a "minimalista" (representada por Giuseppe Di Palma), que considera estritamente o aspecto político normativo da democracia — cumprimento

---

Maria Francisca Pinheiro Coelho é doutora em sociologia e professora do Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília.

das regras do jogo — e a "maximalista" (representado por Samuel Huntington) que estabelece uma relação entre democracia e desenvolvimento econômico e social. Os limites dessas teorias podem ser verificados nos recentes processos de democratização, mostrando uns que a existência das normas em si não revertem quadros desfavoráveis à democracia e outros que o desenvolvimento social nem sempre produz ou resulta de regimes democráticos.

O autor opta por uma concepção mais balanceada de democracia, que preserva a autonomia do campo da política e prevê a ação livre dos atores.

> Tal concepção deve levar em conta tanto o grau relativo de liberdade dos atores políticos no curso das transformações ensejadas pelas transições, como os condicionantes impostos a essas situações pela presença ou pela ausência de condições sociais, econômicas, políticas e culturais encontradas em países que começaram a se democratizar. (p. 74)

Para Moisés, o conceito de cultura política abrange o complexo de instituições, comportamentos e atitudes que conformam a esfera da política. Parte inicialmente da definição de Almond e Verba, para quem o termo *cultura política* refere-se às orientações especificamente políticas, às atitudes com respeito ao sistema político e o papel dos cidadãos na vida pública, estabelecendo depois uma relação entre estrutura política e cultura política. Trata esta última como uma variável interveniente que, articulando-se em grau mais ou menos intenso tanto com as variáveis estruturais e instrumentais quanto com aquelas especificamente políticas, contribui de modo decisivo para explicar por que um regime político se consolida, ganha continuidade no tempo e adquire ou não estabilidade.

> A cultura política não é suficiente para sozinha levar à mudança de um regime político, mas, claramente, é um elemento indispensável da sua construção social. (p. 98)

As perguntas formuladas na pesquisa procuraram apreender os valores e as expectativas dos indivíduos em relação à política, o grau de envolvimento com esta e a atitude frente à democracia. As opiniões variaram de acordo com os estratos sociais. A cultura política apresenta características distintas, claramente demarcáveis quando submetida a uma análise empírica.

Um primeiro recorte mais amplo mostra duas subculturas que convivem juntas, em áreas modernas ou atrasadas.

> A primeira, mais "sofisticada" e baseada na mudança dos níveis cognitivos da população, relacionada com uma percepção mais sutil e mais diversificada em face das suas experiências recentes com os regimes autoritário e democrático; a segunda, enraizada na exclusão social e apoiada em maior homogeneidade estrutural de vastas áreas de desenvolvimento incompleto do país, demonstrando a continuidade de percepções pouco diferenciadas do mundo político. (p. 144)

As atitudes dos indivíduos em relação à política variam de acordo com os níveis de renda, escolaridade, tipo de trabalho, lugar onde moram e processos de modernização vivenciados. Os indivíduos com maior nível de renda, níveis mais altos de escolaridade e informação interessam-se e participam mais da vida política. Porém, são também os mais críticos em relação às instituições e ao governo, e menos tolerantes com os seus erros. Ao mesmo tempo em que conseguem influenciar e dar qualidade ao processo, são também os mais vulneráveis a retirar seu apoio à democracia, caso se acumulem decepções com a política. Os mais pobres, com baixo nível de escolaridade e pouco ou nada integrados socialmente, tendem a aceitar mais a democracia e ter atitudes de *deferência*, que significa respeito às autoridades públicas.

A maioria das críticas e insatisfações com a democracia se localizam nas instituições políticas, especialmente nos Governos e no Congresso Nacional. A resposta do autor à questão se é possível confiar no processo democrático é sim e não ao mesmo tempo.

Sim, porque após o processo de transição se estabeleceu uma espécie de "lua-de-mel" entre os cidadãos e o regime democrático nascente, em função do cansaço com o autoritarismo e, ao mesmo tempo, do reconhecimento das vantagens da democracia. Não, porque as crises políticas são contínuas, o que gera insatisfações e frustrações crescentes com os governos e a política. A reserva preliminar de legitimidade pode não ser suficiente para assegurar a estabilidade do regime democrático.

Segundo Moisés, o paradoxo da legitimidade democrática no Brasil consiste em que vícios políticos antigos, como a apropriação privada da esfera pública e a falta de controle público da política, persistem fortemente no presente, ameaçando virtudes novas como a tendência de valorizar a democracia. Este círculo vicioso pode ser quebrado porque as mudanças recentes na cultura política criaram bases sócio-políticas da legitimidade democrática. Mas o seu rompimento não é automático e nem uma decorrência natural dessas mudanças.

> Na realidade, o paradoxo da legitimidade democrática no Brasil é este: se as elites políticas persistirem em conviver com os vícios políticos herdados do passado, negando-se a realizar as reformas políticas que o país requer para modernizar a política e o Estado e, assim, dar um sentido novo à experiência democrática, a conseqüência poderá ser a morte da democracia. (p. 207)

Cerca de 1/3 de brasileiros manifestaram ainda expectativa positiva quanto à volta dos militares ao poder.

O livro de José Álvaro Moisés interessa sobremaneira aos que estão preocupados em entender os processos de transformações culturais em países que fizeram opções recentes pela democracia. Podemos inseri-lo no âmbito de uma sociologia política comparada. Contudo, apesar dos aspectos positivos, a perspectiva comparativa como foi utilizada dificultou uma visão mais descomprometida e despojada do objeto de estudo.

O Brasil é inserido no processo de democratização em curso em outros países e a análise do caso em si não foge às explicações tradicionais, que adotam o modelo formal de democracia. O estudo desenvolve-se a partir de uma visão etnocêntrica do outro — que é o modelo — e o diálogo com os autores é viciado porque só mostra as carências do Brasil em relação à democracia. A *positividade pura* atribuída ao que vem de fora não ajuda à compreensão e ofusca o objeto de estudo, no que possa ter de dificuldades ou facilidades à recepção da democracia.

Os aspectos normativos da política terminam predominando na análise em detrimento de aspectos mais substantivos da cultura política. Assim, o Brasil por não ter partidos políticos organizados como o Chile, o Uruguai e a Argentina é considerado menos democrático, sem uma análise de outros fatores, como a tolerância moral, diferenças na moralidade, aspectos que contribuem substantivamente na formação de uma cultura democrática. O espaço entre o "minimalismo" e o "maximalismo" não foi explorado suficientemente.

A análise enfatiza os aspectos formais e racionais da política, permanecendo nos marcos do racionalismo instrumental, sem ousar penetrar no conteúdo da cultura e motivações comportamentais. A comparação foi unilateral, não possibilitando assim que o processo de construção da democracia no Brasil tenha alguma coisa a acrescentar à experiência de outros países.

