

TEORIA E CULTURA

REVISTA DA PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS DA UFJF

VOLUME 10, NÚMERO 1
JANEIRO A JUNHO DE 2015
JUIZ DE FORA - MG, BRASIL

Instituições e Desenvolvimento
Organizador:
Eduardo Salomão Conde

ISSN 2318-101x (on-line)

ISSN 1809-5968 (print)

Teoria e Cultura	Juiz de Fora	v. 10	n. 1	jan./jun.	p. 1-155	2015
------------------	--------------	-------	------	-----------	----------	------

TEORIA E CULTURA é uma publicação semestral do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora, destinada à divulgação e disseminação de textos na área de Ciências Sociais, estimulando o debate científico-acadêmico. O projeto editorial contempla artigos científicos, verbetes, ensaios, resenhas, entrevistas, fotografias e traduções de textos da área de ciências sociais. A Teoria e Cultura publica predominantemente em português e é aberta a outras línguas, havendo justificativa editorial. Endereço eletrônico: <http://teoriaecultura.ufjf.emnuvens.com.br/TeoriaeCultura/index>
E-mail: teoriaecultura@gmail.com

EDITOR / EDITOR
RAUL FRANCISCO MAGALHÃES

CONSELHO EDITORIAL / EDITORIAL BOARD
RAUL FRANCISCO MAGALHÃES
THIAGO DUARTE PIMENTEL
MARCELLA BERALDO DE OLIVEIRA
JOÃO DAL POZ NETO
RUBEM BARBOZA FILHO

PROJETO GRÁFICO / GRAPHIC PROJECT
Carolina Pires Araújo
Nathália Villane Rippel

DIAGRAMAÇÃO / DIAGRAMMING
Nathália Villane Rippel

REVISÃO / REVIEW
Thiago de Niemeyer M. Loureiro

CONSELHO CONSULTIVO / EDITORIAL ADVISORY BOARD
André Moysés Gaio (UFJF)
Beatriz de Basto Teixeira (UFJF)
Eduardo Antônio Salomão Condé (UFJF)
Euler David Siqueira (UFRRJ)
Fátima Regina Gomes Tavares (UFBA)
Francisco Colom González (IFS, CSIC, Espanha)
Jessé José de Souza (UFJF)
Jorge Ruben Tapia (UNICAMP)
José Alcides Figueiredo Santos (UFJF)
Jurema Gorski Brites (UFSM)
Luiz Fernando Dias Duarte (Museu Nacional/UFRJ)
Luiz Werneck Vianna (PUC/RJ)
Marcelo Ayres Camurça (UFJF)
Maria Alice Rezende de Carvalho (PUC/RJ)
Moacir Palmeira (Museu Nacional/UFRJ)
Octavio Andrés Ramon Bonet (UFRJ)
Octavio Guilherme Velho (Museu Nacional/UFRF)
Philippe Portier (EPHE, Paris-Sorbonne, França)
Raul Franciso Magalhães (UFJF)
Ricardo Augusto Benzaquen de Araújo (PUC/RJ)



UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA

Reitor
Júlio Maria Fonseca Chebli

Vice-Reitor
Marcos Vinício Chein Feres

Pró-Reitor de Cultura
Valéria Faria

Pró-Reitora de Pós-Graduação, Pesquisa e Inovação
Maria Cristina Andreolli

INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS

Diretor do ICH
Altemir José Gonçalves Barbosa

Coordenador do PPGCSO
Dmitri Cerboncini Fernandes

Chefe do Departamento de Ciências Sociais
Fernando Tavares



EDITORA UFJF

DIRETOR DA EDITORA UFJF / PRESIDENTE DO CONSELHO EDITORIAL
ANTENOR SALZER RODRIGUES

CONSELHO EDITORIAL
AFONSO CELSO CARVALHO RODRIGUES
FABRÍCIO ALVIM CARVALHO FREDERICO BRAIDA
HENRIQUE NOGUEIRA REIS ROGERIO CASAGRANDE
SUELI MARIA DOS REIS SANTOS

<http://www.editoraufjf.com.br> E-mail: distribuicao.editora@ufjf.edu.br

Ficha catalográfica

Teoria e Cultura: Revista do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFJF/Universidade Federal de Juiz de Fora, Instituto de Ciências Humanas, Departamento de Ciências Sociais. v. 10 n 1 jan. - jun. 2015, Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2015.

Semestral
ISSN 1809-5968 (impresso/print)
ISSN 2318-101x (on-line)

1. Ciências Sociais - Periódicos

SUMÁRIO

Apresentação Eduardo S. Condé	07
Nota Editorial	09
Novas Capacidades Estatais para Estados Desenvolvimentistas: O Conselho do Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), do Brasil e o Conselho de Desenvolvimento Econômico Nacional e Trabalho (NEDLAC), da África do Sul Eduardo R. Gomes	11
A Coordenação Tripartite no Brasil: uma Abordagem de Economia Política Lorena Ferraz Cordeiro Gonçalves & Moisés Villamil Balestro	27
O CDES e a crise: O diálogo social como estratégia de combate à crise econômica de 2008 Willyan Alvarez Viégas & Cristiano Fonseca Monteiro	41
Inflação e desenvolvimento no pensamento econômico brasileiro Inês Patrício & Victor Leonardo de Araujo	55
Aproximações Analíticas das Trajetórias de Políticas de Educação e Saúde no Brasil, Argentina e Chile (1980-2000) Cristiane Kerches da Silva Leite & Ursula Dias Peres	66
Práticas discursivas, desigualdade de gênero e estratégias de resistência política na experiência de teólogas docentes Neiva Furlin	86
Criminalidade, Técnicas de Intervenção e Política Criminal: Representações e Análise da Reabilitação do Criminoso Márcia Mathias de Miranda	103
A república como ideal normativo: notas de pesquisa Diogo Tourino de Sousa	113
Verbetes	129
Intelectual Público Fernando Perlatto	131
Resenha Thomas Piketty e a Economia Política da Desigualdade Eduardo Salomão Condé	139
Norrmas para publicação	154

Apresentação

O volume da Revista Teoria e Cultura que o leitor tem ao alcance dos seus olhos é um pequeno dossiê sobre um tema conhecido das Ciências Sociais: instituições e desenvolvimento. O campo de estudos sobre desenvolvimento já recebeu, no passado, um rótulo como uma sociologia, ainda que, muito devido ao terremoto ideológico conservador a partir dos anos de 1980, o tema tenha recuado em volume de estudos ou tenha sido promovido um grande giro deste em direção à Economia Institucional. Não por coincidência, desde o final dos anos de 1990, a temática desenvolvimento retomou o caminho da Academia nas Ciências Sociais com significativa força, deslocando-se dos estudos de índole econômica para novamente os campos da Sociologia e, fortemente, da Ciência Política. O encontro do tema desenvolvimento com as instituições é também uma resposta ao mote ideológico dos anos de 1990, a tese de que as “boas” instituições e práticas das tradições liberais anglo-saxônicas deveriam ser mimetizadas em países como o Brasil. Não apenas uma resposta, mas a constituição de um campo renovado de interesse, uma redescoberta do papel da história, da diversidade e das políticas como catalisadoras das interpretações

Enquanto a América Latina viveu o sono de uma economia de mercado redentora e desregulamentada, toda uma nova perspectiva se desenvolvia na Europa, particularmente entre intelectuais e pesquisadores interessados em estudar as instituições enquanto esferas para o diálogo. Em parte oriunda da tradição dos estudos neocorporativos, mas marcada pela presença de novos pactos agora em países com escassa ou nenhuma tradição neocorporativa (Espanha, Itália, em parte a Holanda), vinha acompanhada pelo esforço em pensar políticas de reforma para o Estado de Bem-Estar, em particular com relação ao mercado de trabalho e a previdência social nos anos de 1990. No plano internacional, P. Schmitter, M. Rhodes, B. Ebbinghaus, A. Hassel, A. Hemerijck e P. Pochet (entre outros) representam esta perspectiva. No Brasil, Jorge Tapia foi um importante autor a partir desta matriz europeia.

A primeira parte deste dossiê traz três contribuições recentes a este campo, os textos de Eduardo Gomes, Moisés Balestro & Lorena Gonçalves e Cristiano Monteiro & William Viegas. Eduardo Gomes traz um conjunto de reflexões com relação às experiências recentes de coordenação e Conselhos de Desenvolvimento no Brasil (particularmente o Conselho de Desenvolvimento Econômico Social – CDES) e na África do Sul, dois dos países em destaque nos denominados BRIC's. O texto de Moisés e Lorena recupera a tese das coordenações tripartite como processo político e em relação à qualificação profissional, estudando o tema à luz da complementaridade institucional. Monteiro e Viegas trazem a lume o necessário debate em torno da superação dos impasses proporcionados pela crise de 2008 e o papel desempenhado pelo CDES neste debate, tanto como formulador quanto como instância de diálogo.

A interface entre Ciências Sociais e Economia, muito negligenciada pela segunda em relação às primeiras, é valorizada por Inês Patrício e Victor de Araujo. Os autores fazem uma recuperação do debate histórico sobre inflação no Brasil partindo dos estudos da CEPAL e do debate entre heterodoxia e ortodoxia econômicas, debates com consequências muito atuais e de impacto sobre políticas públicas e desenvolvimento. Finalmente, o texto de Cristiane Kerches e Úrsula Peres é uma entrada importante em um campo onde instituições e desenvolvimento se encontram: as políticas públicas de educação e saúde em três países – Brasil, Chile e Argentina – tomando o cenário externo, representado pelas organizações multilaterais, como pano de fundo e as configurações de interesses organizados com relação ao Estado.

A revista Teoria e Cultura espera trazer este debate como contribuição às Ciências Sociais brasileiras de uma agenda de pesquisa em expansão. Discussão tão necessária não apenas para melhor compreender o campo de estudo, mas também para a proposição de uma agenda de desenvolvimento para o país.

Eduardo S. Condé

Nota Editorial

Além dos textos do Dossiê Instituições e Desenvolvimento, completam a revista 3 artigos: O primeiro é *Práticas discursivas, desigualdade de gênero e estratégias de resistência política na experiência de teólogas docentes*, de Neiva Furlin, no qual se discute uma crítica ao discurso teológico a partir da perspectiva de gênero. O segundo é *Criminalidade, técnicas de intervenção e política criminal: representações e análise da reabilitação do criminoso*, de Márcia Miranda, que examina, com base em dados empíricos qualitativos, as percepções dos agentes envolvidos na aplicação penas alternativas ao crime de furto em Minas Gerais. O terceiro texto é *A república como ideal normativo: notas de pesquisa de Diogo Sousa*, onde o autor recupera a ideia de uma tradição republicana na teoria política visando construir um modelo normativo de república. Completando as seções da revista temos o *Verbetes Intelectual Público* por Fernando Perlatto e a Resenha do livro de Thomas Piketty, *O Capital no século XXI*, por Eduardo Condé. Boa Leitura.

NOVAS CAPACIDADES ESTATAIS PARA ESTADOS DESENVOLVIMENTISTAS: O CONSELHO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (CDES), DO BRASIL E O CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NACIONAL E TRABALHO (NEDLAC), DA ÁFRICA DO SUL

Eduardo R. Gomes*

RESUMO

Este artigo explora a importância de capacidades estatais construídas através de relações extra parlamentares Estado/sociedade, como uma forma dos novos estados desenvolvimentistas se beneficiar de janelas de oportunidade. Como exemplos de estados desenvolvimentistas, este estudo enfoca conselhos Estado/sociedade extra parlamentares representativos da África do Sul e Brasil, depois de 1994 e 2002, respectivamente, e sugere que estes conselhos de fato podem aumentar a força dos novos estados desenvolvimentistas, especialmente se as questões são consideradas em diferentes níveis políticos tais como macro, meso e micro.

Palavras-chave: Concertação; Conselhos; Desenvolvimento.

New State Capacities for Developmental States: Brazil's Council for Social and Economic Development (CDES) and South Africa's National Economic Development and Labour (NEDLAC)

Abstrac

This paper explores the importance of state capacities built by extra parliamentary state society relations, as a way of the new developmental states to benefit from windows of opportunity. As examples of developmental states, it focuses on South Africa's and Brazil's state society advisory extra parliamentary representative state councils after 1994 and 2002 respectively, and suggests that these councils indeed may add strength to the new developmental states, especially if issues are considered at different policy levels such as macro, meso and micro.

Key-words: Consultation; Councils; Development.

INTRODUÇÃO: O NOVO ESTADO DESENVOLVIMENTISTA, RELAÇÕES ESTADO/SOCIEDADE E CAPACIDADES ESTATAIS

Em 2010, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) diagnosticava que os “países em desenvolvimento” estavam diante de uma “janela de oportunidade” para ascensão na ordem internacional, que era a expectativa que a divisão do PIB mundial do início do século, em aproximadamente 60% para os “países desenvolvidos” e 40% para os países em desenvolvimento, fosse revertida em torno de 2030, tendo em vista o desempenho econômico superior que estes últimos vinham tendo em relação àqueles

desde o início do século.¹ Na iminência da reunião do G-20, em novembro do mesmo ano em Seoul, Canuto e Giugale subscreveram aquele diagnóstico e salientaram que “Os governantes das economias emergentes terão que desenvolver e perseguir uma nova ortodoxia econômica”, certamente não se referindo àquelas baseadas no fundamentalismo do mercado.²

Se este poderia ser um caminho para enfrentar esta questão, nossa opção é outra. Centrado nos países dos BRICS como exemplo destas economias emergentes, este trabalho busca analisar em que termos a formação de instituições de representação extra parlamentares, na esfera das relações Estado/Sociedade destes países, podem representar uma

*Doutor em Ciência Política pela Universidade de Chicago (EUA), professor da Graduação e da Pós-graduação do Departamento de Ciência Política da UFF e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).
Email: gomeseduar@gmail.com

expansão das capacidades estatais de interlocução entre o Estado e a sociedade civil para possibilitar a formulação de novas políticas de desenvolvimento, beneficiando-se eventualmente da mencionada “janela de oportunidade” (Boschi, 2013).

Neste novo contexto pós neoliberal, as estratégias de desenvolvimento passaram de fato a conferir um lugar proeminente ao Estado como indutor do desenvolvimento, com menor interferência na órbita da produção e maior atuação como regulador, diferentemente do modelo do pós-guerra. As Ciências Sociais, por sua vez, revelaram um renovado interesse nos estudos sobre desenvolvimento, abrindo debates sobre o papel do Estado, seu relacionamento com o mercado, as formas de articulação entre os atores estratégicos nos campos político e econômico, entre outros aspectos.

Dentro dessa preocupação, voltaram a ganhar importância os estudos sobre os processos bem-sucedidos de crescimento em economias do Leste Asiático, caracterizados por um papel ativo do Estado e das instituições na dinâmica da industrialização, estimulando a discussão sobre a importância do ambiente institucional no desempenho socioeconômico de um regime de produção particular (Amdsen, 2004, Wade, 1990). Já a literatura sobre variedades de capitalismo, dominante no campo da Ciência Política nos últimos 15 anos, incorporou o papel de complementaridade institucional como requisito para o desempenho socioeconômico eficiente de países em geral (Hall & Soskice, 2001; Hancké, 2009).

A construção de um novo Estado desenvolvimentista defronta-se, contudo, com o desafio de buscar maior coordenação entre Estado, empresários e trabalhadores, que têm capacidade privilegiada de influir no ciclo de políticas públicas (Evans, 2005, 2008). Mais recentemente, defrontou-se também com várias críticas à formulação inicial sobre o Novo Desenvolvimentismo (Carneiro, 2013), chegando Gonçalves a afirmar que o Neodesenvolvimentismo não tem uma concepção propriamente diversa de desenvolvimento, pois “é fortemente crítico em relação ao nacional desenvolvimentismo e as convergências com a ortodoxia convencional são evidentes”, em direto confronto com a formulação inicial deste modelo e de seus desdobramentos (Gonçalves, 2014: 637).

Já com base no trabalho de Abris e Martin (2010), Gomide e Pires assinalam que talvez estejamos à frente de uma configuração peculiar de “ativismo estatal sem Estado” porque esta concepção deriva

“de ferramentas e mecanismos indutores do mercado no lugar de comandos diretivos autoritários”. De qualquer forma, nesta percepção, mantem-se “um papel central para o Estado no processo de desenvolvimento” (Gomide e Pires, 2014: 15).

Nos seus estudos sobre Estado e desenvolvimento, Evans já alertava, em 2005, que, para além do crescimento econômico e da transformação produtiva, seria importante levar em conta o contexto de democracia e fortalecimento da sociedade civil, desde que os objetivos de desenvolvimento necessitam de maior legitimidade de parte da sociedade, do que no contexto do Estado desenvolvimentista, que esteve associado a regimes autoritários. Nessas formulações, ele ressalta que o controle democrático “de baixo para cima” pode constituir uma importante fonte de legitimação para uma coalizão mais ampla da sociedade em torno de uma estratégia de desenvolvimento, tal como preconizada pelo novo desenvolvimentismo. Por outro lado, o controle democrático é mais frágil vis-à-vis à burocracia do Estado e as elites empresariais, ainda que enfrente a própria natureza hierárquica da burocracia, tornando-a menos responsiva às pressões vindas da sociedade civil organizada (Evans, 2005).

Assim, a construção de um Estado desenvolvimentista depende de uma combinação do que pode ser visto como três pilares de um tripé. São eles: a) a capacidade burocrática baseada em recrutamento meritocrático com normas profissionais estáveis, carreiras compensadoras e estruturas organizacionais coordenadas, que possibilitem a busca de objetivos coletivos, b) “sinais de mercado” com custos e benefícios que facilitem a alocação eficiente de recursos e possibilitem que os objetivos sejam consistentes com os meios disponíveis e c) a participação democrática de baixo para cima que assegure que os objetivos perseguidos pelo Estado reflitam os desejos dos cidadãos (Evans, 2005).

Mais tarde, o mesmo Pater Evans aprofundaria essa discussão, assinalando que o “novo Estado desenvolvimentista do século XXI” deveria ser uma extensão do que o antecedeu, caracterizado pela “autonomia inserida” na relação Estado/empresas, mas também com uma interlocução de mão dupla com a sociedade civil, sob “instituições políticas e capacidade de definir objetivos coletivos” e com base no investimento nas “capabilidades humanas” (Evans, 2008: 3).

Além disso, Evans assumiu uma dinâmica virtuosa do que seria o regime produtivo do século XXI que é o *bit-driven growth*, na transição em

andamento de economias industriais para economias de serviços. Baseando-se em Ostrom, o autor ressalta que, nesse caso, “as capacidades estatais de dinamização dos serviços devem ser co-produzidas pelos seus recebedores”, com na saúde, educação, mas “as habilidades e capacidades organizacionais para estimular este engajamento são mais complexas e difíceis de serem construídas porque elas são mais políticas que tecnocráticas” (Evans, 2008:16).

Tendo em vista o reconhecimento destas dificuldades, estaremos trabalhando com suas proposições de 2005. Neste caso, para Evans, cada um dos três pilares evitaria, de forma complementar, que o aparelho de Estado fosse utilizado para fins predatórios, em uma combinação de soma-positiva entre burocracia, mercado e sociedade civil organizada. Enfim, um dos benefícios de fortalecer o controle democrático e deliberativo é que ele pode ser a única forma de gerar um sentido de apropriação das instituições e programas públicos, que legitimam os gastos públicos, ao mesmo tempo que permitir uma redução do insulamento burocrático. As relações entre Estado, mercado e sociedade ficam, portanto, enriquecidas com a incorporação de mecanismos de democracia deliberativa, *accountability* e a busca de legitimação para a ação estatal (Evans, 2005).

O controle de baixo para cima eficaz precisa ser, portanto, fortemente enraizado na sociedade civil com mobilização e engajamento. Neste sentido, é fundamental investigar os espaços de diálogo, as alianças entre os atores do Estado e a sociedade civil que sejam centrais para o terceiro pilar necessário ao novo Estado desenvolvimentista. Vale lembrar que os interesses organizados no Estado desenvolvimentista do pós guerra circunscreviam-se ao modelo corporativista, mas hoje a concertação vai além deste, dada a maior diversidade de vozes na arena pública.

Assim, além da recuperação da importância do Estado, o diálogo público-privado, desdobrando-se agora em diversos formatos de concertação, acordos e pactos tri ou pluripartites, não pode ser deixado de lado, sendo que o tripartismo desponta como um novo caminho em países de todo o mundo, como pode ser visto em livros editados por Lydia Fraile (2010), Susan Hayter (2011) e por Harry C. Katz, Wonduck Lee e Joohee Lee (2004).

Neste momento pós-neoliberal, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e outros organismos internacionais proporcionaram um *millieu* para novos arranjos institucionais nos países emergentes, através do incentivo a práticas de “diálogo social”, produzindo análises, “recomendações” e “pactos

sociais”, com uma composição tripartite. Os insucessos da globalização em promover crescimento sustentado desde os anos 80/90 levaram a OIT, a pedido da ONU, a formar a Comissão Mundial sobre a Dimensão Social da Globalização a partir de 2002, cujo relatório final recomendava, em 2004, uma maior consideração e incorporação da dimensão social nas abordagens à globalização (Stiglitz, 1998; Chang, 2004; OIT, 2004).

Mas não foi apenas esta a contribuição da OIT para o reconhecimento da importância da dimensão social na globalização, pois, em seguida, a organização promoveu um projeto denominado “Fortalecimento dos Mecanismos Institucionais para o Diálogo Social” na América Latina e Caribe, entre 2004 e 2007, o qual resultou na formação ou reforço de pelo menos uma nova arena de negociação tripartite em cada um dos países destas regiões (OIT, 2004). Entre estas e outras iniciativas, deve-se notar que a promoção do diálogo tripartite é visto não apenas como uma simples discussão entre os atores estratégicos em termos de melhores salários ou condições de trabalho, mas como um acessório do ciclo de políticas públicas. Na medida em que também incorpora os trabalhadores e empregadores, com a participação ativa do Estado, presume-se que as práticas tripartites se desdobrarão em um jogo de soma positiva. (OIT, 2004:3).

Esse crescente movimento de busca de superação do viés econômico neoliberal da globalização, através do diálogo social, do tripartismo e do crescimento sustentável desenvolveram-se de maneira praticamente no mesmo momento de uma suposta crise terminal dos arranjos neocorporativistas europeus (Tapia e Gomes, 2008).

De fato, desde o final dos anos 80, a agenda de flexibilização das relações de trabalho, no contexto de uma discussão maior sobre a “reforma” do Estado de bem-estar e de uma pressão por maior competitividade econômica foi acompanhada por um enfraquecimento das práticas de negociação corporativistas amplas. O surgimento de novas demandas não abrigadas por acordos neocorporativistas e a criação de uma nova matriz social (com o surgimento de “novos pobres”, o enfraquecimento dos sindicatos, o envelhecimento da população e os problemas do “encarecimento” dos sistemas de pensões e do desemprego de longa duração entre as camadas mais jovens), paralelamente à reestruturação produtiva, foram reconhecidos como evidência de uma falha estrutural no neocorporativismo (Tapia e Gomes, 2008).

Apesar das previsões que os acordos neocorporativos seriam incapazes de se adaptar

às novas condições estruturais, a partir dos anos noventa foram implantados uma série de novos arranjos mais circunscritos, que resultaram em uma nova busca de geração de consenso social em torno de políticas econômico-sociais. Estes acordos, que tinham objetivos diferentes e ocorreram em um contexto distinto daquele do “período de ouro” do capitalismo, apresentam-se como pontos de contato com o movimento da OIT para buscar um consenso para lidar com situações conflituosas relacionadas com a acumulação de capital, sob novas condições sociais e políticas.

As relações Estado/Sociedade são, pois, diversas e multifacetadas e, para efeitos comparativos, nos restringiremos a novas entidades extra parlamentares de representação social junto ao Executivo, que tiveram uma origem relativamente assemelhadas em conjunturas de crise social, política e/ou econômica dos países dos BRICS, com o objetivo de ser mais um instrumento de fortalecer as capacidades estatais de interlocução com a sociedade civil e promoção do desenvolvimento. Os conselhos destes estados selecionados para este trabalho foram o sul-africano, o indiano e o brasileiro.

A partir da extensa e complexa bibliografia sobre capacidades estatais (Souza, 2013), parece-nos que Karo e Kattel (2014) apresentam uma fértil caracterização do fenômeno, por tomá-las como o conceito mais amplo em toda a discussão sobre políticas públicas, assumindo-as como “a consecução dos resultados apropriados como desenvolvimento e bem estar sustentáveis (baseados em valores como legitimidade, accountability, submissão às normas e consentimento)” (Karo e Kattel, 2014: 84). Como outros, definiram-nas enfim como “o Estado em ação”, proporcionando-nos a mesma percepção, qualificada de forma mais rica e implicitamente referidas aos *outputs*.

Eles assinalam ainda que as capacidades estatais se desdobram em capacidades políticas e administrativas, sendo aquelas as que podem “distinguir entre o que é desejável e o que é factível, através do através dos processos de *policy* debate e de intermediação de interesses” (tanto dentro da burocracia e instituições políticas e entre atores políticos e privados); estas, por sua vez, consistem nos “recursos de administração efetiva (baseados em valores como economia, eficiência, responsabilidade, integridade e equidade) e na habilidade do sistema político de usar seus recursos para implementar as escolhas políticas que foram feitas” (Karo e Kattel, 2014: 84).

Mais importante, os autores associam essa conceituação de capacidade estatal à literatura de “políticas de desenvolvimento”, possibilitando que tudo isso ganhe maior sentido, a partir da especificação desta concepção de capacidade estatal nos níveis macro, meso e micro. O primeiro compreende variáveis internas e externas ao Estado em foco. Já o nível intermediário abarca as “interações institucionais e mecanismos de coordenação, tanto aqueles dentro do sistema político administrativo (como este sistema é estruturado, regulado, mantido) e as interações Estado-mercado (que tipo de interações são predominantes, por exemplo, formais versus informais)” é o nível micro é a dimensão prática, empírica das políticas deles resultantes (Karo e Kattel, 2014: 84).

Com isto podemos operacionalizar o estudo da importância das novas capacidades estatais de interlocução Estado/sociedade civil para a formulação de políticas de desenvolvimento, que são os “conselhos” com esta função na África do Sul, Índia e Brasil através da recuperação de suas origens históricas (nível macro) e para o nível meso, a sua estrutura e dinâmica organizacional, chegando aos *outputs* que deles puderem ser observados (nível micro). Estes, portanto, são nossas unidades de análise e, concretamente, assim examinaremos o *National Development and Labour Council* (Conselho Nacional de Desenvolvimento e Trabalho da África do Sul, ou NEDLAC) e Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (ou CDES) do Brasil, comparando-o em termos do potencial daquele de contribuir para o aprimoramento do conselho brasileiro e seu potencial de alavancar o ritmo de desenvolvimento, dada o caráter *policy-oriented* deste trabalho.

Além de entrevistas com o *staff* desses conselhos, com representantes dos grupos participantes desses órgãos *in loco*, estaremos nos valendo das poucas análises bibliográficas sobre os mesmos e de informações diversas obtidas através da internet.

O NEDLAC E A TRANSIÇÃO DA ÁFRICA DO SUL PARA UMA DEMOCRACIA MULTIÉTNICA

Origens

O *National Economic Development and Labour Council* (NEDLAC) foi uma das primeiras leis do Governo Mandela, formalizando o diálogo entre empresários, trabalhadores, governo e sociedade civil na África do Sul, depois da vitória eleitoral do partido Congresso Nacional Africano em 1994,

levando Nelson Mandela à presidência do país. O Conselho foi implementado em fevereiro de 1995 e se insere no final de uma longa transição de uma democracia que englobava apenas a elite de brancos ingleses e *afrikaners* (aqueles de descendência holandesa), grupos asiáticos e de *coloured* (aqueles que eram descendentes de uniões mistas), para uma democracia universal, na qual os direitos de cidadania seriam estendidos aos negros, que eram a grande maioria da população.

O marco inicial da luta pela democratização da África do Sul foi a fundação do Congresso Nacional Africano em 1912 e este processo passou por várias formas de luta em favor da inclusão dos povos negros nos direitos disponíveis para os brancos: da resistência pacífica, capitaneada por Gandhi no período em que viveu na África do Sul, à luta armada, passando por outras formas de manifestação como greves, boicotes, passeatas. Estas contestações, seus avanços e retrocessos, foram quase sempre respondidos de forma violenta, muitas vezes armada, por parte dos governos do *establishment* branco (Friedman, 1995; Butler, 2009).

Frente a essa longa e ativa resistência pela maioria da população, que vivia em uma cidadania “de segunda classe”, o segregacionismo se tornou parte da ordem legal do país em 1948 até ser declarado “insustentável” pelo Presidente DeKlerk ao fazer seu discurso ao Parlamento na inauguração de seu governo, em 1990, quando também Mandela foi libertado.

Até 1994, as disputas - e negociações - entre as elites brancas e os representantes da população negra continuaram, mas, foi apenas em setembro de 1992, que um importante membro do Partido Nacionalista (afrikaner), Roelf Meyer, Ministro do Desenvolvimento Constitucional e o Secretário Geral do Congresso Nacional Africano, Cyril Ramaphosa, foram encarregados de chegar a um entendimento realista e pragmático para concretizar a transição. A missão foi cumprida com a formalização de um acordo bilateral em um documento intitulado *Record of Understanding*,³ estabelecendo a convocação de uma assembleia constituinte, um governo interino, liberação de prisioneiros políticos, entre outros dispositivos. Para viabilizar essa pauta mínima, os dois líderes promoveram a convocação de um Fórum de Negociação Multipartidário em abril de 1993, o qual respaldou as medidas (Parsons, 2001).

Superados vários obstáculos e ainda em meio a novas ações violentas de grupos contrários à transição, o Governo e o Congresso Nacional

Africano ratificaram uma constituição provisória em Novembro de 1993, marcando as primeiras eleições multi-étnicas livres para Abril de 1994. Vitorioso nestas eleições, Mandela promulga o *NEDLAC Act* em novembro do mesmo ano e o Conselho é instalado no início do ano seguinte tornando-se parte permanente do aparelho estatal em 1995 (*statutory body*), como um novo fórum de negociação política e de políticas governamentais, com os seguinte mandato:

- “lutar para promover os objetivos de crescimento econômico, participação do processo decisório sobre a economia e equidade social;
- buscar alcançar o consenso e estabelecer acordos em assuntos relativos a política econômica e social;
- considerar toda proposta de legislação trabalhista relativa a políticas sobre o mercado de trabalho antes dela ser introduzida no Parlamento;
- considerar todas as mudanças significativas na política econômica e social antes dela ser implementada ou introduzida no Parlamento;
- incentivar e promover a formulação de políticas em assuntos sociais e econômicos de forma coordenada.”⁴

Antes da eleição, Mandela lançou um importante documento intitulado *The Reconstruction and Development Programme (RDP)*, fruto de negociações conduzidas pelo ANC, que delineava os rumos que o país devia seguir daí para frente, contemplando o atendimento às necessidades básicas, o desenvolvimento dos recursos humanos, a reconstrução da economia e a democratização do Estado e da Sociedade.⁵

Os dois últimos passos mais significativos na transição para a democracia universal na África do Sul foram, de um lado, a promulgação da Constituição definitiva em 1996, instituindo uma democracia parlamentar multipartidária e, de outra, os trabalhos da Comissão de Reconciliação e Verdade entre 1995 e 2003.

A importância dos atores “trabalho” e “sociedade civil” no Conselho assim como a inserção do NEDLAC no Ministério do Trabalho, tendo o Ministro da pasta como o líder oficial do órgão, pode ser compreendida pela importância que tiveram na linha de frente das lutas e negociações para a democratização da África do Sul. Para as lideranças empresariais progressistas, a criação do NEDLAC consistia em um projeto de busca de harmonização de uma sociedade “fraturada” pelos quase cem anos de luta armada entre brancos e negros, a exemplo da Irlanda e Hungria, através do “diálogo social”, que poderia produzir “capital social” neste conselho de negociação política, segundo

Raymond Parsons.

Este líder empresarial, contudo, reconheceu os difíceis desafios de convivência pacífica entre brancos e negros, algo que podia ser visto na violenta repressão policial a uma greve de mineiros ocorrida no final de 2012, resultando aproximadamente em 40 trabalhadores mortos (Parsons, 2013, Entrevista). Como este líder da comunidade empresarial, o cientista social Anthony Butler entende que o país não teria superado suas “fraturas”, permanecendo sendo uma sociedade de “baixa confiança mútua”, com agudas tensões entre capital e trabalho (Butler, 2009).

As negociações para a transição não passavam apenas pela área política e, mais diretamente, o NEDLAC deriva da fusão de duas comissões tripartites, ligadas a questões do trabalho: a *National Manpower Commission (NMC)*, e o *National Economic Forum (NEF)*. Aquela foi fruto de uma outra comissão parlamentar orientada para reestruturação de alguns pontos das leis trabalhistas, depois das greves de Durban em 1973 e das revoltas de Soweto em 1976, a qual acabou por recomendar o reconhecimento legal dos sindicatos no final de 1979 (*Wiehahn Commission*).

Tendo em vista uma continuada agitação no chão de fábrica e negociações capital/ trabalho a nível local, muitas empresas começaram a fazer acordos individuais com os sindicatos, o que levou a negociações entre as organizações dos trabalhadores e empresários de mais alto nível, resultando no *Laboria Minute* (1990), primeiro “estatuto” sobre o trabalho na África do Sul, universalizando os direitos dos trabalhadores (Parsons, 2013, Entrevista; Butler, 2009).

Por sua vez, o *National Economic Forum*, formado em 1992, foi uma resposta a reivindicações do setor trabalhista para que cessasse uma unilateral reestruturação geral da economia, através da adoção de uma Tarifa de Valor Agregado em 1991, oposição que gerou um amplo apoio social às organizações sindicais e permitiu-lhes propor uma fusão da NMC e do NEF, o que foi respondido com a criação do NEDLAC, proposta compartilhada pelos empresários progressistas da *Business Unity of South Africa (BUSA)* (Parsons, 2013, Entrevista; Webster, 2006).

Estrutura e dinâmica organizacional

O NEDLAC ganhou uma complexa estrutura organizacional, formada de quatro *constituencies* e quatro câmaras temáticas de negociações. As

constituencies são o setor empresarial, representado pela BUSA; os trabalhadores, através da *Confederation of South African Trade Unions (COSATU)*, da *National Confederation of Trade Unions (NACTU)* e da *Federation of Unions of South Africa*; o Governo representou-se por meio de alguns ministérios, tendo o Ministério do Trabalho como o líder e, por último, a *Community*, ou sociedade civil, composta de várias ONGs importantes naquele país, como a *Women's National Coalition*, *South African National Civics Organisation*, entre outras. Os membros de cada *constituency* são representados por um *convenor* e *deputy convenor* (Nadoo, 2013, Entrevista).

Já as câmaras temáticas são a Câmara do Mercado de Trabalho; a Câmara de Comércio e Indústria; a Câmara do Desenvolvimento e a Câmara Monetária e de Finanças Públicas. O Conselho acolheu a quarta *constituency* apenas na Câmara do Desenvolvimento. Tal discrepância foi muito criticada pela *convenor da constituency* da sociedade civil em relação às outras: foi enfatizado seu limitado acesso às câmaras até seus limites técnicos para fazer avaliações, passando pela própria composição inorgânica do grupo (Froyle, 2013, Entrevista).

Acima das Câmaras ergue-se o Conselho de Administração, composto de quatro convenors gerais, treze convenors das quatro câmaras e o Diretor Executivo. Acima deste conselho e do Diretor Executivo situa-se o Conselho Executivo, composto por 18 das diversas *constituencies*. O Conselho Executivo, junto com o Diretor Executivo formam a autoridade máxima do NEDLAC, e aquele reúne-se obrigatoriamente quatro vezes por ano, fazendo ainda uma outra reunião protocolar com a presença do Presidente ou do Vice Presidente, na qual os trabalhos de cada câmara são relatados: trata-se do *NEDLAC Annual Summit*, reunião, cujo objetivo é prestar contas dos trabalhos do Conselho ao governo.

Ao lado das regras tradicionais de trâmite horizontal e vertical das matérias a partir de proposições de qualquer *constituency* nas Câmaras, o Conselho também incorpora ainda alguns requisitos importantes no seu funcionamento: o de que qualquer decisão das câmaras sobre qualquer assunto deve ser tomada sempre por consenso dos quatro grupos lá representados: empresários, trabalhadores, governo e sociedade civil, sob pena de não se ter um pronunciamento do NEDLAC. Além disso, o Conselho chegou até a estabelecer um protocolo formal de relações com o Parlamento, intitulado *Protocol on the Working Relationship Between Nedlac and Parliament*, pelo qual o NEDLAC é obrigado a

“(…) considerar toda legislação trabalhista relacionada às políticas de mercado de trabalho antes delas serem introduzidas no Parlamento, e considerar toda mudança significativa às políticas econômicas e sociais antes delas serem implementadas ou introduzidas no Parlamento”(…).⁶

Além disso, depois de mandados para o congresso, os pronunciamentos do NEDLAC sobre esses assuntos não podem ser reformulados.