Um Governo de Esquerda para Todos

Paulo Singer. São Paulo: Brasiliense, 1996.

Aloisio Ruscheinsky

Ao longo da década de 80, ao mesmo tempo em que militantes de base e profissionais atuam junto às demandas populares, desenvolve-se um conjunto de lideranças crescentemente empenhadas na aproximação com uma instituição político-partidária. A ação dos órgãos estatais passa sucessivamente a ser afetada pela incorporação gradativa de técnicos, assistentes sociais e intelectuais. Os mesmos, quando imbuídos de ideologia participativa e atuando como funcionários públicos, estão mais inclinados para um posicionamento de negociação com movimentos sociais. A expectativa desenvolve-se em duas linhas: servir como elo na tentativa de transformar o conflito em formas regulares de comunicação com órgãos públicos e difundir a convicção de que com um governo mais democrático tende-se a obter proporcionalmente maior abertura para as reivindicações da pauta.

Nesse contexto os próprios militantes petistas coexistem entre a contradição de definir-se por um posicionamento antiinstitucional — especialmente um relacionamento clientelista entre organismos associativos e órgãos públicos agenciadores de políticas sociais — e a possibilidade de assumir o poder. O partido foi amadurecendo a idéia de assumir a função governativa diferenciando-se de organização reivindicativa da sociedade civil, buscando redefinir seu posicionamento e sua integração dentro do conjunto do sistema partidário e as condições de controle sobre o poder do Estado.

Uma avaliação crítica dos governos petistas se faz mais do que necessária para contrapor programa e vontade política com os resultados obtidos, considerando que o partido ocupou o espaço executivo municipal de várias das principais cidades brasileiras, bem como o governo do Distrito Federal

---

Aloisio Ruscheinsky é professor da FURG (Fundação Universidade do Rio Grande) e doutor em sociologia pela USP.

e do estado do Espírito Santo. Em ambas as instâncias os conflitos internos vieram à tona, seja aqueles de ordem partidária, seja com o funcionalismo público e os movimentos populares (donde se pretende originário). Quando da formação do governo de Luiza Erundina na prefeitura de São Paulo ficou evidente a presença de intelectuais na equipe de governo e com atribuições decisivas. Entre os quais o autor do livro em análise.

No panorama histórico apontado coloca-se o livro-relato de Singer como testemunha ocular da história, à semelhança do que já o fizera Ivo Patarra (*O governo de Luiza Erundina*, Geração Editorial, 1996), outro membro da equipe de Luiza Erundina. Ou ainda a apreciação de Cláudio G. Couto (1995) *O desafio de ser governo: O PT na prefeitura de São Paulo* (1989-1992). Rio de Janeiro, Paz e Terra. Obras que colocam desafios para a orientação de um governo de esquerda para todos.

O fato de o partido assumir o poder municipal é analisado por Singer, especialmente na dimensão de ruptura com experiências passadas (se bem que poderia vir a ser entendido como continuidade a experiências peculiares de administrações de cunho popular ou participacionistas locais, ocorridas ao longo de uma década). Além do mais, na área de planejamento urbano, em que o próprio autor assumiu responsabilidade pública, os conflitos manifestaram-se em tal ordem sobre as alternativas visualizadas que as iniciativas permaneceram no patamar da vontade política e dos estudos efetivados.

Com a vitória nas eleições municipais de 1988 na capital paulista, na expectativa de alguns setores populares, entraria em ação um fator que viria rearticular as relações entre o público e o privado, inovando-as num triângulo peculiar de relacionamento político entre movimentos sociais, partido político e administração pública. Agora a agremiação política que tomava partido junto aos movimentos, até mesmo para encaminhá-los com suas demandas ao poder público, tornou-se também responsável por decisões administrativas.

Os resultados da disputa que conduziram o partido à gestão pública passam a ser enfocados como a surpresa eleitoral ou atribuídos à dedicação da militância, para a qual, com certeza, diversos fatores se conjugaram. E é nas indicações para o preenchimento dos cargos na composição do novo governo que vai se apresentar de modo patente a complexidade do relacionamento triangular aludido acima, já que parcela de lideranças petistas junto às lutas sociais requerem participação no governo. Por sua vez Singer, a propósito da formação do governo, destaca as especialidades dos personagens que vieram a ocupar as secretarias e administrações regionais em de-

trimento de aspectos relevantes da disputa partidária interna instalada.

Revelando detalhes da articulação interna à dinâmica administrativa o livro traz à tona aspectos relevantes e componentes das relações conflituosas nas quais a administração se envolveu. Estas passam a ser evidenciadas na tentativa de perceber que três instâncias se articularam: quadro partidário, movimentalismo e administração popular. Há elementos novos que entram no jogo da determinação da tomada de decisões políticas, como a interferência de interesses de outros grupos sociais nas perspectivas apontadas pela proposta de governo. O novo panorama representava um desafio para a inovação da prática partidária, pois os conflitos sobre os rumos da equipe formada por Luiza Erundina se travaram num espaço não institucionalizado e pouco formalizado.

Se o espaço do partido retém dose cotidiana de conflitividade, via existência pública de diversas tendências políticas, o fato de ocupar o espaço para o exercício do poder municipal tende a refletir parcela de tais conflitos partidários. A gestão de Luiza Erundina coloca-se então entre o conjunto de tensões advindas das disputas próprias com os setores oposicionistas e das disputas petistas internas. Na exposição de Singer o enfoque fundamental está reservado ao relacionamento e aos correspondentes transtornos da equipe de governo com os setores organizados e a respectiva rigidez de seus posicionamentos.

A aproximação mais efetiva entre movimento social e partido político na década de 80 inclui a compreensão de que forma de organização democrático-parlamentar, apesar dos limites, não é tanto o inimigo, ou o repelente aos interesses populares. Além do que, o exercício da democracia política se dá num campo competitivo, onde a defesa do espaço cotidiano alarga-se de acordo com a direção dada pela força política expressa. Entretanto, conforme a experiência histórica de Singer, tal mudança no horizonte de interpretação dos relacionamentos políticos não se confirma na prática das negociações com setores organizados na capital paulista, quando vem à tona a acusação de inoperância ou de "políticas realistas", inclusive tratando-se de lideranças populares com militância petista.

A postura contestadora do exercício do poder revela determinada cultura política que nem sempre condiz com uma postura democrática e com princípios de representatividade. A visão positiva das negociações pode se estender também em nível da representação política no parlamento, da criação de legislação mais favorável aos direitos pretendidos. O reconhecimento de que o exercício do poder existe necessariamente nas relações sociais torna possível o empenho na disputa de parcela de poder pela participação

nas decisões políticas. O diagnóstico mais freqüente na análise sociológica aponta que os esforços empreendidos pelas lutas sociais, no mais das vezes, constituem a parte frágil nas tensões ou no sustento dos conflitos a longo prazo. Neste sentido, as conquistas podem sofrer um refluxo, inclusive da ótica a partir da qual as mobilizações apostam suas forças.