O NEDLAC em ação

O NEDLAC foi implementado nos primeiros momentos da jovem democracia sul-africana, a qual resultara de uma transição longa e duramente pactuada e logo se defrontou com as disputas entre o trabalho organizado e capitalistas, que marcarão a história do país até os dias de hoje. Nos primeiros momentos da jovem democracia, sobressaíram-se questões relativas à proteção do trabalho e a reformas econômicas para favorecer o crescimento econômico.

No início de suas atividades em 1995, o Conselho discutiu e aprovou uma proposta de reformas nas leis trabalhistas, expandindo os direitos de organização e representação sindical, de fazer piquetes e greve, que levou o nome de *Labour Relations Act*, sendo posteriormente aprovado pelo Parlamento no final de 1995. Neste ano, foram também criados a *Labour Court* e o *Council for Conciliation Mediation and Arbitration* voltado para tratar das disputas entre capital e trabalho, tida como uma grande conquista por Butler (2009), uma vez que “ela conseguiu uma taxa de acordos de cerca de 70%, reduzindo tanto as ações industriais e os encargos dos cortes de disputas trabalhistas” (Butler, 2009: 74).

Outras políticas de promoção do trabalho, em que o NEDLAC se envolveu sem maiores diferenças internas, foram o *Employment Equity Act*, o *Mine Health and Safety Act* e o *Skills Development Act* em 1998, este último na tentativa de criar um sistema de qualificação da força de trabalho o que foi conseguido em larga medida, no que se chamou de *Presidential Job Summit*.

Contudo, um passo desviante do governo Mandela foi o lançamento, em 1996, pelo Ministério das Finanças, de um plano ortodoxo de desenvolvimento de cinco anos, denominado *Growth, Employment and Redistribution (GEAR)*. Surpreendentemente, o NEDLAC não foi considerado nessa iniciativa e o GEAR foi apresentado diretamente ao Parlamento, explicitamente como uma matéria não negociável, fruto de

setores conservadores do ANC (Natrass, 2014: 151-154). Esta iniciativa provocou intensas reações críticas pelos trabalhadores dentro e fora do Conselho, exceto pelo setor empresarial (BUSA), que afirmou que o plano era, em termos gerais, predominantemente similar à sua própria visão, ainda que não inteiramente.

Esta abrangente política, que não foi bem sucedida inicialmente, não tendo conseguido atingir as metas de crescimento nos seus quatro primeiros anos, levando à convocação de uma primeira reunião de cúpula em 1998, mas cujo balanço se deu no *Growth and Development Summit*, em Junho de 2003, no governo do segundo presidente da África do Sul, Thabo M. Mbeki, então envolvendo o NEDLAC. Esta reunião aprovou uma série de medidas anticíclicas que foram associadas a uma taxa de crescimento na faixa de 4 a 5% em 2004 e 2005, superando os resultados anteriores e apontando para um desempenho econômico crescente.

Mandela também implementou uma Política de Competitividade que instituía um tribunal para avaliar as perdas e ganhos com as iniciativas de liberalização do comércio externo, assim como teve que enfrentar outras questões ainda menos palatáveis por sua base, como por exemplo a instituição do pagamento pelos serviços públicos pelos cidadãos, decisão originada de negociações no NEDLAC.

Posteriormente, no governo Mkebi, foram propostas algumas mudanças pontuais na LRA, para proteger as pequenas empresas, impor algumas condições legais mais rígidas para a formação de acordos coletivos, novas condições para demissões e indenizações, através do *Basic Conditions of Employment Act*, ainda que, os trabalhadores tenham conseguido a adesão do país à Agenda do Trabalho Decente da OIT (Webster e Sikwebu 2006). Até chegar a uma nova versão dessas leis, as discussões passaram por vários impasses, tendo, por fim, chegado a um acordo no *Millenium Labour Council (MLC)*, no qual os empresários e trabalhadores puderam formular um acordo que liberalizava muito de seus pontos em favor do capital.

Outras políticas como um esforço de criar uma classe de capitalistas negros, como a *Black Economic Empowerment*, foram deslançadas em 2001. Em 2003, sobressaiu-se a já referida *Growth and Development Summit* que se desdobrou também em uma ampla reforma do setor financeiro, com a universalização do acesso aos serviços bancários para os sul-africanos, tendo por base uma proposta do NEDLAC.

A transição Mkebi/Zuma deu-se concomitantemente à crise de 2008/2009 e cisões no ANC. Mkebi renunciou à presidência antes do final de seu mandato, permitindo que Zuma chegasse à presidência do ANC e, pouco depois, à presidência do país, reforçando a preocupação com o crescimento econômico e com questões sociais, como a impactante epidemia de AIDS que varreu o país em função de uma péssima abordagem da administração pública (Marais, 2010: 263-308).

Mas as questões econômicas não saíram de pauta e o a intervenção autônoma do executivo como que passou a ser a norma, pois o novo Presidente Zuma lançou um ambicioso plano de desenvolvimento intitulado, *New Growth Path* e atualmente no seu segundo mandato, aprofundou a intervenção com a criação de uma *National Planning Commission*, basicamente formada de ministros interagindo com *experts* privados a ele diretamente subordinados.

Tendo por missão o planejamento estratégico da África do Sul, seu primeiro output foi a formulação de um *National Development Plan* de longo prazo até 2030, que não poderia ser mais abrangente, a ser desenvolvido através de planos quinquenais, projeto este que congregou objetivos econômicos e sociais sem qualquer presença do NEDLAC (Zarenda, 2013). Em síntese, a orientação das políticas do governo sul-africano foi passando de um direcionamento mais propriamente social para um conteúdo socioeconômico, ou puramente econômico.

Mesmo com estas deficiências, alguns entrevistados, foram unânimes em manifestar a importância do NEDLAC na busca de criação do sonhado “capital social” harmonizador da sociedade sul-africana, ao mesmo tempo que, secundariamente, indicavam um certo ceticismo se tal processo estaria se concretizando ou mesmo se podia ser levado a cabo, através de políticas públicas e outras iniciativas que passavam pelo NEDLAC.

Cabe ainda acrescentar que o órgão sofre também de diversas deficiências concretas, operacionais, observadas nas avaliações a que ele foi submetido, com problemas desde a guarda de documentos, à longa vacância do cargo de Relações Públicas, passando por um desprestígio crescente, mas não devastador, nos seus vinte anos de existência. Isto acabou por levar levou os avaliadores, os *scholars* Webster, em co-autoria com Ktherine Joynt e Anthea Metclafe (2013), a propor uma nova inserção do NEDLAC no aparato estatal do país, que apararia muitas outras arestas que também examinam, estimulando o esperado “diálogo social”.

Dentre várias recomendações, estes pesquisadores propõem uma inserção mais proeminente do NEDLAC ligando-o diretamente ao Gabinete, sendo que esta avaliação não poderia ter um título mais representativo do que se passa com o conselho no momento, qual seja *Repositioning Peak Level Social Dialogue in South Africa: NEDLAC into the Future*, no qual chegam a proposições que podem ser consideradas promissoras. Outros, contudo, como o mesmo Butler não poderia ser menos cético quanto à interlocução propiciada pelo NEDLAC e não podia ser menos enfático quanto a impossibilidade de superar esta limitação deste órgão (Butler, 2009:151).

O CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DO BRASIL E SEUS

Origens

A formação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Brasil (CDES) remonta à campanha eleitoral do primeiro mandato do Presidente Lula, quando ele se preparava para disputar a presidência em segundo turno com José Serra em 2002. Tasso Genro, que era familiarizado com a experiência espanhola de conselhos e pactos, sugeriu a Lula a criação de um conselho com membros da sociedade civil como uma boa estratégia para fortalecer a aliança pluriclassista que o vinha apoiando.

Assim, Lula se comprometeu com setores estratégicos da sociedade brasileira, que faziam parte dessa aliança, de criar algo semelhante se fosse eleito, em vários encontros que teve com esses grupos. De outra parte, o conselho era também pensado pelo Partido dos Trabalhadores como um instrumento que poderia para dar conta de dois principais problemas do Brasil, que eram o baixo dinamismo econômico e a desigualdade social, através da articulação das várias forças sociais em torno de um projeto nacional de desenvolvimento (Ribeiro, 2010; Entrevista Técnico SEDES 1, 2013).⁷

Promessa feita, promessa cumprida com a vitória eleitoral e, já Presidente, Lula instituiu o CDES por Medida Provisória no primeiro dia de seu governo em 2003, iniciativa esta que foi transformada na Lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003, na qual estão definidas as competências do CDES:

I - assessorar o Presidente da República na formulação de políticas e diretrizes específicas, voltadas ao desenvolvimento econômico e social, produzindo indicações normativas, propostas políticas e acordos de procedimento;

II - apreciar propostas de políticas públicas e de reformas estruturais e de desenvolvimento econômico e social que lhe sejam submetidas pelo Presidente da República, com vistas à articulação das relações de governo com representantes da sociedade civil organizada e a concertação entre os diversos setores da sociedade nele representados.⁸

A Criação do CDES representou, portanto, um *locus* para a voz dos descontentes com o saldo negativo das reformas liberalizantes, com o que governos anteriores tentaram solucionar o que entendiam como base das limitações do desenvolvimentismo, mas acabaram por deixar como herança a estagnação econômica e o crescimento da desigualdade (Ribeiro, 2010; Costa, s. d.).

Estrutura e dinâmica organizacional

O conselho foi organizado com 104 membros de livre escolha do Presidente da República que era também o Presidente do órgão, sendo 90 dos mais variados setores da sociedade civil e 14 representantes do governo, com mandato de dois anos, renováveis, compondo o chamado “pleno” do CDES. Este grupo deveria se reunir quatro vezes ao ano e, apesar de não se basear em critério de classe, cerca de 80 membros se dividiam entre empresários e trabalhadores, com pequena predominância dos primeiros. Os demais eram intelectuais, religiosos, artistas, ativistas, com o que Lula quis que o Conselho tivesse a “cara do Brasil” (Garcia, 2010; Entrevista Técnico SEDES 1, 2013).

O CDES passou por diversas inserções no aparelho do Estado, sendo atualmente é dirigido por um Secretário Executivo, que é o Ministro-Chefe do Gabinete Civil da Presidência e por um Comitê Gestor de seis conselheiros, eleitos pelos membros do Conselho, sendo apoiado administrativamente pela Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (SDES).

Além disso, o CDES tem uma grande liberdade de promover seminários, colóquios, mesas-redondas, palestras, entre outras atividades, com especialistas qualificados que possam colaborar para uma melhor compreensão das matérias em pauta, cabendo à SEDES não só a organização do seu funcionamento, mas uma atividade consolidadora das questões em pauta no Brasil para propor para o debate entre os conselheiros, a critério destes, através da intermediação entre o CDES e a Presidência da República.

Quanto ao funcionamento, predominou a prática da Presidência da República e o Secretário Executivo do CDES colocarem em pauta qualquer assunto para exame do conselho, passando a ser examinados, de-

pois de discussões preliminares, por Grupos de Trabalho escolhidos pelos pares, que devem produzir um parecer sobre os mesmos. Estes GTs diferenciavam-se entre grupos temáticos e de acompanhamento, permanentes ou temporários, produzindo pareceres sobre as matérias em pauta de três tipos, diferenciados pelos níveis de convergência e de opiniões: o acordo, quando ocorre unanimidade ou consenso, a recomendação, quando atinge maioria absoluta e a sugestão, quando receba apenas a adesão da maioria, podendo, inclusive, expressar o posicionamento de um único conselheiro (Garcia, 2010: 47-48; Entrevista Técnico SEDES 1, 2013).

Por último, mas não menos importante, foi a preocupação do CDES e da Secretaria do Conselho, que lhe dá apoio administrativo, de buscar uma afirmação dentro da cúpula governamental, mostrando que não se tratava de nenhuma usurpação de poder do Legislativo, que foi trazido para “dentro” do CDES através das atividades paralelas. Com o mesmo objetivo de afirmação, o CDES logo se articulou a entidades semelhantes de outros países para indicar que conselhos Estado/Sociedade eram uma prática corrente no mundo, sendo que logo no seu primeiro ano de funcionamento tornou-se membro da Associação Internacional dos Conselhos de Desenvolvimento Econômico e Social e Similares (AICESIS), a qual presidiria quatro anos depois (Garcia, 2010; Ribeiro, 2010; Entrevista Técnico SEDES 1, 2013).

O CDES em ação

Tendo por objetivo formular “um projeto de desenvolvimento de longo prazo para o Brasil”, com o objetivo de superar o problemático cenário do país que poderia ser caracterizado por estagnação e desigualdade, o CDES teve também que enfrentar o desafio de definir como atingir esse objetivo. Esta meta maior do Conselho e foi inicialmente abordada através do que foi chamado de “Cartas de Concertação”, cujos temas demonstram bem os ingredientes da concepção que viria a prevalecer no CDES, como forma de enfrentamento dos problemas-chave que acabamos de mencionar.

Começando com a) Ação Política para a Mudança e a Concertação e passando por b) Ação pelo Progresso e Inclusão Social, c) Fundamentos para um Novo Contrato Social, d) O Desafio da Transição e o Papel da Sociedade - A Retomada do Crescimento, e) Caminhos para um Novo Contrato Social e f) Política Industrial como Consenso para uma Nova Agenda de Desenvolvimento, as Cartas de Concertação buscaram definir a forma e o conteúdo das atividades do CDES para seu atingir objetivo maior, que ficou re-

lativamente vago e sem maior eco interna e externamente ao CDES, mas continuou a ser tratado pelo GT Fundamentos Estratégicos para o Desenvolvimento. Por outro lado, a longa e complexa formulação possibilitou um aprendizado quanto à forma de condução dos trabalhos no Conselho, que foi o reconhecimento de “limites impostos aos interesses privados em nome do coletivo” (Costa, s.d.: 3; Garcia, 2010; Ribeiro, 2010; Entrevista Técnico SEDES 1, 2013).

Este GT produziria a buscada Agenda Nacional de Desenvolvimento em 2005, que foi bem recebida pelo Presidente da República, mais pelo fortalecimento do diálogo dentro do Conselho, que por recomendações mais substantivas. Estas continuavam em falta, tendo o CDES concluído que

(...) a desigualdade é um impeditivo estrutural para o desenvolvimento, pois limita o crescimento além de transformá-lo em um instrumento de concentração de renda. A equidade social – social, regional, entre gêneros raças e etnias – deve ser a base orientadora das políticas públicas para enfrentar esse desafio. A educação é elemento transformador de longo prazo e de perenização dessa transformação (Cardoso Jr., Santos e Alencar, 2010: 383).

Tendo em vista sua posição na Agenda Nacional de Desenvolvimento, a educação é um tema que passa praticamente toda a existência do CDES e, pelo menos desde 2006, o Conselho vem apoiando uma série de medidas de apoio a Educação como a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), ao mesmo tempo que formula um relatório sobre “As Desigualdades na Escolarização no Brasil”.

No mesmo ano de 2006, frente à ainda baixa ressonância da Agenda Nacional de Desenvolvimento, o CDES lança o que veio a ser uma especificação da agenda, chamado de Enunciados Estratégicos para o Desenvolvimento, mas tal movimento não fortaleceu a iniciativa mais ampla, tendo inclusive em vista que o documento havia sido encomendado à Fundação Getúlio Vargas (Entrevista Técnico SEDES 1, 2013).

Além disso, o CDES também se envolveu com as reformas já há muito em pauta no Brasil, como a Reforma Tributária, a Reforma Política, Reforma da Previdência, Reforma Sindical e Trabalhista, sobre as quais se pronunciou através de relatórios sem maiores impactos. Não foi o caso do GT de Micro e Pequena empresa, que repercutiu na Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas e em providências do Ministério da Fazenda, ambas no sentido de fortalecê-las e diminuir a informalidade. Ligada àquelas preocupações anteriores, o CDES também esteve à frente da

criação da Associação Brasileira de Desenvolvimento Industrial, assim como do Conselho Nacional do Desenvolvimento Industrial, que foi uma solicitação dos conselheiros.

Essas várias incursões do CDES na questão do desenvolvimento repercutiram em projetos do Executivo, desde 2004, com uma crescente ênfase em políticas pró ativas de desenvolvimento como a Política Industrial Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Programa de Desenvolvimento Produtivo (PDP), reforçando muito a temática do desenvolvimento ganhou força dentro do Conselho, levando Ribeiro (2010) a concluir que é problemático até que ponto o Conselho é resultado desse processo e/ou e o estimula (Ribeiro, 2010: 16; Cardoso, José C., José C. dos Santos e Joana Alencar, 2010).

O CDES acabou por se fortalecer com a criação do Observatório da Equidade, formado em 2006 de técnicos analistas de alto nível de vários órgãos do Governo Federal, que é ao mesmo tempo um observatório de temas definidos pelo “pleno” como um centro de pesquisas para os assuntos que são tratados pelo Conselho (Entrevista Técnico SEDES 1, 2013).

Afora o julgamento das denúncias de corrupção envolvendo membros do partido governantes pelo Supremo Tribunal Federal, através da ação penal 470, nada poderia ter sido mais desafiador que a crise de 2008/2009. O Governo Federal lança várias medidas de incentivo ao crédito de longo prazo, que atuam como políticas anticíclicas. Esta e outras recomendações foram sugeridas pelo CDES na Moção sobre Financiamento de Longo Prazo. Surpreendentemente, o parecer de apoio a essas orientação parte do princípio teria havido um positivo processo de aprendizagem na formulação das políticas econômicas adequadas:

O medo exagerado da inflação pode nos levar a cometer o mesmo erro cometido em 2004 quando ao aumentar os juros o Banco Central abortou uma recuperação incipiente da economia. O argumento é de que como a retomada do desenvolvimento está apenas começando, o governo não deve permitir que ela seja sufocada por excesso de zelo da política monetária (CDES, 2008).

No ano final do segundo governo Lula, volta-se à discussão da Agenda Nacional de Desenvolvimento, agora pensada como uma Agenda para o Novo Ciclo de Desenvolvimento (ANCD), que se diferencia daquela por sim incluir caminhos para ter seus objetivos operacionalizados, sem falar na perfeita ligação e ruptura com a anterior (Cardoso Jr., Santos e Alencar,

2010: 382-).