A dificuldade de separação dos papéis entre o campo próprio das reivindicações populares e do partido, o fato de prestar apoio eleitoral à candidata do partido vem desembocar após o pleito eleitoral no fenômeno que caracterizamos como "trégua ante a gestão do petista". Ou logo mais, em certas lideranças petistas gera uma situação de plena crise de identidade. O relacionamento obtido pela administração petista com parcela dos movimentos aponta para a possibilidade de negociação e de entendimento entre ambos; todavia mostra que lideranças das lutas sociais mais dinâmicas não renunciam a sua capacidade de fazer oposição ao poder estabelecido. Neste sentido, o movimento formula o intuito de negociar ante o programa habitacional e, ao mesmo tempo, apresenta-se como personagem que, no limite, pode ocasionalmente estrelar o papel de oposicionista.

Singer tenta recuperar parcela do intenso debate sobre a proposta petista de participação popular na administração pública, seja através dos conselhos populares, orçamento participativo, plano diretor ou de audiências públicas. A proposta inversão de prioridades e o planejamento participativo trouxeram a sensação posterior de aparente fracasso daquele intento. Ainda teve parcela dos movimentos organizados no papel da oposição ao governo popular. Mais do que isto, convém alertar para os fatores que levaram à inoperância do partido na administração para implementar a proposta programática em sua totalidade e neste tópico em especial. Análise semelhante tem apresentado Júlio Simões (*O dilema da participação popular*. Anpocs/Marco Zero, 1992) a propósito da primeira administração petista em Diadema.

O relacionamento da administração pública, por intermédio do partido de origem popular a sua frente com o movimentalismo, permite endossar a afirmação de Touraine de que os movimentos sociais compreendem uma dimensão defensiva e ao mesmo tempo ofensiva. Fato comprovado no transcurso da administração petista em São Paulo, conforme atesta o livro em destaque. Ao mesmo tempo, na medida em que o governo petista mantém em alta estima a definição legal, justificando tal comportamento para manter as condições de governabilidade, surpreende-se com os próprios limites traçados pela sua compreensão de ação política na administração.

As mudanças operadas na equipe de governo não surtiram o efeito espe-

rado de harmonizar as pretensões da direção partidária, por mais que as articulações realizadas revelassem qual a tônica predominante na equipe ou os setores partidários que conseguiam ampliar ou perdiam espaço. De outro lado, alguns avanços na área social têm sido reconhecidos na ótica de governo popular, entretanto restritos, considerando-se a amplitude dos problemas neste campo, de modo peculiar em período no qual voltam a acentuar-se os patamares da desigualdade social.

Ao longo dos anos da transição política, segundo interpretação corrente nas ciências sociais, a repressão aberta foi sendo substituída pelo discurso ambíguo da democracia, criando-se a ilusão de órgãos participativos e modificando-se a forma do relacionamento com os movimentos sociais. O PT assumiu a administração municipal em São Paulo com um discurso cujas propostas incluíam a desburocratização no sentido de tornar mais direta a relação com os movimentos sociais; tornar menos autoritária e clientelista a ação estatal; tornar menos privativista a política de representação; inverter prioridades efetuando um planejamento conjunto com organismos da sociedade civil. Estas mudanças, entre outras, não podem ser construídas pela simples manipulação de instituições políticas; implicam em mudanças também de ordem econômica e sócio-cultural para além do alcance da esfera partidária de decisão.

A imagem pública do partido depende de alguma forma do comportamento no governo, das políticas públicas propostas e dos mecanismos pelos quais as mesmas são implementadas. Para o exercício do poder a equipe do partido à frente do Executivo requer flexibilidade em relação à estrutura partidária, pois a fiscalização excessiva reflete um posicionamento ético ou a busca de amparo para a disputa interna. Segundo Singer, de forma semelhante, a ingerência da cúpula partidária tende a ofuscar a transparência, pois mexe diretamente no campo do controle sobre as informações. Decorre daí o imperativo de distinguir patamares de debate e de decisão, bem como parece complexa a intuição de que o partido dê sustento político ao governo e caiba-lhe dar direção política à administração. As avaliações da administração tendem a apontar a trajetória do ideal à realidade, do discurso, do escrito, dos documentos à prática governamental, do tipo idealizado de inovação governamental à realidade de conflitos inerentes ao campo político. A avaliação com a distância do fato tende superar a idéia de que tal partido ao chegar ao poder pudesse estar isento ou acima da luta política e dos conflitos.

Por fim, a interpretação da atuação do Estado frente às iniciativas tomadas pelos movimentos sociais depende em grande medida, de um lado, do

ângulo sob o qual o olhar apreende os dois atores da cena; de outro, dos posicionamentos díspares possíveis de ambos e de acordo com o contexto histórico. Um governo de esquerda para todos pode revelar uma política enfatizando a ótica da cidadania em tempos de refluxo dos direitos sociais na onda neoliberal. Neste sentido o livro de Paul Singer constitui um relato substantivo, cujo intuito ultrapassa o resguardo da memória de fenômeno histórico importante para as ciências sociais.

Roberto Freire

da série "Contemporâneos do Futuro"
Vilma Figueiredo e Caetano E. P. de Araújo.
Brasília: Editora da UnB, 1997.

Eurico Antônio Gonzalez Cursino dos Santos

O senador Roberto Freire, por intermédio da pena dos professores Vilma Figueiredo e Caetano E. P. de Araújo, revela-nos suas idéias e, através delas, dá-nos mostra de uma maneira sólida e contemporânea de tratar-se uma questão que deixa quase todos sem ação, hoje em dia: é possível agir com "princípios" nesses tempos de hoje, tão pragmáticos e "flexíveis"? O que seria mesmo ação com princípios?

Max Weber deixou-nos um penetrante diagnóstico das modalidades alternativas e opostas de organização da consciência moral no século XX: ou ética da convicção, ou ética da responsabilidade. A ética da convicção, legado do mundo tradicional, permite aos que têm a consciência "convicta" a tranqüilidade das certezas absolutas e desconhecedoras dos direitos alheios a outras idéias e crenças. É uma maneira de agir-se com "princípios", não resta dúvida. Elege-se algumas "verdades" de procedência sobre-humana, e adapta-se toda a ação, toda a realidade social a elas. Não importa que se pense diferente — a diferença é apenas signo do erro, que deve ser "corrigido" pelo silenciar da diferença, pura e simplesmente. O "princípio" da ação goza assim de uma vida mais fácil, visto que não precisa dar conta da diferença — esta é que precisa submeter-se a ele. O princípio é, assim, rígido e, mesmo, orgulhoso de sua fixidez. O senador Freire esforça-se, ao longo de todo o livro, por caracterizar tal tipo de organização da consciência moral como sendo o mais grave obstáculo à existência de uma esquerda política com princípios no Brasil moderno. Que se entenda bem, porque é exatamente aqui que está o ponto: os princípios rígidos que fazem de seus possuidores "convictos" são a morte da ação com princípios, hoje em dia.