Apesar da crise, o país continuou crescendo e, ao término do mandato de Lula em 31 de dezembro de 2010, segue-se a posse da nova presidente, do país, Dilma Rousseff, que assume o poder no dia seguinte (Entrevista Técnico SEDES 2, 2013).

Pouco depois de assumir o cargo, ela convocou a primeira reunião do CDES encarando-o com grande deferência. Depois das saudações protocolares, ressaltou o papel positivo do CDES nos dois períodos de governo anterior, recuperou positivamente a trajetória do Conselho, que era a mesmo que ela esperava na sua gestão, comprometendo-se a fazer a sua parte no diálogo com os conselheiros:

Eu vou convocar todos os meus ministros e as minhas ministras para debaterem com vocês as proposições e as políticas mais importantes do governo. Eu não pretendo vir aqui comunicar essas políticas ou até divulgá-las, trata-se, de fato, de levar a cabo um debate entre governo e os setores diferenciados da sociedade antes de esses programas ou projetos serem enviados ao Congresso Nacional (CDES, 2011)

Essa parceria não se concretizou, mas, ainda assim, o Conselho continuou a levar seu mandato à frente, tendo participado da assinatura acordos de cooperação com diversos países do mundo, participado da primeira reunião dos Conselhos Econômicos e Sociais e Instituições Similares do Conjunto dos BRIC, em 2011. No ano seguinte, o CDES teve um papel da grande relevância na “Rio +20”, pois aproveitou o evento para associá-lo à organização da Assembleia Geral da AICESIS. Mais do que isso, mantendo-se ativo, os Conselheiros definiram novos temas de trabalho para os próximos dois anos: a) novos rumos da educação; b) competitividade para acelerar o desenvolvimento; c) ciência, tecnologia e inovação para a economia do conhecimento e sustentabilidade; d) infraestrutura para o desenvolvimento: integração territorial, equidade e competitividade; e) justiça fiscal: arrecadação e aplicação dos recursos públicos para o desenvolvimento; e f) desenvolvimento sustentável.

Tudo isso desembocou na comemoração do 10º aniversário do CDES que foi uma oportunidade para “pleno” do CDES reforçar o apoio da agenda política da Presidência da República, que, naquele momento, acabara de lançar o programa “Mais Médicos”, com grande oposição de diversos setores da sociedade brasileira (Técnico da SDES 2, 2014, Entrevista. Brasília, 24/01).

Nesse evento, cuja pauta foi intitulada adequadamente “Pactos e Participação Social para as Novas Transformações Brasileiras”, a Presidenta reconheceu a explosão de demandas sociais pelas quais o país vinha passando, as quais foram encaradas como consequência dos passos já dados tanto em termos de crescimento como de combate à desigualdade e propôs cinco a adoção de pactos em torno de cinco temas com a sociedade através do Conselho: estabilidade fiscal, melhoria da vida urbana, educação, saúde de qualidade e reforma política, para os quais ela pediu pareceres ao CDES.

Por último, mas não menos importante, foi o lançamento da Rede de Conselhos de Desenvolvimento Econômico e Social da América Latina e Caribe (CE-SALC), sob a tutela do próprio CDES, da AICESIS, do Conselho Espanhol e do EUROSOCIAL, entidade da União Europeia voltada para estimular e apoiar iniciativas como esta. Nesta e em outras atividades internacionais, o Conselho ganhou um grande reconhecimento internacional pela sua flexibilidade (Entrevista Técnico SEDES 1, 2013).

Este foi o último encontro importante do Conselho do Governo Dilma, fazendo com que até o final de seu mandato tenham ocorrido 7 reuniões das 16 previsíveis, algumas das quais sem sua presença, mas o CDES manteve-se respondendo às demandas governamentais para se posicionar sobre temas como reforma política, investimentos, educação, grandes eventos, entre outras atividades (Entrevista Técnico SEDES 2, 2013).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os Conselhos aqui examinados representam uma inequívoca e diversificada, expansão das Capacidades Estatais, na esfera das relações Estado/Sociedade, dos países selecionados dos BRICS, uma vez que todos eles se constituíram como órgãos de representação direta junto ao Executivo (portanto, também assessoramento a ele), distintos das instituições representativas da arena parlamentar. Com seus perfis e desdobramento particulares, propiciaram novos instrumentos para a concertação e/ou coordenação de políticas de desenvolvimento.

Seguindo as disposições de Karo & Kattel (2014), foi possível observar as condições sociais, políticas e econômicas “externas aos Estados” (ou seja, nível macro) em que foram instalados e seu importante papel na conformação de cada conselho, como a dimensão macro dessas capacidades estatais. Historicamente estes conselhos parecem ter sido respostas a situações de crise político-institucional por que Brasil e África

ca do Sul passaram, entre 1994 e 2002, dificilmente compreensíveis apenas com a bibliografia sobre mudança institucional e sobre transição política (Streeck e Thelen, 2004; O'Donnell e Schmitter, 2013), conferindo a eles expectativas de não só superar tais crises, mas de criar um ambiente propício para novos passos no desenvolvimento desses países.

No que tange ao Brasil e à África do Sul nessa dimensão macro, seus conselhos foram formados em um momento de intensa disputa política, sendo que em ambos as coalizões oposicionistas saem vitoriosas. Considerando esses determinantes em conjunto em todos os casos, podemos caracterizá-los como uma conjuntura de “soma positiva” e os conselhos destes países foram institucionalizados.

No que concerne à dimensão meso, há grande diversidade na estrutura de representação de cada um. *O National Economic Development and Labour Council, da África do Sul*, por exemplo, se assenta em uma estrutura representativa intensa e extensamente regulada, com rígidas regras de negociação interna e nas relações com o Legislativo, ainda que baseando-se em um modelo corporativista de representação de trabalhadores, capitalistas e do Estado, com conselheiros escolhidos por organizações de suas *constituencies*, inclusive com a agregação de uma quarta, chamada de *community* (ou sociedade civil). Os âmbitos de negociação são diferentes câmaras com temáticas pré-estabelecidas, que se sobreponham tornando esse nível bastante complexo.

Por sua vez, as “regras do jogo” impuseram, na dimensão micro dessas capacidades estatais, um alto custo para a ação coletiva dos grupos e mais alto ainda para eles coordenar um processo de *policy-making* sobre os diversos *issues* em pauta ao longo de duas décadas, fazendo-os progressivamente preferir o lobby direto junto aos centros decisórios estatais. Da mesma forma, ficaram mais envolvidos com políticas restritas de proteção ao e promoção do trabalho e de regulação fragmentada da transição para uma economia cada vez mais liberalizada, tanto econômica, quanto socialmente; como isto, distanciaram-se de temas mais amplos referentes a projetos de desenvolvimento como o GEAR em 1996 ao *New Growth Path*, em 2011, ambos implementados autonomamente pelo Executivo. Por último, desnecessário salientar que também pouco contribuíram para os objetivos de harmonização entre brancos e negros, que não deixa de ser uma relação entre capital e trabalho, respectivamente.

Por sua vez, o CDES ficou caracterizado como um órgão de caráter consultivo e de assessoramento da

Presidência da República, formado de 104 conselheiros que eram escolhidos livremente pelo Presidente da República. Quase dois terços dele, contudo, eram representantes oriundos de grupos ou organizações do trabalho e do capital. Os demais compostos por políticos (inclusive do governo), intelectuais, artistas, religiosos, entre outros grupos, davam o que se chamou a “cara do Brasil” ao conselho.

Seu caráter representativo, portanto, assemelha-se ao indiano porque tratava-se de escolha pessoal do Presidente o que conferia uma certa aura de notabilidade aos escolhidos, ao mesmo tempo que, como o sul-africano tinha um pequeno componente corporativista, mesmo que fossem escolhas “de cima para baixo”. Nas funções de caráter consultivo e de assessoramento, foi intensa e extensamente elogiado pelos dois presidentes sob os quais ele funcionou, através da produção de opiniões substanciadas em acordos, recomendações e sugestão com respeito às matérias a ele colocadas e antes examinadas através de grupos de trabalho dos conselheiros.

Com isto chegamos ao nível micro que consiste em uma história de busca de concretização da plataforma que levou o PT ao poder que era a busca do crescimento econômico com combate à desigualdade. De qualquer forma, no seu predominante caráter consultivo, ele ofereceu *inputs* que foram transformados em políticas, parte de políticas ou simplesmente inspirado algumas. Nestes termos, o CDES também exerceu um papel de ativa influência na agenda de *policy-making*, sendo difícil destacar algo mais importante que a construção de uma Agenda Nacional de Desenvolvimento.

Esta apreciação comparativa dos níveis macro, meso e micro da capacidade estatal de interlocução Estado/Sociedade (conforme Karo & Kattel, 2014), propiciada pelos novos conselhos traz também os elementos para avaliar se o conselho brasileiro pode se beneficiar da experiência dos outros dois, cuja comparação acabamos de expor. Como a questão proposta, a resposta, que conclui este trabalho, não poderia deixar de ser senão igualmente normativa e eu sugeriria que o que talvez pudesse incrementar o papel da interlocução do CDES seria dar-lhe mais poder de iniciativa junto ao Executivo, independentemente da requisição de sua posição pelo Presidente da República. Exemplo disso seria, por exemplo, uma avaliação, por conta própria, da incorporação das provisões da Agenda por um Novo Ciclo de Desenvolvimento nas políticas implementadas pelo Governo, sem incorporar a rigidez que vimos no caso do NEDLAC.

O assunto deste estudo vai muito além destas

formulações apresentadas, que representam um primeiro enfoque a um riquíssimo e importante tema, que poderá ser ainda mais dissecado a partir das discussões que esta análise produzir.

REFERÊNCIAS

AMSDEN, Alice, 2004. *The rise of the rest - Challenges to the West from late industrializing economies*. NY, New York, Oxford University Press

ARBIX, Glauco e MARTIN, Scott B., 2010. *Beyond Developmentalism and Market Fundamentalism in Brazil: Inclusionary State Activism without Statism*. Workshop on States, Development, and Global Governance Global Legal Studies Center and the

Center for World Affairs and the Global Economy (WAGE) University of Wisconsin-Madison

BOSCHI, Renato, 2013. *Brasil e os atores emergentes em perspectiva comparada:*

capacidades estatais e a dimensão político-institucional. Rio de Janeiro, IESP/UERJ, Documento de trabalho

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos, 2010. *Globalização e competição – Por que alguns países emergentes têm sucesso e outros não*. Rio de Janeiro, Elsevier

BUTLER, Anthony, 2009. *Contemporary South Africa*. 2nd. Ed. UK, Palgrave/MacMillan

CARDOSO, José C., SANTOS, José C. dos e Joana ALENCAR, orgs., 2010. *Diálogos com o Desenvolvimento: A experiência do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social sob o Governo Lula*. Brasília, IPEA/CEDS

CARNEIRO, Ricardo, 2013. *Velhos e Novos Desenvolvimentismos*. FPA Discute, julho, 7-25

CHANG, Ha-Joon, 2004. *Chutando a escada – a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo, Editora da UNESP

EVANS, Peter, 2008. In *Search of The 21st Century Developmental State*. Working Paper n. 4, CGPE, University of Sussex, Sussex, UK

_____, 2005. *Harnessing the State: Rebalancing Strategies for Monitoring and Motivation, in States and Development - Historical Antecedents of Stagnation and Advance*, eds. Matthew Lange and

Dietrich Rueschemeyer. New York, NY Palgrave Macmillan

FRAILE, Lydia, ed., 2010. *Blunting Neoliberalism Tripartism and Economic Reforms in the Developing World*. London/NY, Palgrave MacMillan, ILO

FRIEDMAN, Steven, 1995. “South Africa: Divided in a Special Way” in Larry Diamond, Juan Linz, and Seymour Martin Lipset, eds., *Politics in developing countries – comparing experiences with democracy*. Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers, Inc.

GOMIDE, Alexandre de a. e PIRES, Roberto R., 2014. *Capacidades estatais e democracia – arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília, IPEA

GONÇALVES, Reinaldo, 2012. *Novo Desenvolvimentismo e Liberalismo Enraizado*. Serviço Social e Sociedade. SP, n. 112, out./dez., pp 637-671

HALL, P. e SOSKICE, D., 2001. *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. New York, NY, Oxford University Press.

HANCKÉ, Bob, 2009. *Debating Varieties of Capitalism: A Reader*. Oxford e New York, Oxford University Press

HAYLER, Susan, org., 2011. *The role of collective bargaining in the global economy – negotiating for social justice*. UK/Switzerland, Edward Elgar/ILO

KARO, Erkki e Rainer KATTEL, 2014. *Public management, policy capacity, innovation and development*. *Brazilian Journal of Political Economy*, vol. 34, n. 1

KATZ, Harry C., Wonduck LEE e Joohee LEE, eds., 2004, *The New Structure of Labor Relations: Tripartism and Decentralization*. Ithaca, Cornell University Press

MARAIS, Heins, 2011. *South Africa pushed to the limit – The Political Economy of change*. London/ New York, Zed Books

NATALI, David e Philippe POCHE, 2009. *The Evolution of Social Pacts in Europe*. *European Journal of Industrial Relations*, v. 15, n. 2, pp 147-166

NATRASS, Nicoli, 2014. *The South African variety of capitalism*, in Uwe Becker, ed. *The BRICS and emerging economies in comparative perspective*. London, Routledge

O'Donnell, Guillermo and Philippe C. Schmitter, eds., 2013. *Transitions from Authoritarian Rule Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore, MD, John Hopkins University Press

PARSONS, Raymond. 2001. Steps towards social dialogue and the development of NEDLAC in a democratic South Africa 1979-2001, *South African Journal of Economic History*, 16(1&2) 139-171.

PARSONS, Raymond. 2006. *The Emergence of Institutionalised Social Dialogue in South Africa*. Presidential Address at the Economic Society of South Africa (ESSA) Annual General Meeting, Pretoria.

RIBEIRO, Daniela, 2009. A construção institucional do CDES: uma dinâmica favorável ao desenvolvimento? *Observador On-Line*, v. 4, n. 4,

RODRIK, Dani, 2004. *Rethinking Growth Policies in the Developing World*. Luca d'Agliano Lecture in Development Economics. Torino, Italy, October

SOUZA, Celina, 2013. Capacidade estatal: Notas sobre definição, dimensões e componentes. Rio de Janeiro, IESP/UERJ, Documento de trabalho

STIGLITZ, Joseph, 1998. *A new paradigm for Development: Strategies, Policies and Processes*, 9th. Raul Prebisch Lecture, Ginebra, UNCTAD

TAPIA, Jorge E Eduardo R. Gomes, 2008. "Concertações sociais, integração europeia e a reforma da regulação social: redefinindo a agenda clássica do neocorporativismo?" in Jorge R. Tapia, Eduardo R. Gomes e Eduardo Condé, orgs., *Pactos sociais, globalização e integração regional*, Campinas/Juiz de Fora, Ed. da Unicamp/Ed. da UFJF

WADE, Robert, 1990. *Governing the Market – Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton, Princeton University Press

WEBSTER, Edwards e SIKWEBU, Dinga, 2006. "Social dialogue in South Africa: an external review of the National Economic Development and Labor Council, 1995-2006". *International Labour Organisation*, RSA Office, Pretoria

WEBSTER, Edwards, Katherine JOYNT e Anthea METCALFE, 2013. *Repositioning Peak Level Social Dialogue in South Africa: NEDLAC into the Future*. International Labour Office, RSA Office, Pretoria

FONTES

CDES (Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social), 2014. Ata da 43ª Reunião Ordinária do Pleno. Brasília/DF, dia 5 de junho de 2014

CDES (Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social), 2013. Ata da 42ª Reunião Ordinária do Pleno. Brasília/DF, dia 17 de julho

CDES (Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social), 2011. Ata da 37ª Reunião Ordinária do Pleno. Brasília/DF, dia 26 de abril

CDES (Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social), 2008. Parecer sobre as Perspectivas de Crescimento da Economia Brasileira e a Crise Internacional. Brasília, 13 de março

NAIDOO, Mahandra, 2013. Entrevista com Mahandra Naidoo, Head of Program Operations, NEDLAC, Johannesburg, 18/6

OIT, 2004. Fortalecimiento de los Mecanismos Institucionales para el Diálogo Social. Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe

OIT, 2006. Trabalho decente nas Américas: uma agenda hemisférica, 2006-2015. Brasília, Escritório da OIT no Brasil

OIT, 2008. Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa. Ginebra, OIT

PARSONS, Raymond, 2013. Entrevista com Raymond Parsons, Special Policy Advisor da Business United of South Africa (BUSA), Johannesburg, 13/06

Técnico da SDES 1, 2013, Entrevista. Brasília, 12/8

Técnico da SDES 2, 2014, Entrevista. Brasília, 24/01

WEBSTER, Edward, 2013. Entrevista com Prof. Edward Webster, Society Work and Development (SWOP) Institute, University of Witwatersand, Johannesburg, 20/6

NOTAS

1 <http://www.oecd.org/dev/pgd/economydevelopingcountriestoaccountfornearly60ofworldgdpby2030accordingtonewestimates.htm>, acessado em 15 de maio de 2014

2 http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/11/10/emerged_economies, acessado em 20 de maio de 2014

3 <http://www.nelsonmandela.org/omalley/index.php/site/q/03lv02039/04lv02046/05lv02092/06lv02096.htm>

4 <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan027772.pdf>

5 <http://www.nelsonmandela.org/omalley/index.php/site/q/03lv02039/04lv02103/05lv02120/06lv02126.htm>

6 Consequentemente, o Parlamento fica proibido de reabrir discussões sobre matérias decididas pelo NEDLAC, <http://new.nedlac.org.za/?p=97>

7 Ribeiro (2010) lembra que a ideia de um conselho já circulava no PT desde a campanha anterior, mas voltado essencialmente para a questão da desigualdade.