Eurico Antônio Gonzalez Cursino dos Santos é doutor em sociologia e professor adjunto do Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília.

Ao contrário, a ética da responsabilidade coteja princípios e conseqüências, compara a minha verdade com o direito alheio de elaborar a sua própria — mas isso sem transformar a própria ação em algo disforme, sem coerência interna e, portanto, mero reflexo do poder das conjunturas econômicas e políticas. É necessária, bem entendido, uma certa envergadura moral e intelectual para que se possa perceber, e praticar, a diferença entre a ética da responsabilidade e a mera adaptação aos interesses circunstancialmente mais fortes. Sim, porque o ético da responsabilidade aproxima-se, troca-se com detentores de poder que o convicto simplesmente demoniza e de quem afasta-se com uma altivez sanitária — deixando-lhes o campo livre para que usem o poder, que afinal é deles, como bem entenderem. Assim o convicto dorme tranqüilo, embalado pela incorruptibilidade de seus princípios, e a realidade da injustiça social, bem, essa pode grassar à vontade, crê o convicto, desde que eu me salve, puro e casto...

O senador Freire, homem maduro, não está muito interessado na castidade de suas idéias — mas interessa-se pela vida real das mesmas. Ensina, através de sua prática política, que a esquerda dos tempos atuais não só pode como deve ter princípios — esta é justamente sua diferenciação perante outras posturas no espectro político brasileiro e internacional (vide as recentes guinadas à esquerda na Inglaterra e na França). Mas esclarece-nos também sobre a pergunta: o que é ação com princípios, nos dias de hoje? Como unir princípios e flexibilidade da ação? A resposta resume-se em uma palavra: *reflexibilidade*. Nos nossos tempos, os princípios devem, exatamente para sobreviver, serem capazes de desencarnarem-se da roupagem concreta das leis e dos costumes morais. Os princípios devem, cada vez mais, tornar-se *abstrações* conscientes desta sua condição: ou seja, devem saber que não são leis concretas, *não devem aspirar tornar-se enunciados integrais de leis* - ao contrário, devem entender a concretização das leis como o resultado do espaço em que se relacionam e se "trocam" os diferentes princípios (se é que os há tantos assim). Apenas assim o princípio pode fazer justiça ao legado da cultura da modernidade, cultura subjetiva, na qual a tolerância e a diferença são funcionais. O princípio, adverte-nos o senador através de sua prática e de suas idéias políticas, é flexível na exata medida em que é produzido e nutrido *reflexivamente*. Se a consciência do político for capaz de abrigar o princípio enquanto abstração, sem ceder ao desejo "salvífico" de eternizá-lo literalmente em regras concretas, a ação do político poderá dar vida real a tal princípio, através das concessões recíprocas, dos acordos e das limitações: eis a vida concreta possível de um princípio que não se concebe como um instrumento de imposição tirânica.

Feitas estas considerações centrais, podemos entender melhor o esforço do senador para atualizar a idéia de esquerda na política brasileira, que é o tema constante de todos os capítulos. No primeiro, sobre o fim do socialismo, o senador e os professores passam em revista as estruturas históricas que levaram ao apogeu e à derrocada do socialismo. Desse balanço, conclui-se pela necessidade de "reconstrução da utopia socialista" (não há mudança social sem "utopismo", pensa o senador) a partir dos ideais caros e não superados da esquerda: justiça social, igualdade e, agora com mais força do que nunca, "democracia radical".

No capítulo 2, o senador Freire expõe seu pensamento sobre as relações entre o Estado, a democracia e o mercado. Nem Estado sem mercado (como no socialismo do planejamento total, da "racionalidade absoluta"), nem mercado sem Estado (como no neoliberalismo do "Estado mínimo"). A solução de mediação encontrar-se-ia na "ampliação progressiva da democracia", processo que poderia dar surgimento a uma terceira esfera, que providenciasse as pontes e os limites entre Estado e mercado: uma "esfera pública atuante", esfera da exposição e debate das diferenças, que fixe, "consensual ou majoritariamente, os parâmetros que regulem a ação do dinheiro e do poder", ou seja, quais os campos da vida regidos pela lei, quais os regidos pelo dinheiro, e quais os regidos pela livre interação dos cidadãos. Esta é, eu diria, a tese central da proposta de nova caracterização da esquerda, tal como feita pelo senador Freire. Prevenido tanto contra os excessos do Estado socialista tirânico, quanto contra a desumanidade inata das sociedades que se organizam exclusivamente pelo "mercado livre", o senador propõe um espaço público radicalmente democrático como o novo ideal norteador para a esquerda — sendo a sua função justamente a limitação das tendências "imperialistas" seja do Estado, seja do mercado. O ganho em realidade de tal proposta parece-me evidente: para sustentar-se, ela não precisa propor, com a leviandade incauta dos "convictos", que realidades estruturais da existência social humana, como o Estado ou o mercado, simplesmente deixem de existir. Ao contrário, contabiliza-as e *pensa-as a partir do fato de suas existências*.

Se o espaço público radicalmente democrático é a nova finalidade histórica da esquerda, a maior parte dos meios hoje disponíveis para tanto teria surgido da "revolução científica e tecnológica" ("a mais radical das revoluções já experimentadas pela humanidade", conforme se lê à p. 71), que é o objeto do terceiro capítulo. Raciocinando criativamente com as premissas marxistas sobre o dinamismo histórico liberado pelas relações entre a estrutura das forças produtivas e a das relações de produção de uma dada

sociedade, a revolução científica e tecnológica é vista, esperançosa e utopicamente, em sua virtualidade. Ou seja, é vista como abridora de caminhos e instaladora de possibilidades (ao mesmo tempo em que se constata seus atuais efeitos perversos), e não como o fado do desemprego estrutural. Sim, é verdade, argumenta o senador, que o desenvolvimento científico e tecnológico ataca mortalmente um certo tipo de emprego, o fabril e o agrícola. Mas e daí? Resta-nos apenas o choro? Não. Honrando a grandeza do pensamento de K. Marx, resta claro ao senador e aos professores que tamanhas alterações nas forças produtivas apenas põem as alterações nas relações sociais de produção na ordem do dia, muito antes de congelá-las... Trata-se de criar, a partir de análises desassombradas mas não apocalípticas acerca da natureza da vida social capitalista, modelos de organização social que possam catalisar as alterações que estão latentes, pulsando na nova ordem social — mas para isso é preciso *criar* tais modelos, e não repetir os do passado. O senador aposta no "surgimento, numa fantástica aventura humana, da civilização do conhecimento e da informação" (p. 74). Se os ideais da esquerda hão de ajudar a conformar a realidade, há de ser esta nova realidade, a única de que dispomos...