8 Lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003

A COORDENAÇÃO TRIPARTITE NO BRASIL: UMA ABORDAGEM DE ECONOMIA POLÍTICA

Lorena Ferraz Cordeiro Gonçalves*
Moisés Villamil Balestro**

RESUMO

O corporativismo em sua relação com o Estado foi decisivo para a construção de um Estado de bem estar social no contexto europeu. Em que pese seus limites dado o controle estatal, ele foi também crucial para a construção e manutenção dos direitos trabalhistas no Brasil. O argumento apresentado no trabalho é de que a coordenação nas relações políticas da ação coletiva entre capital, trabalho e governo pode contribuir para a maior efetividade das políticas de qualificação profissional. Seguindo o conceito de complementaridade institucional, a ideia é que a existência de coordenação entre os três atores do tripartismo teria efeitos positivos sobre o desenho e o funcionamento das políticas de qualificação profissional. A complementaridade institucional na abordagem de variedades do capitalismo (*varieties of capitalism*) pode ser sinteticamente definida como o melhor funcionamento de uma instituição diante da presença de outra. A coordenação, como um processo político, pode facilitar a ampliação e o aperfeiçoamento das políticas ativas de emprego. Um dos desafios deste processo político da coordenação tripartite no Brasil é a superação das características do movimento sindical brasileiro tais como as relações verticais distantes dos trabalhadores nas firmas e a pouca capacidade associativa para a ação coletiva. Ambas enfraquecem a autonomia organizacional das centrais diante do Estado e aprofundam a assimetria de poder para negociação frente à representação patronal. Há também uma ideia de descrença, de parte do patronato, de um eventual papel positivo que os sindicatos laborais possam desempenhar no aumento da eficiência econômica.

Palavras-chave: Corporativismo; Coordenação Tripartite; Ação Coletiva.

Tripartite coordination in Brazil: a political economy approach

Abstrac

Corporatism in its relationship with the state was pivotal for the construction of a welfare state in the European context. Despite its limits, given the state control, it was also crucial for the construction and maintenance of labor rights in Brazil. The argument put forward in this paper is that the coordination in political relations of collective action between capital, labor and government can contribute to enhance the effectiveness of vocational training policies. Following the concept of institutional complementarity, the idea is that the existence of coordination between the three tripartite actors would have positive effects on the design and implementation of vocational training policies. The institutional complementarity in the varieties of capitalism approach (*varieties of capitalism*) can be synthetically defined as the better functioning of an institution in the presence of another. Coordination, as a political process, can facilitate the expansion and improvement of active employment policies. One of the challenges of this political process of tripartite coordination in Brazil is to overcome the characteristics of the Brazilian trade union movement such as the top-down relationship with workers at the shopfloor from firms and the other is the little associative capacity for collective action. Both challenges weaken the organizational autonomy of the general trade unions towards the state, increasing the asymmetry of power in relation to the employers' representation. There is also distrust, on the part of the employers, in relation to a positive role that labor unions can play in order to increase economic efficiency.

Key-words: Corporatism; Tripartite Coordination; Collective Action.

* Mestre pela Universidade de Brasília Centro de Pesquisa e Pós-Graduação das Américas (CEPPAC).
Email: lorenafcg@gmail.com.

**Professor da Universidade de Brasília no Centro de Pesquisa e Pós-Graduação das Américas (CEPPAC).
Email: moises@unb.br.

Coordenação tripartite em Brasil: um enfoque de economia política

Resumen

El corporativismo, en su relación con el Estado, fue fundamental para la construcción de un estado de bienestar en el contexto europeo. A pesar de sus límites, dado el control del Estado, también fue crucial para la construcción y el mantenimiento de los derechos laborales en Brasil. El argumento presentado en este trabajo es que la coordinación en las relaciones políticas de acción colectiva entre el capital, el trabajo y el gobierno puede contribuir a mejorar la eficacia de las políticas de formación profesional. Siguiendo el concepto de complementariedad institucional, la idea es que la existencia de la coordinación entre los tres actores tripartitos tendría efectos positivos en el diseño e implementación de políticas de formación profesional. La complementariedad institucional en el enfoque de las variedades de capitalismo se puede sintéticamente definir como el mejor funcionamiento de una institución en la presencia de otra. Coordinación, como un proceso político, puede facilitar la expansión y mejora de las políticas activas de empleo. Uno de los desafíos de este proceso político de coordinación tripartita en Brasil es superar las características del movimiento sindical brasileño, como la relación de arriba hacia abajo con los trabajadores en las empresas y el otro es la poca capacidad asociativa para la acción colectiva. Ambos desafíos debilitan la autonomía organizativa de los sindicatos generales hacia el estado, el aumento de la asimetría de poder en relación con la representación de los empleadores. También hay desconfianza, por parte de los empleadores, en relación con un papel positivo que los sindicatos pueden desempeñar con el fin de aumentar la eficiencia económica.

INTRODUÇÃO

O corporativismo em sua relação com o Estado foi decisivo para a construção de um Estado de bem estar social no contexto europeu. E, em que pese seus limites pelo controle estatal, foi também crucial para a construção e manutenção dos direitos trabalhistas no Brasil. Mais recentemente, vários documentos e resoluções da Organização Internacional do Trabalho (OIT) têm atribuído um peso considerável ao diálogo social como mecanismo para a construção de soluções que melhorem as condições de trabalho no contexto de redemocratização de muitos países na América Latina e em outras partes do globo. O diálogo social visto no âmbito da formulação e implementação de políticas públicas de emprego é também convergente com o papel mais proeminente dos atores não governamentais na tomada de decisão política nas duas últimas décadas.

O diálogo social entre organizações empresariais, organizações sindicais de trabalhadores e o governo requer uma coordenação tripartite. O argumento apresentado no trabalho é de que a coordenação nas relações políticas da ação coletiva entre capital, trabalho e governo pode contribuir para a maior efetividade das políticas públicas de emprego, especialmente as políticas de qualificação profissional. Seguindo o conceito de complementariedade institucional, a ideia é que a existência de coordenação entre os três atores do tripartismo teria efeitos positivos sobre o desenho e o funcionamento das políticas públicas de emprego. Complementariedade institucional na tradição da abordagem de variedades do capitalismo (*varieties of capitalism*) pode ser sinteticamente definida como o melhor funcionamento de uma

instituição diante da presença de outra, contribuindo para uma interdependência funcional de ambas as instituições (HALL e SOSKICE, 2001). Indo além do estigma estrutural-funcionalista desta definição, Streeck (2005) propõe que um conceito útil de complementariedade institucional deve permitir inúmeras contingências históricas e políticas que surgem no caminho dos atores que buscam a complementariedade institucional. Neste sentido, a complementariedade institucional tende a ser parcial e dinâmica. É este o caso da coordenação tripartite nas políticas públicas de emprego. A noção de desempenho e efetividade das políticas públicas de emprego é objeto de debate político entre os três atores do tripartismo, como pode ser visto no caso das decisões de recursos e desenho do Programa Seguro-Desemprego.

Parte dos dados do artigo resultou da aplicação de um questionário de percepção junto aos 85 delegados¹ representantes das bancadas patronal, de trabalhadores e do governo na I Conferência Nacional de Emprego e Trabalho Decente (I CNETD), 2012, e de entrevistas em profundidade com representações de centrais sindicais e de federações empresariais². O trabalho está dividido em duas partes e as considerações finais. A primeira parte discute o conceito de coordenação e suas implicações para o diálogo social tripartite no contexto das políticas públicas de emprego. A segunda parte propõe explorar a relação de complementariedade institucional entre os processos de coordenação capital/trabalho/governo e as políticas públicas de emprego em relação ao bem estar social no Brasil.

O TRIPARTISMO E O DIÁLOGO SOCIAL NA VISÃO DA OIT

A consulta tripartite já havia sido referida em convenções da primeira metade do século XX e também em convenções do pós-II Guerra, como em 1971, quando a OIT adota uma Resolução sobre o tripartismo (Resolução sobre o Fortalecimento do Tripartismo no Conjunto das Atividades da OIT) e faz menção ao processo de consulta (CRIVELLI, s. d.). Também, em 1960, na Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho (OIT) em Genebra, é adotada a “Recomendação sobre a Consulta Tripartite e a Colaboração entre autoridades públicas e as Organizações de Empregadores e Trabalhadores no Ramos de Atividade Econômica e em Âmbito Nacional” (n° 113). Em 1976, se estabelece a “Convenção sobre Consultas Tripartites para Promover a Aplicação das Normas Internacionais do Trabalho” (n° 144).

O suposto originário do tripartismo é o diálogo social pautado em uma institucionalidade legal e legítima, do ponto de vista do Estado, da sociedade e das comunidades internacionais, dentro da qual os atores de interesse organizados possuem papel chave.

Antes mesmo da difusão internacional pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) do conceito de diálogo social, que engloba a interação tripartite das relações de trabalho, a concertação tripartida em nível nacional para a relação capital/trabalho já se constituía em uma realidade nos sistemas tradicionais de relações de trabalho em vários países, a exemplo da Áustria, da Irlanda e da Alemanha, o que é descrito por Ozaki e Rueda (OIT, 2000, p. 3)

La consulta o «concertación» tripartita nacional, así como la negociación bipartita a escala central sobre acuerdos «marco», han sido una de las características sobresalientes de los sistemas tradicionales de relaciones de trabajo de varios países en el período inmediatamente anterior a la difusión del concepto de diálogo social. (OZAKI e RUEDA: OIT, 2000)

Importante notar que esses países constituíam sistemas de fortes tendências centralizadoras, com arcabouços regulatórios mais rígidos, especialmente a Alemanha, durante o Segundo e o Terceiro Reich, e a Áustria do mesmo período.

Todavía, não há uma definição precisa de diálogo social. Alguns consideram que o diálogo social abarca todas as formas de diálogo bipartido e tripartido, como as negociações e as consultas que

se celebram em todos os âmbitos da sociedade com a participação do Estado mediador ou legislador (OZAKI e RUEDA: OIT, 2000), outros já utilizam o termo para se referir ao diálogo que acontece com a participação da sociedade civil e do terceiro setor, a União Europeia criou a expressão “diálogo civil” para este tipo de diálogo.

Formalmente, o diálogo social é definido pela OIT como “todo tipo de negociação, conversa e troca de informação entre representantes dos governos e parceiros sociais, ou entre os parceiros sociais em assuntos de interesse comum relativos à política econômica e social” (MINET, 2008, p. 3). No entanto, a OIT tem destacado a ideia do diálogo social no formato tripartite para as questões de trabalho e das políticas de emprego; a ideia da coordenação tripartite toma como referência três atores de interesse, ou procedimentos de concertação entre três setores: os empregadores, os trabalhadores e o governo. Nota-se que o tripartismo está historicamente evidenciado na relação entre Estado e sociedade, especialmente em torno de interesses que se ligam ao empresariado, à política industrial e às questões do trabalho.

Na observância dos discursos da OIT sobre diálogo social, alguns juízos aparecem reiterados: a solidariedade tripartite por meio da geração de uma cultura tripartida sustentável (ao longo do tempo), a promoção da justiça social e a pretensão de transformar o tripartismo em uma política global para o trabalho decente (OIT, 2006), que considere a adequação aos contextos nacionais e se pautem no ideal da “boa fé” social. “A solidariedade tripartite do Estado com os parceiros sociais determina a política nacional em cada país. A sua aplicação é fiscalizada pelo sistema de inspeção das autoridades competentes (“serviços públicos”) e sancionada pelos tribunais. (p. 8)” (OIT, 2006).

A afirmação da importância do diálogo social está fixada na perspectiva de conversão desse diálogo em desenvolvimento humano, incrementado as possibilidades de segurança e de bem-estar social. Sobre resultados da implementação do tripartismo para as políticas de saúde e de segurança no trabalho em países como Luxemburgo e Canadá, a Convenção sobre a *Inspeção do Trabalho* (OIT, 2006) informa que níveis elevados de segurança que se verificam atualmente em alguns países são uma consequência direta de políticas de longo prazo que encorajaram o diálogo social tripartido e a negociação coletiva entre sindicatos e trabalhadores, bem como de legislação eficaz sobre saúde e segurança, apoiada por uma Inspeção do Trabalho de qualidade. “A luta por uma

globalização justa representa, para os Estados e os parceiros sociais, uma oportunidade extraordinária para dinamizarem a sua base de conhecimentos, mostrarem como o diálogo permite alcançar resultados melhores para todos, e promoverem mecanismos tripartidos nos processos de decisão no nível nacional e internacional. O modo como os Estados, as organizações patronais, os sindicatos e a nossa Organização contribuirão para a construção de uma dimensão social para a globalização determinará a relevância dos mecanismos tripartidos no início do século XXI.” (OIT, 2006, p. 17)

Os governos nacionais possuem um papel crucial nos processos de iniciação e consolidação do diálogo social em geral, e, mais focalmente, do diálogo tripartite. Em nível nacional, o envolvimento governamental é desejável, senão necessário, enquanto que em nível industrial o bipartismo é a regra geral; o método do diálogo social, se bipartite ou tripartite, depende da preferência dos grupos relativamente ao envolvimento dos governos, como no caso Europeu, ou não (MINET, 2008). A ação mais incisiva de implantação de sistemas de diálogo social é a criação de conselhos nacionais tripartites ou bipartites, como explicado por Minet (2008):

In most cases, the establishment of the national tripartite councils was initiated by governments as forums in which to exchange information and hold consultations concerning the reforms required by the transition process. The governments remain the prominent, if not dominant, actors in tripartite social dialogue. In consultation with the social partners, they shape the content of the laws/tripartite agreements establishing the tripartite councils, finance their operations, run their secretariats through the Ministry of Labour and to a large extent determine their agenda and frequency/dates of meetings. (MINET, 2008, p. 3 e 5)

A OIT tem o propósito de tornar o “diálogo social tripartido” uma política global, importada em nível nacional. Para tanto, formalizou várias recomendações e instrumentos para promover o diálogo social tripartido em nível internacional e nacional desde a sua fundação em 1919. Os três principais instrumentos de promoção do tripartismo são a Convenção nº 144, 1976 (*Tripartite Consultation - International Labour Standards*), a Recomendação nº 152, 1976 (*Tripartite Consultation - Activities of the International Labour Organisation*) e a Recomendação nº 113 (the Consultation - Industrial and National Levels), de 1960. Além disso, como aponta Minet (2008), estabeleceu cinco consensos-chave para a compreensão do que é o diálogo social, que tem sido amplamente aceitos pelos governos e parceiros sociais: o diálogo social não suplementa, mas complementa a clássica democracia parlamentar no sentido de

ampliar a participação dos grupos nos processos decisórios; o diálogo social não está em contradição com a economia de mercado, ao contrário, ele é útil na solução de conflitos e crises; o diálogo social não é um fim em si, mas uma ferramenta para lidar com vários problemas sociais e econômicos ligados à qualificação, modernização e organização do trabalho; não existe um modelo universal de diálogo social; e o diálogo social não deve ser visto apenas como uma forma de gerenciar as crises, ele deve ser baseado em confiança mútua construída ao longo de anos de cooperação e solidificação da boa fé social.

Fashoyin (2004) aponta que existem algumas limitações para aumentar a eficácia do tripartismo. Alguns governos não demonstram disposição para se engajar em um diálogo significativo. Isto é particularmente verdadeiro para a variedade hierárquica do capitalismo na América Latina (SCHNEIDER, 2009; 2013). O governo desempenha um papel crucial de *tertius* na intermediação do diálogo social. O compromisso assumido pelo Governo é um primeiro passo para fornecer um quadro institucional de base para encorajar o diálogo social. Do lado dos empregadores, a tendência para sobrerrepresentar as grandes empresas cria desvantagens da representatividade das organizações patronais, com implicações para o cumprimento dos acordos. Uma fragilidade ainda maior do lado dos trabalhadores.

Existem supostos necessários à viabilidade do diálogo social e que são determinantes da importância que ele terá para a vida de uma sociedade, além da vontade política, é desejável um ambiente político apropriado, i.e., plural, aberto e democrático, são importantes também a descentralização econômica das decisões, um marco legal que assegure a negociação coletiva, instituições eficientes que sirvam como “instrumentos” da parceria social, organizações de trabalhadores e de empregadores autônomas e suficientemente representativas, competência técnica entre as partes interessadas e sistemas de fiscalização eficientes.

A horizontalidade das relações entre o Estado e as organizações da sociedade civil é uma característica transversal do diálogo social como estimulado pela OIT. O Estado, nesse cenário ideal, passa a comportar-se como um ator social despojado de sua posição de superioridade comparado aos demais atores da sociedade civil, com o intuito de discutir livremente e de forma compartilhada assuntos de interesse social, econômico e político que possam interessar a distintos atores. O Estado compreende e

incorpora a pluralidade de interesses concomitantes, saindo de uma posição de autoritarismo, em que o Estado paira acima da sociedade, para uma posição mais democrática ou mesmo para uma posição mais corporativa de inserção dos interesses, a depender da conformação institucional do Estado e do capitalismo em questão. Ilustrativo dessa dinâmica foi a recriação das câmaras setoriais durante o governo Collor (1990 a 1992) no Brasil, naquela ocasião, ainda em processo de redemocratização.

Ishikawa (2003) indica duas condições essenciais para o sucesso da coordenação tripartite. A primeira são atores sociais politicamente independentes, e isso pressupõe o pleno respeito ao direito de se organizar. A segunda condição é que as partes estejam dispostas a examinar os problemas em conjunto e buscar soluções mutuamente benéficas. Em outras palavras, há necessidade de confiança social e vontade de jogar um jogo de soma positiva para o longo prazo, que se traduza em coordenação.

Os aspectos mais profícuos do diálogo social institucionalizado, permanente e vigoroso são a possibilidade de conferir maior legitimidade aos parceiros sociais, nacional e internacionalmente, aprimorar e ampliar o tipo de informação a que se tem acesso nos espaços de discussão e de decisão e apurar os mecanismos de promoção da justiça social em nível local. No entanto, a exequibilidade do diálogo social, especialmente em nível local e regional, fica limitada ao preenchimento mínimo das condições descritas nos parágrafos anteriores.

Um suposto importante relativo à propagação da coordenação tripartite no mundo tem a ver com os perigos ou riscos da ‘mercantilização’ do trabalho (ALEMAN, 2009). Em uma perspectiva polanyiana, o tripartismo é uma resposta para frear a expansão das forças de mercado sobre a sociedade, pois gera a solidariedade entre os atores sociais. Nesse sentido, Streeck (2009, 2010) lembra a tensão entre restrições sociais e a propagação das relações de mercado. A autorregulação dos mercados tende a desestabilizar as estruturas sociais em favor dos atores dotados de recursos econômicos e políticos e é por isso que eles não podem substituir a regulação social, mas devem ser submetidos a ela (STREECK, 2010). Seguindo Streeck (2010), é razoável afirmar que, apesar dos limites do diálogo social, o tripartismo constitui um espaço onde a luta pela institucionalização das obrigações sociais ocorre.

A regulamentação do emprego que deriva da coordenação tripartite é uma resposta à ordem

contratual voluntarista associada à expansão do mercado e da mercantilização. Sempre que as restrições sociais são fortes, uma grande parte da gestão de uma empresa deve ser dedicada a tornar a economia mais econômica, a fim de se tornar compatível com dimensão moral da economia de uma sociedade (STREECK, 2009). Muito mais do que um discurso vago sobre a democracia e a cidadania, a afirmação do diálogo social pode ser expressa na tensão permanente entre as obrigações sociais e de ordem pública e da expansão do mercado e da liberalização. Trata-se de reconhecer o papel das lutas políticas sobre a reorganização da ordem coletiva (STREECK, 2010). Assim, Hasse e colegas (HASSE ET AL., 2008) apontam que o relacionamento tenso entre mercado e liberdade está espelhado pela relação entre sistema social e liberdade; o equilíbrio social forma parte central do conceito de uma *economia social de mercado* (tradução nossa, HASSE ET AL., 2008, p 358).

Em determinadas condições políticas e institucionais, o tripartismo pode se converter em desenvolvimento humano, incrementando as possibilidades de segurança, de controle, pela via da participação, e de bem-estar sociais. Esses condicionantes, no entanto, passam a ser definidores, ou do sucesso do mecanismo tripartite de coordenação, ou do seu descolamento da realidade em que se insere. Nesse contexto, a vontade política e a autonomia dos atores estratégicos e das coalizões de interesses é um elemento-chave. A vontade política passa pela compreensão estratégica, valorativa e solidária dos benefícios e nuances do mecanismo de cooperação tripartite em condições mínimas de horizontalidade política. É preciso incorporar a noção de benefícios para o longo prazo, ampliar a noção de tempo estratégico para a competitividade e saúde do aparelho econômico e social (investimento social na institucionalidade tripartite).

Alguns autores têm se debruçado em analisar o componente hierárquico das instituições e das formas de governar em alguns países, demonstrando as implicações dessa conformação institucional para o tripartismo.

A governança (coordenação) hierárquica das políticas de emprego (FENGER, 2008) é aquela em que o Estado tem um papel mais proeminente. Os conselhos tripartites podem funcionar bem neste tipo de coordenação na cúpula, mas em outros níveis, ela enfraquece o tripartismo com um papel limitado e formal atribuída aos empregadores e aos representantes dos trabalhadores. A política é

A COORDENAÇÃO TRIPARTITE E SEUS LIMITES NO CONTEXTO BRASILEIRO

Antes de uma definição de coordenação que seja adequada ao contexto das relações entre organizações empresariais, centrais sindicais e o Estado, é conveniente reter três elementos antecedentes da coordenação: os interesses dos atores, suas ideias e seus recursos. O conceito de interesse na tradição sociológica remete aos clássicos; tanto Weber quanto Simmel trataram do interesse. Para Weber, o interesse indica a motivação primária do ator (SWEDBERG, 2005). Ele também considera que algumas regularidades da ação social motivadas pelo interesse são mais estáveis do que as ações orientadas às normas. Por sua vez, uma ordem legítima e as relações associativas são centradas em torno do interesse (SWEDBERG, 2005).

As ideias constituem o conteúdo substantivo do discurso que orienta a ação social (SCHMIDT, 2008). Elas podem ser vistas como restrições cognitivas amplas no espectro de possíveis soluções que os atores percebem e consideram úteis para resolver problemas (CAMPBELL, 1998). As ideias dos atores trazem os pressupostos ontológicos e metodológicos sobre como o mundo funciona. Tais pressupostos possuem grande impacto na construção das estratégias dos atores e na construção das políticas públicas. *Grosso modo*, as ideias podem ser divididas em cognitivas e normativas (SCHMIDT, 2008). As ideias cognitivas elucidam 'o que é e o que fazer'. Elas falam de como as políticas públicas oferecem soluções aos problemas e dos problemas a serem resolvidos pelas políticas. Já as ideias normativas definem o que é considerado 'ruim' ou 'bom' para a sociedade de um modo geral, embora não exista uma sociedade em geral e sim uma sociedade organizada em classes e grupos sociais com distintos interesses e perspectivas do que seria 'bom' para a sociedade. As ideias normativas guardam relação com valores emergentes e valores de longo prazo no repertório societal (SCHMIDT, 2008).

Os recursos constituem os meios para realizar os objetivos dos atores motivados pelos interesses e ideias. Trata-se de recursos materiais, simbólicos e políticos. Tal como Bourdieu em suas formas de capital, eles possuem transitividade relativa. Recursos políticos podem permitir alavancar recursos materiais e vice-versa.

A fim de entender melhor os tipos de coordenação entre os atores (relações mais hierárquicas e assimétricas vis-à-vis relações mais simétricas e

negociadas), é necessário levar em conta os interesses, as ideias e os recursos dos respectivos atores.

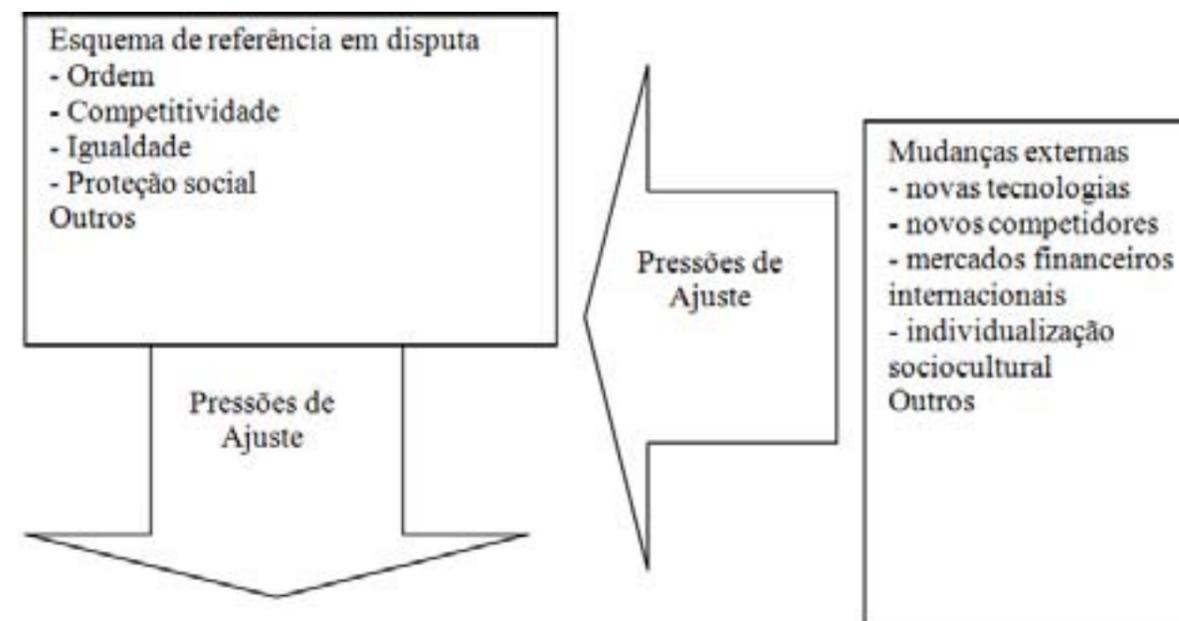
Considerando os antecedentes da coordenação, as contribuições de Becker (2009) para a abordagem de variedades do capitalismo são promissoras. Ele propõe um esquema de análise que sintetiza uma relação entre três dimensões constitutivas de um sistema aberto; objetivos que derivam de esquema de referência em disputa (*contested reference frame*), mudanças externas com pressão de ajuste sobre o sistema e as esferas analíticas da VoC. Há dois aspectos chaves nas contribuições de Becker (2009), a introdução do conflito e das disputas políticas e um tratamento mais preciso da mudança institucional.

Os objetivos do esquema de referência podem ser contraditórios, tais como mais emprego ou mais bem estar social, mais crescimento ou mais proteção ambiental, mais direitos sociais ou maior competitividade no custo da mão de obra. A disputa ocorre em torno de diferentes interpretações, como mostra o exemplo das Economias de Mercado Coordenadas (EMC), especialmente no caso dos países escandinavos, que lograram superar relações de *trade-off* entre proteção social e eficiência econômica, mudando o parâmetro da eficiência baseada em baixos salários para a eficiência baseada em salários mais altos e alta produtividade.

A funcionalidade (termo usado por Becker no lugar de complementaridade) está relacionada a um esquema de referência mais amplo que vai além da competitividade. Tal esquema envolve questões como desigualdade de renda, direitos participativos e proteção ambiental (BECKER, 2009). Como sistema aberto, existe um grau relativo de sistematicidade. De um lado, porque os atores mudam suas preferências, ideias e interesses e, de outro lado, porque o sistema está sujeito às pressões externas de mudança, como pode ser visto na **Figura 1**. Exemplos de mudanças advindas de pressões externas nas EMCs são as fusões com empresas internacionais, a terceirização de processos de produção e serviços, novas práticas gerenciais, novas ideias políticas, as políticas de austeridade entre outras.

Outro elemento do grau relativo de sistematicidade é a equifuncionalidade. Por equifuncionalidade Becker (2009) entende as escolhas e alternativas institucionais de ação das quais os atores dispõem. Tais alternativas são equivalentes funcionais quando produzem resultados idênticos ou semelhantes. Em outros termos, mais de uma trajetória pode levar à realização de um mesmo objetivo.

Figura 1 - Variedades do capitalismo como sistema aberto



FONTE: BECKER (2009)

Thelen e Kume (2006) consideram a coordenação entre capital e trabalho como um problema político uma vez que ocorre uma disputa entre diferentes setores do capital e distintas organizações sindicais de trabalhadores, assim como, para o caso brasileiro, diferentes segmentos do governo (como revelou a recente polêmica entre o Ministério da Fazenda e o Ministério do Trabalho e Emprego em torno da quantidade de parcelas do benefício do seguro-desemprego). A coordenação é vista como um processo político e algo que necessita ser constantemente reforçado e, por vezes, renegociado inteiramente. Um dos achados do trabalho de Thelen e Kume (2006) foi o papel chave do Estado sueco no estímulo e facilitação da coordenação entre os empregadores. A ameaça de uma mediação estatal poderosa fez com que arranjos voluntários fortalecessem a coordenação entre empregadores.

A coordenação no tripartismo pode, idealmente, ser compreendida como a "capacidade de construir consensos coletivamente benéficos aos diferentes interesses envolvidos, que ordene a competição e a repartição social dos bens econômicos e políticos - vislumbrando o longo prazo -, por meio do *diálogo sistemático estimulado* entre as organizações que representam esses interesses, com ou sem a mediação direta do Estado." Sumariamente, é diálogo social estimulado e voluntário.

O diálogo social no formato do tripartismo institucionalizado é um fato recente no Brasil e resulta

de cooperação entre o governo e a Organização Internacional do Trabalho (OIT) no cenário histórico

e político da redemocratização pós-1985. A OIT fornece as diretrizes conceituais e institucionais do tripartismo ao relacioná-lo às ideias do diálogo social e da democracia participativo-deliberativa, de modo que os atores coletivos passam a ter papel estratégico. Nessa lógica, alguns elementos devem ser considerados para avaliar a complexidade do tripartismo, seja na democratização das decisões políticas ou como estratégia de equilíbrio da relação entre economia e sociedade no sentido de Polanyi. Estes elementos são as relações de poder, assimétricas ou não, as instituições sociais e de mercado e o papel dos atores coletivos.

Ao analisar historicamente a configuração institucional do tripartismo no Brasil das duas últimas décadas, é possível elencar alguns limites de seu funcionamento. Um deles é a falta de confiança negocial das representações perante o governo e a desconfiança entre as representações de trabalhadores e empregadores que se reflete na insegurança das negociações coletivas, na pouca disseminação das informações entre os membros e na falta de participação dos níveis estadual e municipal de representação.

Em parte, essa configuração institucional que privilegia uma governança *quasi-oligárquica* deriva do corporativismo estatal construído na era Vargas. Por outro lado, a tutela do Estado sobre os sindicatos durante a ditadura militar e o posterior enfraquecimento das organizações sindicais

no período neoliberal tiveram consequências deletérias para a formação de práticas e estratégias de coordenação entre organizações patronais e organizações de trabalhadores.

Os dados dos respondentes representantes dos trabalhadores e representantes dos empregadores na I CNETD sinalizam uma convergência em torno da necessidade de uma maior autonomia para as negociações coletivas entre capital e trabalho, como mostram as Tabelas 1 e 2. Existe consenso entre as representações de trabalhadores e de empregadores no pleito por maior autonomia frente ao arcabouço legal e institucional de solução de conflitos e de problemas do mundo do trabalho.

Tabela 1 - A legislação trabalhista deve permitir aos sindicatos patronais e de trabalhadores negociarem coletivamente, especialmente em momentos de crise econômica (%)

	Trabalhadores	Empregadores
Concorda fortemente	19	65,5
Concorda	57,1	34,5
Discorda	4,8	--
Discorda fortemente	19	--

FONTE: SURVEY I CNETD, 2012

Tabela 2 - Os conflitos entre trabalhadores e empregadores podem ser resolvidos por meio de acordos que devem ser reconhecidos pela Justiça do Trabalho (%)

	Trabalhadores	Empregadores
Concorda fortemente	22,7	43,3
Concorda	50,0	30,0
Discorda	4,5	13,3
Discorda fortemente	18,2	10,0

FONTE: SURVEY I CNETD, 2012

De acordo com os indicadores de diálogo social da base de dados ICTWSS³, o Brasil não possui pactos sociais propostos por governo, trabalhadores ou empregadores e também não possui pacto social tripartite. Além de não possuir representação laboral por local de trabalho, o país também não possui pactos referentes à proteção social, políticas de

emprego, aposentadoria e qualificação profissional. Em nível nacional, o envolvimento das centrais sindicais e organizações empresariais nacionais na negociação salarial é bastante limitado.

No caso das duas grandes políticas nacionais de qualificação ao longo dos últimos quinze anos, PLANFOR e PNQ, praticamente não houve qualquer coordenação com o Sistema S de qualificação profissional vinculado às federações empresariais estaduais, sejam industriais, comerciais ou da agricultura.

Analisando os elementos da coordenação entre capital e trabalho no nível da firma, os dados da I

CNETD revelam que a incorporação de representação do trabalho nessas instâncias também é fortemente recusada pela bancada patronal (Tabela 3 e 4). Esses dados reforçam a tese de que há uma rejeição às relações industriais mais coordenadas por parte dos empresários, em que a codeterminação seja um princípio condutor das relações industriais.

Tabela 3 - A introdução de novas tecnologias de produção na empresa deve ser negociada com os trabalhadores antes de ser implementada (%)

	Trabalhadores	Empregadores
Concorda fortemente	47,6	--
Concorda	52,4	21,4
Discorda	--	42,9
Discorda fortemente	--	35,7

PEARSON CHI-SQUARE IS 33.147, SIG. .000 E V DE CRAMER É DE .822.

FONTE: SURVEY I CNETD, 2012

Tabela 4 - Deve ser obrigatório um terço de representantes de trabalhadores entre os membros do Conselho de Administração das empresas com mais de 500 (quinhentos) funcionários (%)

	Trabalhadores	Empregadores
Concorda fortemente	28,6	3,6
Concorda	61,9	10,7
Discorda	9,5	14,3
Discorda fortemente	--	71,4

PEARSON CHI-SQUARE IS 25.115, SIG. .000 E V DE CRAMER É DE .716.

FONTE: SURVEY I CNETD, 2012

No que tange ao diálogo social e ao tripartismo, o que se examina é certa tendência da bancada patronal da amostra em resistir à ampliação do diálogo social tripartite em temas como a gestão tripartite de recursos financeiros do 'Sistema S'. O Sistema S é, desde 1940, o mais importante sistema empresarial de treinamento profissional para amplos setores da economia brasileira e a adesão de gestão tripartite para o Sistema S seria um grande passo em direção às relações mais coordenadas entre sindicatos laboral e patronal para o desenvolvimento de habilidades.

Como se observa na Tabela 5, a representação de trabalhadores na amostra tem posição majoritariamente favorável (95%) em que os recursos financeiros do Sistema 'S' (SESI, SENAC, SENAR, SEBRAE) devem ser geridos por comissão tripartite com representação igual dos trabalhadores, empregadores e governo. Já na bancada patronal, apenas 18,5% dos respondentes da amostra concorda com uma comissão tripartite no Sistema S.

Apesar destas limitações para a institucionalização

corporativismo estatal. De outro, o aumento da terceirização nas relações entre capital e trabalho conduzem à ampliação de segmentos profissionais com baixíssimo grau de sindicalização e ausência de mecanismos legais de regulação.

O regramento pelo alto sem efetivos mecanismos participativos aprofunda a relação de dependência dos atores sociais em relação ao Estado, o que, muitas vezes, inviabiliza a evolução do diálogo social. Em larga medida, isso se reflete nas características da coordenação tripartite das políticas públicas de emprego, tais como baixa participação dos níveis local e estadual na coordenação tripartite, especialmente nas deliberações, e a baixa capacidade de coordenação capital/trabalho.

Nestesentido, percebe-se ainda uma longa distância a ser percorrida na transição de um corporativismo estatal restrito para um corporativismo societal, seja no sentido de um capitalismo organizado (HÖPNER, 2007; CALLAGHAN E HÖPNER, 2012) ou no sentido de um novo Estado desenvolvimentista que

Tabela 5 - Os recursos financeiros do Sistema 'S' (SESI, SENAC, SENAR, SEBRAE) devem ser geridos por comissão tripartite com representação igual dos trabalhadores, empregadores e governo (%)

	Trabalhadores	Empregadores
Concorda fortemente	60	--
Concorda	35	18,5
Discorda	5	11,1
Discorda fortemente	--	70,4

PEARSON CHI-SQUARE IS 32.001, SIG. .000 E V DE CRAMER É DE .825.
FONTE: SURVEY I CNETD, 2012

da coordenação tripartite, existem dois elementos importantes que podem ser potencializados. Primeiro, o aumento do emprego formal que hoje responde por mais da metade da população economicamente ativa. Segundo, a densidade sindical⁴ chega a 22,2% e se compara a dos países desenvolvidos. Ainda assim, as restrições formais legais para maior autonomia dos acordos entre trabalhadores e empregadores e a ausência de um maior aprendizado social na construção da coordenação tripartite revela um regime dual. De um lado, há a permanência do

incorpora o pilar democrático de controle social de 'baixo para cima' (EVANS, 2005; 2011).