No capítulo 4, o senador aborda as "reformas necessárias". Seriam elas: a reforma do Estado, a reforma previdenciária, a reforma patrimonial (privatizações), a reforma tributária, a reforma agrária, a reforma do sistema financeiro e a reforma do sistema educacional. Sem entrarmos em detalhes, deve-se deixar claro que a agenda reformista do senador, se coincide formalmente com a agenda neoliberal, dela diverge substantivamente em termos de conteúdo. Em geral, as reformas do senador não passam pela minimalização do Estado, mas sim pelo redirecionamento das competências deste, cujo papel como agente de justiça social e de mais igualdade de oportunidades vem a ser reafirmado. O senador advoga um "Estado forte", capaz de regular o mercado, garantir a seguridade social e induzir o desenvolvimento (especialmente através de sua política científica e tecnológica). Tal Estado forte não deve ser confundido, entretanto, com o "Estado total" (p. 107), empreendedor, com intervenção direta na economia. Os tempos deste último já teriam acabado. O Estado forte significa fronteiras para a organização da sociabilidade que brota do mercado; dentro de tais fronteiras, é desejável, em nome da produtividade econômica, que a lógica do mercado tenha livre curso. Trata-se de limitar as diferentes "esferas" da vida social, fazendo com que cada uma delas seja regida por seu princípio intrínseco de justiça — Estado (poder), mercado (dinheiro), espaço público (democracia radical).

Finalmente, no capítulo 5 o senador Freire e os professores Figueiredo e Araújo procuram delinear o perfil da "Nova Esquerda". O principal traço de tal perfil seria o que garante, "nesse processo de mudanças, das instituições e da organização social que tenham capacidade de *incluir*, de *humanizar*, de *impedir a barbárie*" (p. 143, grifos meus). E o principal instrumento de tal desafio seria justamente a nova "esfera pública", a da democracia radical. Essa esfera parece ser o eixo que sustenta todo o esforço político, moral e intelectual do senador. Um exemplo de concretização de tal tendência cultural à democratização radical de parte importante dos laços sociais seria a Internet, que não é de governos, não é de mercados, não é de ninguém e é de todos. E tal condição de corporificação do espaço público radicalmente democrático que possuiria a Internet seria a prova mais cabal da viabilidade da aposta do senador: a Internet surgiu espontaneamente, com a força irresistível das tendências históricas profundas — não há "voluntarismo" em sua eleição à condição de exemplo do espaço público radicalmente democrático. Ela simplesmente concretiza tal espaço — e reage quando se quer limitar sua condição através da lei estatal, como por exemplo nos recentes debates sobre a proibição de "pornografia" na rede.

Para o senador, a atmosfera dessa nova esfera pública radicalmente democrática é o *consenso*. A idéia de consenso deve ser entendida em toda a sua amplitude: ela significa, sempre que possível, a superação da decisão *majoritária*, cuja característica é a de lidar de maneira rude e impositiva com as diferenças de posições. O consenso lhe é civilizatoriamente superior. E tais consensos devem versar primordialmente sobre os domínios em que poder e dinheiro podem circular de forma legítima.

A nova esfera pública também pressupõe o alargamento da cena política, com a incorporação de novos atores além dos tradicionais partidos. Para o senador, movimentos e correntes de opinião não partidários (exemplo clássico: os ecologistas) devem ser legitimamente recebidos na nova política. De uma forma geral, o espaço público radicalmente democrático depende da ampliação das formas da democracia direta, sem o monopólio "que os partidos exercem na mediação entre cidadãos e Estado" (p. 165).

O pensamento do senador parece-me fraquejar em um ponto: não há, no livro, indicações de um tratamento renovador para a questão do indivíduo. A obra política de Marx já padecia de tal carência: o "homem novo", que construiria a nova sociedade, seria um ser não-egoísta, inteligente, solidário e, ao mesmo tempo, altamente ciente de seus interesses próprios. Ou seja, seria um homem advindo de um outro mundo que não o nosso... O senador parece não se dar conta da magnitude desse problema, quando ape-

nas enuncia, sem indagar-se sobre os obstáculos (que são inúmeros), ser chegado o "momento do cidadão livre e, ao mesmo tempo, responsável pelo coletivo, do cidadão que é pessoa pública" (p. 80). O erro de Marx, seu otimismo ingênuo, parece ter grande força, pois que sobreviveu a todo o interessantíssimo esforço de crítica e de renovação empreendido pelo senador. Aparentemente, a esquerda talvez ainda não tenha aprendido que o "indivíduo" é um *problema*, devendo ser tratado muito mais sob o signo da incógnita do que sob o da afirmação. O velho pensamento liberal sabe muito bem disso, e esta é uma das razões de sua vitalidade histórica.

Da Utopia à Exclusão:
Vivendo nas ruas de Brasília
Marcel Bursztyn e Carlos Henrique Araújo.
Brasília/Rio de Janeiro: Garamond, 1997.

Inaê Elias Magno da Silva

Nascida do ideal modernista do desenvolvimento nacional, Brasília — *Capital da Esperança* — desde sua gênese apresentou-se como a materialização da utopia desenvolvimentista brasileira. Teve o progresso planejado em cada linha do seu projeto urbanístico-arquitetônico, o qual traçou uma cidade *sul-real*, apresentada ao mundo capitalista como mais humana, igualitária e harmônica que as cidades reais efetivamente existentes. Hoje, 37 anos após sua inauguração, muitos se perguntam *o que aconteceu ao sonho? Da Utopia à Exclusão: vivendo nas ruas em Brasília* é um livro que procura mostrar, sem uma pretensão generalizadora, um dos muitos aspectos nos quais falhou o sonho de Brasília: a utopia da integração depara-se nos dias atuais com uma triste realidade de miséria e exclusão.

Pautando-se na imagem proposta por Edmar Bacha de *Belíndia,* fusão de uma Bélgica com várias Índias, os autores buscam nos indivíduos que vivem nas ruas da capital federal subsídios para a compreensão de dois grandes fenômenos que vêm crescentemente marcando a realidade urbana brasileira: as migrações pobres para áreas urbanas e a exclusão social. A abordagem simultânea destes fenômenos demonstra, em última instância, sua contigüidade, pois apesar de não se tratarem de fenômenos similares, ambos constituem realidades cada vez mais indissociáveis. A reduzida capacidade de retenção do homem ao meio rural, o despreparo desse indivíduo para a vida urbana e sua situação estrutural de pobreza compõem um quadro de não-inclusão, responsável pela grande mobilidade espacial de camadas crescentes da população brasileira. Por outro lado, a atratividade natural das cidades, refletida não mais exclusivamente em termos de como-

---

Inaê Elias Magno da Silva é aluna do mestrado em Sociologia da Universidade de Brasília.

didade, mas sobretudo em termos de mínima expectativa de sobrevivência, faz com que o fluxo migratório das populações pobres ainda lhes seja preferencialmente dirigido. Não-incluídos em seu meio original, os migrantes pobres mantêm sua condição de excluídos no meio urbano e passam a viver das sobras da *urbes*, perambulando de um lado a outro da cidade, de uma cidade a outra, conforme o estado de suas condições materiais de sobrevivência, geralmente restritas à refeição seguinte e a um teto sob o qual dormir.

A obra, pequena e de leitura agradável, divide-se em duas partes, respectivamente intituladas: "Brasília Capital" e "Os Perambulantes na Capital". Na primeira delas são discutidas, dentre outras coisas, algumas das principais causas das migrações pobres para Brasília, destacando-se os fatores de expulsão do homem do campo e os fatores de atração da capital federal; as características das populações migrantes e seus principais trajetos no interior de Brasília; as particularidades segregacionistas da geografia urbana da capital federal; o processo de penetração na cidade, pela via de estratégias de sobrevivência, que vão da fixação residencial em ocupações clandestinas à realização de uma espécie de extrativismo de subsistência e, posteriormente, de comercialização, no qual o lixo urbano é metamorfoseado primeiro em alimento e, em seguida, em fonte de renda; e, por fim, a negligência do poder público nacional em desenvolver políticas que enfrentem a questão das invasões de miseráveis nas cidades, acompanhada, por um lado, da ineficácia das políticas locais que buscam "livrar-se" do problema através do envio das populações miseráveis para fora do local de origem ou de volta ao mesmo, e por outro, da dificuldade encontrada pelos governantes locais frente ao paradoxo de que quanto maior é a eficiência de uma política de inserção, maior é a atração demográfica dela decorrente.

A segunda parte versa mais especificamente sobre a pesquisa de campo, apresentando pressupostos, aspectos metodológicos e seus principais resultados. Desses, merecem destaque a grande mobilidade das famílias entrevistadas, muitas das quais já passaram por outras localidades antes de Brasília, sobretudo as cidades baianas de Irecê e Barreiras, das quais algumas das famílias abordadas são também provenientes; sua condição de perambulantes internos, quando recém chegados à cidade e ainda não adaptados aos ritmos e espaços; a fome como principal motor da mobilidade espacial e as expectativas de sobrevivência imediata como principais atrativos da cidade de Brasília; e, por fim, o gradual processo de demanda pelos serviços providos pelo Estado, oriundo da própria fixação deste migrante

na cidade, pelas vias da moradia permanente e do trabalho informal, principalmente com o lixo. Esta parte ainda conta com uma descrição de três casos de familiares e/ou conterrâneos que juntos desenvolveram estratégias próprias de sobrevivência em Brasília, através da constituição de precários agrupamentos residenciais e da organização dos trabalhos de cata, separação e venda de lixo reciclável e das atividades de vigia de carros, "flanelinha" nos sinais e pedinte nas ruas.

Como principais conclusões, os autores apresentam, no nível geral, atentando todavia para a obviedade desta conclusão, a necessidade de uma reforma agrária que responda pela fixação do homem no campo, evitando sua expulsão para as cidades. Em nível mais prático, concluem que o problema das migrações de excluídos para as áreas urbanas só poderá ser satisfatoriamente enfrentado com a implementação de políticas de âmbito nacional, ainda que com focos locais, visto que os enfrentamentos isolados não se tornam exitosos por seu efeito paradoxal de atração demográfica. Além de políticas voltadas para a contenção do fenômeno da perambulação, os autores apontam a necessidade de que o Estado cuide das massas de excluídos que já se encontram nas franjas urbanas sobrevivendo em condições degradantes; para esses que já migraram, "é preciso uma estratégia localizada de inserção nos locais de destino". Por fim, propõem como possível forma de inserção dos excluídos em questão na cidade de Brasília a organização de cooperativas e associações que sirvam de base para a humanização das atividades de cata, melhorando as condições de vida dos indivíduos que vivem dos restos da cidade. A esta solução fazem ainda uma ressalva de cunho ético: "ainda que os catadores deixem de ser clandestinos, o trabalho com o lixo não os liberta do estigma de serem uma população que sobrevive dos despojos da cidade".

Apesar de ser o resultado bem estruturado e bem apresentado de uma rica pesquisa empírica com os migrantes que vivem nas ruas de Brasília, o livro em apreço peca por relegar a discussão teórica das temáticas da migração e da exclusão social a um segundo plano, quase que negligenciando o desenvolvimento das ciências sociais nas duas áreas em questão, dando preferência a uma forma de abordagem que corre o risco de ser classificada como empirista. Afora isso, o livro traz importantes contribuições aos estudos sobre migração, por apresentar dados dos universos de vida e trabalho desses indivíduos, bem representados por Cristóvão Buarque pelo neologismo de *modernômades*, homens do final do século que vivem a perambular pelo mundo sem endereço, sem reconhecimento social ou político, sem paradeiro, sem casa, sem trabalho, sem comida, sem cidadania.

Competitividade: a que será que se destina?

Made in Brazil: desafios para a indústria

João Carlos Ferraz, David Kupfer & Lia Haguenauer

Rio de Janeiro: Campus, 1995.

Francisco S. C. Teixeira

Desde que, a partir de 1990, o processo de abertura da economia brasileira se acelerou, o tema da competitividade industrial tornou-se corriqueiro e recorrente. Antes uma preocupação quase que exclusiva de um conjunto de acadêmicos, a noção de competitividade passou a freqüentar com mais assiduidade os meios de comunicação, assim como atraiu maior atenção da área governamental. Na grande maioria das vezes, estudos, reportagens e entrevistas ressaltavam os problemas competitivos da indústria brasileira, tida, em geral, como incapaz de enfrentar a competição externa promovida pela abertura, a não ser que mudanças radicais e milagrosas fossem rapidamente introduzidas. Esse tipo de visão ganhou grande popularidade, principalmente entre empresários e demais atores envolvidos com os destinos da indústria brasileira.