COORDENAÇÃO TRIPARTITE E POLÍTICAS ATIVAS DE EMPREGO

Os mecanismos políticos e institucionais de representação dos interesses e de construção de consensos políticos interferem intensamente na condução dos objetivos de bem-estar social, emprego

e crescimento econômico (ESPING-ANDERSEN, 1995). Por essa razão, países com instituições fracas possuem maior dificuldade de negociar acordos entre interesses conflitantes e tendem a estabelecer relações de *trade-off* entre bem-estar social e competitividade. No caso da América Latina, a grande instabilidade política, os longos períodos de regimes de exceção com repressão à organização sindical dos trabalhadores e o fraco desenvolvimento de capacidades estatais para o desenho e implementação de políticas públicas de emprego são fatores explicativos da baixa coordenação e construção de consensos políticos.

Muitos autores reconhecem o relevante papel que os acordos e pactos sociais⁵ desempenham na regulação do mercado de trabalho, de forma mais direta, e na configuração da política social, de maneira indireta (GLASSNER e KEUNE, 2012; AVDAGIC, RHODES e VISSER, 2011). Sendo assim, a coordenação entre sindicatos de trabalhadores e de empregadores pode desempenhar papel-chave na produção e consolidação de políticas sociais e de políticas de emprego, trabalho e renda que visem proteger o trabalho e o trabalhador, possibilitando a ampliação e o aperfeiçoamento das instituições de bem estar social.

Examinando resultados da institucionalidade tripartite no Brasil a partir da percepção dos atores-chaves e de dados da Avaliação Externa do Programa Seguro-Desemprego (2010), observa-se uma potencial complementaridade institucional entre o tripartismo nas políticas públicas de emprego, especialmente no caso da qualificação profissional.

Como mostram Pontusson (2005) e Morel e outros (2012), a associação entre políticas de emprego e bem-estar social é maior nos países com mais investimentos em políticas de emprego ativas e não em políticas de emprego passivas. O investimento em políticas ativas de emprego no Brasil está muito aquém dos países europeus, dos EUA e até mesmo de outros países latino-americanos, como o caso do México. Segundo dados da OCDE, o Brasil investe 0,0009% do PIB em políticas ativas e o México investe 0,01%, bastante abaixo da Dinamarca que lidera o ranking com um investimento em políticas ativas de emprego de 1,91% do PIB.

A potencial complementaridade institucional entre coordenação tripartite e políticas de emprego possui uma forte restrição institucional na trajetória de relações entre capital e trabalho de caráter autocrático com forte distância de poder e pouca abertura para negociação e diálogo. Estas ainda são características

marcantes do corporativismo brasileiro. Os ganhos da coordenação tripartite das políticas públicas de emprego estão majoritariamente circunscritos ao seguro-desemprego, especialmente no sentido de legitimar o Programa Seguro-Desemprego junto às organizações empresariais.

A coordenação tripartite possui também um potencial de reação à mercantilização intensa do trabalho, como o foi o caso da introdução da agenda do trabalho decente na I CNETD. Apesar disso, a bancada patronal retirou-se no final da Conferência sob a alegação de que a bancada dos trabalhadores alterou as regras do funcionamento da I CNETD ao buscar introduzir temas não-consensuais.

Balestro, Marinho e Walter (2011) fazem um balanço dos resultados positivos e dos limites da governança tripartite das políticas públicas de emprego no contexto brasileiro. O que se percebe é que apesar dos avanços do ponto de vista das políticas passivas de emprego, há ainda um desnível e uma falta de coordenação entre o investimento em políticas ativas (qualificação profissional e intermediação de mão de obra) e políticas passivas de proteção social como o seguro-desemprego que devem ser superados. Isso se traduz em desinteresse em políticas de qualificação profissional que contribuem para a competitividade. Uma das deficiências da governança tripartite, segundo os autores, é a natureza oligárquica das associações de interesse no Brasil, vista também como causa da relativa ineficiência do tripartismo.

However, the accomplishment of this balancing is hindered by a less effective tripartite governance due to the oligarchic nature of business associations and trade unions representatives. The absence of tripartite governance at the local level as well as at the industry and firm levels seems to be particularly detrimental for vocational training. (BALESTRO, MARINHO e WALTER, 2011, p. 18)

A despeito das limitações do tripartismo, Balestro, Marinho e Walter (2011) apontam para resultados efetivos do tripartismo no processo de constrangimento da mercantilização da força de trabalho, destacando, por exemplo, a criação e o fortalecimento de um fundo estável, com gestão tripartite, para financiar políticas passivas e políticas ativas de trabalho e emprego, o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Outro fruto do tripartismo no Brasil foi a expansão da proteção ao desemprego para 77% de todos os trabalhadores formalmente empregados, o que inclui mais de 50% da força de trabalho. Ademais, o direito ao Seguro-Desemprego passou a incluir categorias antes desprotegidas, como de pescadores artesanais e de trabalhadores

do campo, no contexto do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT).

Seguindo Streeck (2010), é razoável afirmar que, apesar dos limites do diálogo social, o tripartismo constitui um espaço onde a luta pela institucionalização das obrigações sociais ocorre. O CODEFAT, por exemplo, conseguiu, ao longo do tempo, equilibrar o desnível de correção do seguro-desemprego para não desvalorizar o ganho do trabalhador, além disso, houve avanço em várias discussões sobre aspectos importantes como a rotatividade e a ampliação à proteção ao emprego nos setores mais afetados pela crise na forma de um maior número de parcelas.

Paradoxalmente, a ameaça maior ao seguro-desemprego pode vir do próprio governo e não dos empresários. Recentemente, foi publicada uma matéria na Folha de São Paulo⁶ em que o Ministério da Fazenda propõe limitar a concessão de seguro-desemprego e cortar parcelas. O motivo é o avanço do 'gasto' com seguro-desemprego e abono salarial de 192% entre 2002 e 2012. O Ministério do Trabalho e Emprego se manifestou contra, mas certamente uma governança tripartite mais consistente contribuiria para impedir tal ameaça.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A abordagem de economia política comparada das variedades do capitalismo revelou-se produtiva para entender a relação entre a coordenação tripartite e as políticas de emprego. Especialmente quando vista a partir das contribuições de Becker (2009) em suas variedades abertas de capitalismo. Considerando-se os três antecedentes da coordenação (interesses, ideias e recursos), pode-se afirmar que os interesses das organizações empresariais brasileiras ainda possuem forte viés economicista. Como disse um dos entrevistados da Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJAN), o maior interesse dos representantes de federações industriais em espaços de diálogo social é evitar a aprovação de normas ou regras que elevem o custo da força de trabalho. Quando perguntado sobre os potenciais ganhos para o empresariado com o tripartismo, os entrevistados revelavam grandes dificuldades em enumerar algum resultado. A possível relação entre efetividade das políticas de qualificação profissional e a coordenação entre empresários e trabalhadores não constitui, por assim dizer, um pressuposto ontológico no plano das ideias das organizações empresariais.

No entanto, é clara a percepção da importância do

papel do Estado no sistema vocacional de qualificação profissional por parte do empresariado. O recente anúncio do forte envolvimento do Sistema S no Programa Nacional de Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) é algo promissor na coordenação entre organizações empresariais e o governo nesta política qualificação profissional. No entanto, não há, por ora, qualquer menção à participação das organizações sindicais dos trabalhadores no desenho e na estratégia do Programa. É possível que a coordenação entre Estado e organizações empresariais nas políticas ativas de emprego possa vir a constituir uma alternativa institucional à coordenação entre trabalhadores e empregadores nas Economias de Mercado Coordenadas.

Contudo, vista como um processo político, a coordenação pode facilitar a ampliação e o aperfeiçoamento das políticas ativas de emprego. Um dos desafios deste processo político da coordenação tripartite no Brasil é a superação das características do movimento sindical brasileiro, tais como as relações verticais distantes dos trabalhadores nas firmas e a pouca capacidade associativa para a ação coletiva. Ambas enfraquecem a autonomia organizacional das centrais diante do Estado e aprofundam a assimetria de poder para negociação frente à representação patronal.

Tal estado de coisas está espelhado em uma ideia de descrença, de parte do patronato, de um eventual papel positivo que os sindicatos laborais possam desempenhar no aumento da eficiência econômica. Isso resulta em relações pouco pautadas na dinâmica dos ganhos da cooperação entre capital e trabalho (MARGINSON and KEUNE, 2012).

Uma avenida de pesquisa promissora para avançar no entendimento dos potenciais desdobramentos da coordenação tripartite é a análise histórico-comparada da construção política dos interesses empresariais em torno das políticas públicas de emprego, especialmente no caso da qualificação profissional.

Como mostram Martin e Swank (2012), a disposição para a cooperação de parte dos empregadores é ainda um mistério. Um achado dos autores que pode ser potencializado pelo caso brasileiro é o fato de que os empregadores tendem a apoiar investimentos sociais em países com fortes organizações empresariais nacionais que ajudam os seus membros formarem preferências coletivas e implementar objetivos de política nas negociações no mercado de trabalho. No contexto brasileiro e latino-

americano do *soi disant* período pós-neoliberal com a crescente retomada do papel do Estado no desenvolvimento e busca por mecanismos de democracia participativa, torna-se chave entender as possibilidades de mudança política das preferências do empresariado em relação às políticas públicas de emprego para viabilizar a coordenação tripartite e torná-la algo além de um mero discurso.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEMAN, José. The politics of tripartite cooperation in new democracies: a multilevel analysis in *International Political Science Review*, Vol. 30, 141, 2009.

AVDAGIC, Sabina et al.. *Social Pacts in Europe: emergence, evolution and institutionalization*, Oxford, Oxford University Press, 2011.

BALESTRO, Moisés V; MARINHO, Danilo N. C; WALTER, Maria I.. Seguro-desemprego no Brasil: a possibilidade de combinar proteção social e melhor funcionamento do mercado de trabalho. *Sociedade e Estado*: UnB. Impresso, 2011.

BALESTRO, Moises V; MARINHO, Danilo N. C; WALTER, Maria I. Tripartite governance and employment policies in Brazil: the case of the Unemployment Insurance Program in *SASE23rd Annual Conference*, Madrid. SASE 2011 Proceedings, 2011.

BECKER, Uwe *Open Varieties of Capitalism: continuity, change and performance*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2009.

CALLAGHAN, Helen et HÖPNER, Martin. Chaging Ideas: organized capitalism and the German Left in *West European Politics*, Vol. 35, Issue 3, 2012.

CAMPBELL, John L. Institutional Analysis and the role of Ideas in Political Economy in *Theory and Society*, Vol. 27, No. 3., pp. 377-409, 1998.

CRIVELLI, Ericson. (s.n.) *A convenção 144 sobre a consulta tripartite: conceitos requisitos*. Disponível em http://actrav-courses.itcilo.org/pt/a904021/a904021-presentations/ericson-crivelli/convencao-144-conceitos/at_download/file. Acessado em 25 de março de 2015.

CROUCH, C., STREECK, W., BOYER, R., AMABLE, B., HALL, P., and JACKSON, G. 'Dialogue on "Institutional Complementarity and Political

Economy" in *Socio-Economic Review*, 3 (2): 359-82, 2005.

EVANS, Peter The capability enhancing developmental state: concepts and national trajectories, Texto para discussão N° 63, CEDE, March, 2011.

EVANS, Peter B. Harnessing the state: rebalancing strategies for monitoring and evaluation in Lange, Matthew and Rueschmeyer, Dietrich (org.) *States and development: historical antecedents of stagnation and advance*, Hampshire, Palgrave Macmillan, 2005.

FASHOYIN, T.. Tripartite cooperation, social dialogue and national development in *International Labour Review*, Vol. 143, No. 4, 2004.

FENGER, M. Governance dynamics in European Employment Policy in *Central European Journal of Public Policy*, Vol. 2, NO. 2, 2008.

GLASSNER, Vera & KEUNE, Maarten. "The crisis and social policy: The role of collective agreements" in *International Labour Review*, Vol. 151, No. 4, 2012.

GONÇALVES, Lorena F. As Políticas Públicas de Emprego e o tripartismo: desafios para a coordenação do bem-estar social no Brasil, Brasília: UnB (Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas – CEPPAC), Dissertação de mestrado, 2013.

HALL, Peter et SOSKICE, David. *Varieties of Capitalism: the institutional foundations of comparative advantage*, Oxford: Oxford University Press, 2001.

HASSE, Rolf H; SCHNEIDER, Hermann & WEIGELT, Klaus (edit). *Social Market Economy History, Principles and Implementation – From A to Z*, tradução Vera Leckie. Johannesburg, Republic of South Africa: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2008.

HÖPNER, Martin. Coordination and Organization: the two dimensions of nonliberal capitalism, Cologne, MPIfG Discussion Paper 07/12, 2007.

ISHIKAWA, J. *Key features of National Social Dialogue: a Social Dialogue Resource Book*, Geneva, International Labour Office, 2003.

KANG, Nahee. A Critique of the Varieties of Capitalism Approach. United Kingdom: International

Centre for Corporate Social Responsibility. No. 45-2006 *ICCSR Research Paper Series* – ISSN 1479-5124, 2006.

KJÆR, Anne Mette. *Governance: key concepts in Social Science*, London, UK: Polity Press, 240 p, 2004.

MARGINSON, Paul and MAARTEN, Keune. 'European social dialogue as multi-level governance: Towards more autonomy and new dependencies' in *European Integration online Papers (EIoP)*, Special Mini - Issue 1, Vol. 16, Article 4, 2012.

MARINHO, Danilo N. C. (Org.); BALESTRO, Moisés V. (Org.) e WALTER, M. I. (Org.) (2010) Políticas públicas de emprego no Brasil: avaliação externa do Programa Seguro-Desemprego. Brasília: Verbis. 350 p.

MARTIN, Cathie J. e SWANK, Duane. *The Political Construction of Business Interests: Coordination, Growth, and Equality*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012.

MINET, Georges. *Some aspects of social dialogue from an ILO standpoint*, Expert Group Meeting on Economic and Social Councils, 2008.

MOREL, Nathalie; PALIER, Bruno and PALME, Joakim. Beyond the welfare state as we knew it? in Morel, Nathalie et al. (edit.), *Towards a social investment welfare state: ideas, policies and challenges*, Bristol, The Policy Press, 2012.

MOREL, Nathalie; PALIER, Bruno and PALME, Joakim. Social Investment: a paradigm in search of a new economic model and political mobilization, in Morel, Nathalie et al. (edit.), *Towards a social investment welfare state: ideas, policies and challenges*, Bristol, The Policy Press, 2012.

OIT (2006) Convenção 81 e 129: convenção sobre a inspeção do trabalho C 81 e convenção sobre a inspeção do trabalho na agricultura c 129. Tradução em língua portuguesa: IGT e Escritório da OIT, Lisboa, 2006. ISBN-989-95039-0.

OZAKI, Muneto et RUEDA-CATRY, Marleen Social Dialogue: an international review in Trade Unions and social dialogue: current situation and outlook in *Labour Education 2000/3*, No. 120.

PONTUSSON, Jonas *Inequality and prosperity: Social Europe and Liberal America*, Ithaca, Cornell

University Press, 2005.

SCHMIDT, Vivien Discursive institutionalism: the explanatory power of ideas and discourse in *Annual Review of Political Science*, 11, 303-326, 2008.

SCHNEIDER, Ben R.. Hierarchical market economies and varieties of capitalism in *Latin America in Journal of Latin American Studies*, Vol. 41, 553-575, 2009.

SCHNEIDER, Ben R.. *Hierarchical Capitalism in Latin America: Business Labor, and the Challenges of Equitable Development*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

STREECK, Wolfgang. *Re-forming capitalism: institutional change in the German political economy*, Oxford: Oxford University Press p.296, 2009.

STREECK, Wolfgang. Institutions in History: bringing capitalism back in In G. et al. (org.). *The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis*, Oxford: Oxford University Press, 2010.

SWEDBERG, Richard. *The Max Weber Dictionary: key words and central concepts*, Stanford, Stanford University Press, 2005.

THELEN, Kathleen and KUME, Ikuo. Coordination as a Political Problem in Coordinated Market Economies in *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 19, No. 1, January (pp. 11-42), 2006.

NOTAS

1 *Survey* realizado com 85 delegados da I CNETD nos grupos de trabalho (GTs) sobre diálogo social e negociação coletiva, 8 a 11 de agosto de 2012.

2 As entrevistas foram realizadas no âmbito do projeto de pesquisa sobre tripartismo e políticas de emprego, financiado pelo Edital MCT/CNPq/CAPEs N° 07/2011.

3 Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts

4 A densidade sindical indica a proporção de trabalhadores filiados aos sindicatos em relação ao número total de trabalhadores.

5 Entendidos aqui como processos de coordenação bi ou tripartite.

6 Matéria publicada na Folha de São Paulo no dia 4 de agosto de 2013.

O CDES E A CRISE: O DIÁLOGO SOCIAL COMO ESTRATÉGIA DE COMBATE À CRISE ECONÔMICA DE 2008

Willyan Alvarez Viégas *
Cristiano Fonseca Monteiro **

RESUMO

Este artigo aborda as estratégias de desenvolvimento formadas com base no diálogo social que surgiram no contexto de superação das políticas neoliberais no Brasil na primeira década do século XXI. Com base na análise de documentos do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social relativos aos anos de 2008 e 2009, demonstra-se que medidas relevantes para o enfrentamento da crise econômica mundial iniciada naquele período tiveram no conselho um espaço privilegiado de elaboração e difusão. Neste sentido, conclui-se que arranjos de diálogo social tais como o CDES são relevantes para a construção de estratégias nacionais de enfrentamento aos desafios do capitalismo globalizado.

Palavras-chave: CDES; Diálogo Social; Crise Econômica.

The CDES and the Crisis: Social Dialogue as a Strategy to solve the 2008's Economic Crisis

ABSTRATC

The paper discusses development strategies based on social dialogue, which emerged in the context of post-neoliberalism in Brazil in the first decade of the 21st century. Based on the analysis of documents by the Council of Economic and Social Development between the years of 2008 and 2009, it demonstrates that this arrangement was responsible for the discussion and diffusion of important measures which contributed to overcome the worldwide financial crisis of the period. In this sense, the conclusion is that social dialogue arrangements such as CDES are relevant for the construction of national strategies to face the challenges of globalized capitalism.

Keywords: CDES; Social Dialogue; Economic Crisis.

INTRODUÇÃO ¹

Este artigo aborda as estratégias de desenvolvimento formadas com base no diálogo social que surgiram no contexto de superação das políticas neoliberais e ganharam força na primeira década do século XXI. Tais arranjos revelam-se como novas configurações de concertação política entre Estado, associações empresariais e laborais. Possuem referência nos arranjos corporativos do Estado de bem-estar social europeu da segunda metade do século XX, entretanto, desenvolvem-se em um cenário distinto de reconfiguração das identidades que permitem novas formas de associação para além

das agremiações de trabalhadores e empresários, e ressurgem principalmente em países em desenvolvimento que buscam estratégias alternativas de desenvolvimento em suas trajetórias.