Apesar desse repentino interesse no tema, podia-se notar que os estudos e diagnósticos de competitividade, principalmente aqueles apresentados ao grande publico através da *media,* careciam de fundamentação básica, de um mínimo de rigor conceitual e metodológico. Afinal, para os estudiosos do tema, as dificuldades começavam na própria conceituação de competitividade, especialmente quando se saia do nível da firma para incorporar setores, ou mesmo países. A esse problema conceitual básico, seguem-se outros amplamente debatidos na literatura internacional quais são os *indicadores* relevantes? São eles comuns a todos os setores? Quais são os *fatores* que, em determinado contexto, explicam a existência ou a falta de competitividade de um determinado setor de atividade? Quais os mecanismos

---

Francisco L. C. Teixeira é pesquisador do Núcleo de Pós-graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia, atualmente em pós-doutoramento na Universidade do Texas, em Austin.

de que dispõem os governos para promover a competitividade internacional da sua indústria, ou é esse um assunto no qual a presença de *políticas públicas é* dispensável ou mesmo indesejável? Na falta de respostas para essas perguntas, os diagnósticos levados ao grande público eram ditados, na maioria das vezes, pelos interesses dos seus autores, seja para vender serviços de consultoria, manipular tarifas ou formular políticas. Mesmo assim, a abertura seguiu o seu curso sem, no atacado, mostrar preocupação com os destinos do parque industrial instalado no país.

O livro *Made in Brazil: desafios competitivos para a indústria* veio para preencher a lacuna acima identificada. Com base em fundamentação conceitual *e* teórica, proposta metodológica clara e extensiva trabalho de campo, o objetivo é o de apresentar um diagnóstico da competitividade da indústria brasileira, a partir da situação dos seus segmentos e setores. Este livro e um dos que resumem os resultados de um extenso projeto de pesquisa, financiado pelo Governo Brasileiro *e* o Banco Mundial, que reuniu mais de oitenta pesquisadores *e* especialistas, espalhados por 18 instituições nacionais *e* internacionais, coordenadas pelo Instituto de Economia da UNICAMP e pelo Instituto de Economia Industrial da UFRJ.[1] O consórcio formado para executar o estudo foi selecionado através de concorrência pública, a cujo edital responderam diversas outras instituições de pesquisa. Deve-se ressaltar que esse estudo, denominado Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira (ECIB), **e** o livro correspondente, inserem-se em uma série internacional, que começou com o *Made in América* **e** que teve continuidade com o *Made in France e Made in Japan.*

O livro inicia pela discussão do conceito de competitividade, visando a identificar o mais adequado para fins do estudo. Ao definir competitividade como a *capacidade de a empresa formular e implementar estratégias concorrenciais, que lhe permitam ampliar ou conservar, de forma duradoura, uma posição sustentável no mercado,* o estudo faz uma opção teórica clara: competitividade não é apenas com base em cooperações de desempenho e eficiência (produtividade) no curto prazo. A dinâmica do processo de concorrência, e a capacidade das firmas de enfrentá-lo, é variável chave. Em sendo assim, a análise deve ter como referencial o *padrão de concorrência* vigente em cada setor e a possibilidade de ele ser alterado pela implementação de *estratégias competitivas* que impactam, por sua vez o *desempenho* dos concorrentes. É evidente, portanto, que essa opção teórico-metodológica afasta-se dos modelos neoclássicos, onde os mercados são

organizados de acordo com modelo de concorrência perfeita e estão sempre tendentes ao equilíbrio.

Outra opção teórico-metodológica importante é a que define a análise dos *fatores de competitividade.* Nos estudos convencionais, *os* fatores de competitividade são pertinentes, apenas, ao nível da firma, como se a estrutura de mercado onde ela se encontra e o correspondente padrão de concordância, bem como as variáveis de entorno, inclusive as macroeconômicas não tivessem qualquer efeito sobre a capacidade das firmas enfrentarem a competição, principalmente a competição externa. Esse tipo de abordagem certamente projeta uma imagem incompleta e, muitas vezes, distorcida, da real capacidade de empresas, localizadas em espaços econômicos específicos, sobreviverem no curto e médio prazos, que é o que importa. A opção do ECIB é por uma análise de um conjunto amplo de variáveis que impactam a capacidade de as empresas competirem, organizadas em três categorias: *fatores empresariais* — ou aqueles sobre os quais as empresas detém poder de decisão e podem ser controlados ou modificados através de condutas ativas assumidas, com destaque para a capacidade de inovação — ***fatores estruturais*** — aqueles sobre os quais a capacidade de intervenção da empresa é limitada pela mediação o do processo de concorrência, que são específicos para cada indústria — e os *fatores sistêmicos* — que são externalidades para a empresa e sobre os quais ela tem escassa ou nenhuma possibilidade de intervir, a exemplo dos fatores macroeconômicos, político-institucionais, regulação, infra-estrutura, sociais e internacionais. A análise da competitividade da indústria brasileira, portanto, teria que enfrentar o desafio de incorporar um conjunto complexo de variáveis para que o quadro apresentado fosse o mais completo possível.

No capitulo 2, o *Made in Brazil* apresenta, em retrospectiva, a situação da indústria, após a chamada década perdida (anos 80). Entender a "herança da crise" torna-se essencial para que haja coerência com o marco teórico e metodológico escolhido ao enfrentar a abertura, a indústria brasileira passava por um longo período de instabilidade e baixo crescimento, ao qual teve que se adaptar, utilizando diversas estratégias que tentavam acompanhar as mudanças na políticas econômica. O decréscimo das taxas de investimento, resultante das estratégias de adaptações, é uma das características mais marcantes do período. Certamente, esses condicionantes históricos impactaram a competitividade, limitando as possibilidades de enfrentar a concorrência internacional, quando aprofundada a abertura a partir de 1990.

Ao sintetizar os resultados das análises dos 25 setores industriais que faziam parte da amostra, os autores escolhem um caminho inovador. Par-

tindo de um nível de agregação relacionado com a noção de *segmento industrial* — que abrange *setores* estreitamente vinculados e que enfrentam condições tecnológicas e de mercado similares — chega-se ao nível de *grupo industrial*, que reúne os *segmentos que abrigam os setores nos quais as empresas sofrem o mesmo tipo de influência dos fatores determinantes e desenvolvem estratégias similares e, portanto, apresentam pontos em comum no que diz respeito à competitividade.* Nesse procedimento, nota-se, claramente, a coerência com o referencial teórico-metodológico utilizado. O padrão de concorrência, inerente aos fatores estruturais, serve não só para identificar *indicadores* de competitividade relevantes, mas também para segmentar e, ao mesmo tempo, agrupar os setores constituintes da indústria de transformação como um todo. A partir dai, diagnósticos de competitividade não poderiam mais ser feitos com o uso e abuso de indicadores parciais, incompletos e desconectados dos contextos estrutural e sistêmico.

São quatro os grupos industriais analisados: *Bens Commodities* — incluindo os segmentos de insumos metálicos, química básica, agroindústrias de exportação e celulose e papel; *Bens Duráveis e seus Fornecedores* — que abrangem Os segmentos automotivo e eletrônico de consumo; *Bens Tradicionais* incorporando agroindústrias de alimentação, textil-calçados e mobiliário; e, por último, os *Bens Difusores de Progresso Técnico* — formado pelos equipamentos eletrônicos e equipamentos eletromecânicos. Para cada grupo industrial, em seguida, é dedicado um capitulo de análise. Ela é iniciada com os pontos fortes e fracos dos grupos industriais para, na seqüência, descer aos detalhes dos segmentos e setores. O objetivo e, a partir do panorama internacional e com base em um conjunto de indicadores específicos para os grupos, segmentos e setores industriais, identificar a competitividade das unidades analisadas, seus pontos fortes e fracos e os fatores que respondem pela situação encontrada.

Resumidamente, o diagnóstico pode ser visto da seguinte forma. O grupo de *Bens Commodities é* o que apresenta maior capacidade competitiva. Esse grupo é formado por segmentos e setores cuja competitividade depende, em grande medida, além de capacitação técnica para produzir em plantas de larga escala, da existência de matérias primas abundantes e baratas, a exemplo de insumos metálicos, agroindústria e celulose e papel. São segmentos intensivos em escala e que se organizam em estruturas de mercado em que predominam grandes empresas, caracterizando oligopólios homogêneos. Mesmo demonstrando capacidade internacional de competição, os produtores brasileiros de Bens *Commodities* enfrentam o desafio de criar capacitação para diferenciar seus produtos e aumentar o porte empresarial,

condições essenciais para sobrevivência no mercado internacional no médio e longo prazos.

O Grupo dos Bens Duráveis e seus Fornecedores é o que enfrenta um processo de transformação mais rápido, tanto no exterior como no mercado interno, a exemplo da indústria automobilística. É um grupo em que predominam empresas multinacionais, com estratégias globalizadas, que visam, fundamentalmente, a explorar oportunidades de mercado onde elas se apresentem. A expansão do mercado, aqui visto sob o prisma do Mercosul, é uma das condições para aumentar a atratividade e competitividade do país do ponto de vista dessas empresas. Do ponto de vista dos seus fornecedores, a sobrevivência está relacionada ou à participação nas estratégias de *global sourcing* dos seus clientes, ou é definição, por parte destes, de estratégias de *local sourcing*. Essas mesmas considerações, grosso modo, são válidas para o segmentos de bens eletrônicos de consumo, na medida em que ele vem sendo crescentemente desnacionalizado.

O Grupo de Produtos Tradicionais tem como principal característica a heterogeneidade nos padrões de concordância e estratégias. Para as empresas deste grupo, a concordância do produto importado é mais forte, pelo menos no outro prazo, e depende de fatores conjunturais internos e externos. Flexibilidade organizacional, diferenciação do produto e agilidade mercadológica sendo indispensáveis. Frente a esse quadro, a capacidade empresarial para desenhar e implementar estratégias de adaptação é um fator competitivo fundamental. O diagnóstico apresentado pelo livro aponta para uma marcante heterogeneidade competitiva, em consonância com os padrões concorrenciais prevalecentes no grupo. A recuperação da capacidade de consumo de boa parte da população brasileira vem favorecendo vários setores desse grupo. No entanto, o ajuste estrutural é melhor implementado pelas empresas de grande porte e com capacitação gerencial mais avançada.

Por último, temos o grupo dos Bens Difusores de Progresso Técnico, que reúne os produtores de bens de capital. A importância desse grupo é capital: Como *transmitem novas tecnologias, incorporadas nos equipamentos que produzem, as empresas desses setores têm papel central no processo de desenvolvimento industrial determinando, em grande parte, o ritmo de incremento da produtividade do conjunto da economia.* O Brasil é o país da América Latina que, durante a fase de substituição de importações, conseguiu implantar o maior e mais diversificado parque produtor de bens de capital. Porém, as fragilidades competitivas do segmento tornaram-no o mais vulnerável ao processo de abertura. Hoje, segundo os autores de *Made in Brazil,* existe um processo de *substituição por importações* implantado

no setor. Mesmo com o crescimento dos investimentos em capacidade produtiva interna as empresas locais não estando aptas a suprirem competitivamente a nova demanda, caso não promovam uma atualização tecnológica acelerada.

O diagnóstico apresentado, como já assinalado, tem embasamento teórico, metodológico e empírico. Além de ser profundo, ele permite que os desafios competitivos para a indústria brasileira sejam resumidos no capitulo final. A abertura econômica revelou as fragilidades e fortalezas da nossa indústria, encerrando uma década (ou mais) perdida e um longo período de substituição de importações. Para enfrentar a nova situação, as empresas estão mudando suas estratégias, promovendo atualização organizacional e tecnológica e passando por ampla reestruturação patrimonial. Os resultados dessas mudanças já podem ser sentidos, mas só podendo ser completamente avaliados quando o país passar da fase de estabilidade de curto prazo para uma fase de desenvolvimento sustentado no crescimento dos investimentos produtivos, o que, mesmo com o Plano Real, ainda não se vislumbra.

O Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira, no qual se baseou o livro *Made in Brazil,* tinha como objetivo final apresentar sugestões de políticas industriais visando a estimular a competitividade internacional da nossa indústria. Isso foi feito, principalmente no livro organizado por Coutinho e Ferraz, sem recorrer aos esquemas do passado, mas utilizando os critérios de seletividade, convergência e perenidade, conforme especificações dos clientes (Governo Brasileiro e Banco Mundial). Após o estudo concluído, parece que, pelo menos, um dos clientes mudou de idéia: ele não foi sequer discutido pelo atual governo está preso no bizantino debate quanto à necessidade de políticas industrial. Mais um desperdício de dinheiro público? Talvez não completamente. Pelo menos treinou-se um grupo expressivo de pesquisadores em diagnóstico de competitividade, além do que, após esse trabalho, ficou mais difícil falar de competitividade para simplesmente vender consultorias, ideologias ou interesses velados.

1 - O livro Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira, organizado por Luciano Coutinho e João Carlos Ferraz (Campinas: Papirus/Unicamp, 1994), também lida com os resultados do citado estudo. A abordagem do Made in Brazil, porém, é mais analítica e conceitual e menos propositivo de políticas, refletindo as visões pessoais dos três autores sobre a competitividade da indústria brasileira.

Este número dedica-se à reforma do Estado hoje em curso no Brasil. O projeto de reformar-se o Estado brasileiro não é, de modo algum, uma novidade de nossos tempos. Ao contrário, é um velho projeto, que adentrou a cena política nacional ainda no século passado. Sua atualidade deriva, em boa parte, da constância histórica, como que a reiterar a existência, ali, de um possível ponto de inflexão na história, na cultura e na sociedade brasileiras. E deriva também, conforme veremos, da natureza do momento histórico, momento de mudanças aceleradas, paradoxais e descontínuas, cujos segredos ainda desconhecemos, e que conjugam de uma maneira nova a alteração e a tradição, a igualdade, a liberdade e a hierarquia, a ciência e a política, a dominação política, a autonomia moral individual e o bem-estar da sociedade.

Paralelo 15

ISSN 0102 - 6992

EDITORA UnB