Dentre as novas organizações voltadas ao desenvolvimentismo, aparecem como forma de articulação entre o público e o privado, conselhos que se propõem a abrir o diálogo entre os diversos atores e mediar o conflito entre os mesmos na construção de políticas públicas. Tais conselhos cumprem o duplo papel de abrir o Estado e o governo à influência dos atores sociais como permitem ao mesmo aumentar a sua capacidade de governança dos processos de

* Mestrando do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas Estratégicas e Desenvolvimento do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro.
Email: waviegas@gmail.com

** Professor do Departamento Multidisciplinar do Instituto de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal Fluminense e do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas Estratégicas e Desenvolvimento do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro.
Email: fonsecamonteiro@yahoo.com.br

desenvolvimento. Estas estratégias de concertação revelam-se historicamente vantajosas para seus distintos participantes, não caracterizando um jogo de soma zero limitado às contradições capital-trabalho (GOMES, GAITÁN, 2012).

Os novos pactos sociais tem se dado sob a forma de acordos de diálogo social de teor tripartite. Arranjos institucionais como Conselhos nacionais de desenvolvimento que objetivam contribuir no processo de construção de políticas públicas de nível macro, e influenciar o comportamento dos atores participantes, de acordo com a estratégia que surge da interação entre Estado, empresários e trabalhadores.

A análise das novas estratégias de concertação a partir dos pactos de diálogo social estrutura-se sobre o campo teórico que recupera o Estado como ator fundamental dos processos de desenvolvimento. Essa perspectiva teórica nos oferece os elementos básicos para compreendermos a reconfiguração da relação Estado-sociedade em diversos países nesse início de século. O Estado busca reassumir o papel fundamental de promotor da interação entre os atores sociais, articulando as negociações buscando uma maior governança dos processos. Esse papel ativo, sob a perspectiva de análise sobre as novas instituições desenvolvimentistas, confirma a tendência apresentada pelo conjunto desse campo teórico de que o Estado é o ator crítico da indução do processo de desenvolvimento (Cf. CHANG, 2004; EVANS, 2004, 2008; WEISS, 2011).

Sobre a recuperação das funções do Estado, Renato Boschi expõe que:

O 'resgate' do Estado nesta chave consiste precisamente na reestruturação do seu papel na economia. De fato, a reconsideração do Estado no atual contexto, longe de significar o retorno ao passado, diz respeito à recuperação de suas funções enquanto agente de um projeto democrata de participação e inclusão social. Em contraste com a ideia de que o neoliberalismo representou uma 'deserção' do Estado do seu papel social, as experiências na América Latina mostram que houve uma dimensão muito mais profunda de perda de suas capacidades do que apenas o fato de o Estado ter se desligado da função de inclusão social e de regulação das esferas econômicas. (BOSCHI, 2011, p.12)

Nessa abordagem teórica que recoloca o Estado como ator fundamental na promoção do desenvolvimento tem destaque o trabalho de Peter Evans (2004), o qual destaca a postura autônoma do Estado frente aos diversos interesses para que possa proteger o interesse público e o papel de parceria com os atores privados, possibilitando a promoção do desenvolvimento. Isto se torna possível com a

existência de uma burocracia weberiana, altamente qualificada e bem remunerada, ao mesmo tempo em que é conectada por mecanismos formais e informais à elite empresarial. Este tipo de interação entre atores estatais e privados permitiu, por exemplo, que a Coréia do Sul realizasse um salto em termos de desenvolvimento industrial que colocou suas empresas entre os principais competidores globais em setores de tecnologia da informação.²

É nessa perspectiva de estabelecimento de parcerias de forma autônoma que surgem os Conselhos de Desenvolvimento Econômico e Social em diversos países, como o CDES no caso brasileiro. Cabe refletir sobre o grau de autonomia que os agentes públicos mantêm no interior do Conselho e se não há captura do poder público pelos interesses privados, mesmo havendo uma maioria na representação empresarial na composição do Conselho brasileiro. (RIBEIRO, 2010)

A governança do processo de desenvolvimento só é possível quando esse Estado assume a postura de parceiro dos diferentes atores sociais, abrindo os canais de negociação e se colocando em posição horizontal em tal dinâmica, resguardando a posição de autoridade pública. Os novos pactos sociais nos países em desenvolvimento apresentam-se como catalizadores dos processos de consolidação da democracia. Diferentemente de outros momentos nos quais a relação do Estado com a sociedade era realizada de forma vertical e autoritária, essas experiências sinalizam uma nova dinâmica de mão-dupla na qual o Estado absorve as influências e demandas da sociedade sem abrir mão da governança dos processos. De forma distinta do desenvolvimentismo brasileiro que caracterizou a economia nacional até o início da década de oitenta, nesse novo período o Estado não se coloca com tanta ênfase na produção. Assume um papel mais regulador, indutor e coordenador da ação dos entes privados. Essa nova forma de inserção implica na construção de novas estratégias dentre as quais os arranjos de diálogo social estão localizados.

Tais estratégias de concertação tem se destacado na América Latina e em outros países em desenvolvimento como África do Sul e Índia. Sobre as experiências latino-americanas Gomes e Gaitán (2012) traçam um panorama das diferentes configurações que os novos pactos vêm assumindo no continente, revelando alguns aspectos comuns às diversas trajetórias nacionais latino-americanas. Um desses aspectos que mais se pronuncia é o fato de tais estratégias se darem em contexto de transição

e reconstrução da democracia. Em processos de redemocratização é essencial que os diferentes atores sociais se reconheçam e se legitimem mutuamente. Essa é a ideologia básica que contribuiu para o surgimento do estado de bem estar social nos países centrais onde a formação de consensos se tornou condição para o desenvolvimento da democracia e da economia nacionais.

O neocorporativismo expressa que o consenso é apresentado como eixo do processo de formulação de políticas públicas, em uma dinâmica na qual a negociação é fundamental. Necessita uma alta participação dos denominados 'grupos de interesse': empresários e trabalhadores, principalmente. A forma de participação se delimita a representação monopólica ao nível de cúpula, o que implica alta organização e ausência, ou baixos níveis, de fragmentação na representação gremial. Os atores participantes expressam um compromisso tácito, ou manifesto a aceitar as decisões e renunciar a tomada de posições autônomas, desligadas do consenso. O Estado, nesse jogo de disputa e negociação de interesses, é assumido como o grande articulador. (GOMES, GAITÁN, 2012, p. 6).

O ressurgimento dos processos de diálogo neocorporativos ocorre em dois momentos na América Latina. O primeiro no princípio da redemocratização em diversos países se dá dentro da hegemonia política e ideológica neoliberal reconfigurando a articulação entre Estado e mercado. Entretanto, com o início do século XX e o fracasso das políticas neoliberais que geraram fortes impactos negativos econômicos e sociais, ascenderam ao poder coalizões de centro-esquerda opostas a tal ordem. Esse fato possibilitou o surgimento de novas formas estratégicas de concertação buscando conciliar crescimento, inclusão e estabilidade macroeconômica. (idem, p.13)

Nesse novo momento, destacam-se algumas experiências como no Chile, México, Peru e Brasil. A estratégia de concertação brasileira tomou maior relevância e se estruturou entorno da criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES. Sua criação se deu no princípio do primeiro governo Lula em 2003 e seu papel mais ativo esteve diretamente ligado ao período de governo deste presidente:

Como destaca Ribeiro (2009) o CDES atravessou pelo menos duas fases coincidentes com os dois mandatos do presidente Lula: um momento de 'criação e estruturação' do Conselho e um segundo de fortalecimento institucional. De todo modo, cabe recordar que a ideia de criação de um conselho consultivo para a formulação e implementação de políticas públicas formou parte da campanha presidencial do Partido dos Trabalhadores apresentado como forma de articular as dimensões econômica e social do processo de desenvolvimento. A segunda fase teria continuidade para além da

gestão Lula, assumindo expressão concreta em diversos planos de governo como o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento). (GOMES, GAITÁN, 2012, p. 14).

Com a chegada da Crise global em 2008 a recuperação das funções do Estado assume um peso maior na agenda política internacional. A partir da eclosão da crise, o Estado é chamado a intervir de forma incisiva e emergencial para evitar o colapso do sistema financeiro nos principais centros da economia mundial. Tal crise expôs as fragilidades da receita neoliberal que teve seu apogeu nas duas décadas anteriores e revelou nesse momento as maiores conseqüências do longo período de desregulação do mercado financeiro.

Com base nas perspectivas apresentadas acima, esse artigo busca analisar de que forma o CDES contribuiu para a construção da estratégia brasileira de combate à crise de 2008 a partir das atividades que o Conselho realizou em torno desse tema, principalmente através do seu Grupo de Acompanhamento da Crise. Na primeira parte do artigo é observado o período antecedente aos choques ocorridos em Setembro de 2008. Na segunda seção são analisadas as atividades do Conselho durante o clímax da crise a partir da quebra do Banco Lehman Brothers nos EUA. Na terceira são descritos os eventos do primeiro semestre de 2009 e, por último, é analisado o período inicial de recuperação da economia brasileira e a desarticulação dos mecanismos de diálogo acerca da crise.

ANTECEDENTES DA CRISE

Na transição entre os anos de 2007 e 2008, governos e pesquisadores ao redor do mundo já dispensavam grande atenção sobre os eventos da economia norte-americana. Um quadro de crise identificado como crise do "subprime" no mercado imobiliário dos Estados Unidos já se anunciava e conseqüentemente exigia a devida preparação para o enfrentamento do cenário crítico que viria a seguir. O CDES foi um dos espaços institucionais brasileiros que colocou em debate a crise já no início de 2008, produzindo recomendações à presidência muito antes do colapso do sistema financeiro em outubro do mesmo ano. Esse é um importante fator que evidencia o papel fundamental do Conselho nesse período.

Esta pesquisa destaca que nesse momento o Conselho, reunindo representantes dos mais importantes setores empresariais brasileiros, intelectuais, agentes públicos e representantes de organizações laborais, cumpriu inicialmente a função de troca de informações entre esses atores tornando-

os conscientes sobre a gravidade dos eventos futuros e também produziu orientações ao governo sobre as ações a serem realizadas. Esse poder de previsão e compartilhamento das informações foi um dos fatores condicionantes para que o Brasil conseguisse ter bom desempenho no período inicial da crise.

Diagnosticado o problema, foi uma questão de tempo para o colapso ocorrer e os efeitos logo atingirem a economia brasileira. Diferentemente de outros países, a economia brasileira resistiu bem aos choques externos no primeiro momento sofrendo danos menos graves. Esse bom desempenho foi consequência da estratégia de sustentação do crédito pelo governo e queda dos juros para que as taxas de investimento não caíssem ainda mais, além da desoneração tributária, aumento dos gastos públicos, contenção da depreciação do Real, entre outras ações. (BARBOSA; SOUZA, 2011).

A política anticíclica do governo brasileiro aparece como forte condicionante da rápida recuperação do crescimento após o segundo trimestre de 2009. Tal estímulo é promovido com medidas geradas a partir do diálogo entre os atores, tornando seu comportamento mais previsível pelos demais e restabelecendo a confiança necessária ao desenvolvimento econômico.

É nesse íterim que o Conselho aparece como um dos espaços de diálogo e construção da estratégia para enfrentamento da crise. Nele, representantes de diversos ministérios, assim como Banco Central e BNDES puderam ter contato constante com o empresariado e não apenas ter consciência de seu comportamento diante da crise, como condicionar uma melhor reação. Já os representantes empresariais e sindicalistas puderam exercer influência sobre a agenda do governo negociando medidas que pudessem beneficiar especificamente seus setores e o conjunto da produção nacional.

A estratégia de concertação do Governo Brasileiro na última década pode ser melhor analisada tendo como foco de observação o momento da crise e o papel desenvolvido pelo conselho como fórum de diálogo e construção política entre os diversos atores que o constituem. Ribeiro (2009) coloca a intensificação das atividades do CDES no momento seguinte à eclosão da Crise:

É possível notar, assim, um forte indício de adensamento das atividades do Conselho, respaldado por um amadurecimento da relação com a SEDES e um aprimoramento da metodologia de funcionamento. Durante o ano de 2009, as atividades do CDES se intensificaram. O site sofreu inúmeras reformulações

e acréscimos de informações, passando a compilar não somente algum de seus produtos, mas também informações básicas sobre os conselheiros e o marco legal. Outro indício da intensificação das atividades foi a realização de três reuniões extraordinárias em menos de seis meses – até então, em mais de cinco anos de existência, somente uma reunião extraordinária do pleno havia sido convocada. Finalmente, cabe destacar o papel do CDES como centro de debate sobre o acompanhamento da crise, com a sua 29ª reunião do pleno transformando-se em um grande seminário para discutir o tema e a criação de um GT especial para isso. (RIBEIRO, 2009, p.21)

O Conselho realizou nos anos de 2008 e 2009 diversas atividades tendo a crise como foco e montou um grupo de acompanhamento específico para o monitoramento da crise internacional. Dentre diversos documentos produzidos por membros e equipes do Conselho, seis documentos com orientações diretas ao governo foram resultado dos diálogos realizados nesses encontros. Buscamos aqui identificar em que medida essas orientações surtiram efeito sobre a presidência, os ministérios e demais atores governamentais, assim como sobre o empresariado diante das ações do governo e através da própria participação no Conselho. A análise das atividades que objetivaram formular estratégias de combate aos efeitos da crise é o eixo fundamental deste artigo.

Em 13 de Março de 2008 o CDES realizou na sede do BNDES no Rio de Janeiro o Colóquio “Perspectivas de Crescimento da Economia Brasileira e a Crise Internacional” buscando chamar a atenção dos conselheiros para o quadro grave que se anunciava na economia internacional. Frente à chamada Crise do *subprime* nos Estados Unidos provocada pela forte desregulação do mercado financeiro durante um longo período, o Conselho objetivou, através desse colóquio, antecipar-se aos eventos futuros trazendo a discussão à agenda pública.

O objetivo central dessa atividade foi estimular o debate para encontrar soluções que proporcionassem o não contágio da economia brasileira pela onda recessiva que se anunciava a partir dos EUA e já mostrava sinais de contaminação de diversas economias pelo mundo. Como o grau de integração da economia brasileira com a norte-americana é muito alto, essa possibilidade se mostrava provável à primeira vista.

Alguns elementos, como os acima citados, são destacados no diagnóstico da situação exposta no parecer do colóquio realizado em Março de 2008. Chama atenção a mudança de postura do FMI identificada pelos conselheiros ao recomendar a

adoção de políticas anticíclicas que pudessem gerar uma reação das economias nacionais à tendência recessiva. (CDES, 2008a, p.1-2)

Ao realizar o diagnóstico do ambiente interno, os conselheiros expõem um tom otimista quanto à capacidade reativa da economia brasileira. Diferentemente de períodos de crise anteriores, neste o Brasil vivia um período de crescimento mais forte, alta de reservas internacionais, boa atração de investimentos externos, sucessivos superávits no balanço de pagamentos e baixa inflação. A questão central foi como elaborar estratégias para o governo nos meses seguintes para que a crise internacional não interrompesse a trajetória de crescimento que o Brasil registrava. A redução nos juros juntamente a desoneração de alguns setores são apontados como estratégias imediatas desde o princípio dos debates para o combate aos efeitos da crise. (CDES, 2008a, p.1-2)

Recomendações:

- Inúmeros analistas sugerem, como forma de combater a desaceleração das economias afetadas, a adoção de incentivos às exportações, ampliação de crédito, desonerações de impostos que incidem sobre o setor produtivo ou uma combinação de algumas dessas políticas. A reforma tributária proposta pelo governo brasileiro vem ao encontro de parte dessas sugestões, mas há espaço fiscal para propostas mais ousadas de desonerações que incentivem o emprego e o investimento.
- Há um reconhecimento de que os sistemas financeiros foram regulados de forma inadequada. Os mercados, quando deixados à própria sorte, produzem instabilidades que podem desencadear crises sistêmicas. É preciso buscar formas de regulação e regulamentação mais adequadas dos mercados financeiros.
- No caso do Brasil há que se impedir que a deterioração da balança comercial, em especial, e do resultado do balanço de pagamentos recoloquem a economia brasileira na trajetória da vulnerabilidade externa.
- Qualquer estratégia a ser adotada implica agir com cautela, procurar consolidar as bases já construídas e manter as opções abertas para reagir a novas situações.
- Afigura-se importante intensificar as relações econômicas com nossos parceiros tradicionais. Apesar das dificuldades conhecidas, o MERCOSUL e a América do Sul continuam sendo prioridade. E os outros Brics também. (CDES, 2008a, p. 2)

A crise internacional nesse período já se anunciava aos conselheiros como consequência clara da forte desregulação, principalmente do mercado imobiliário, nos Estados Unidos. Tal constatação revela a postura crítica do Conselho ao receituário que prevaleceu em anos anteriores nos órgãos financeiros internacionais que recomendavam uma

forte liberalização e desregulação às economias periféricas.

O parecer elaborado pelos Conselheiros no Colóquio foi apresentado ao Presidente Lula na 25ª Reunião do Pleno do CDES em 1º de Abril de 2008 no Palácio do Planalto. As reuniões do Pleno são os principais eventos do Conselho, sendo as atividades que contam com o maior número de participantes e onde os temas de interesse geral são expostos e discutidos. Geralmente tais discussões são estimuladas pelos materiais produzidos nos Grupos de trabalho e acompanhamento. Nesse caso, o parecer elaborado no Colóquio foi o documento oficial que sintetizou as primeiras discussões e orientações acerca da crise à Presidência da República.

As reuniões do pleno, como canal oficial entre seus participantes, revelam antes de tudo uma das funções essenciais de um conselho de desenvolvimento em momentos como esse. Nos períodos nos quais o ciclo recessivo se acelera é fundamental que os atores tenham melhores expectativas sobre as ações dos outros. Quando se deparam com uma conjuntura de crise a tendência é que os bancos reduzam o crédito, os empresários parem de investir, a produção caia e o desemprego aumente levando a uma contração da demanda. Nessa dinâmica, é fundamental que os empresários e os trabalhadores tenham uma resposta positiva do governo no sentido de sustentação do crédito e manutenção dos empregos. O conselho pode gerar maior confiança e previsibilidade nas interações entre os setores ali representados para que seja possível desacelerar esse ciclo. Ao ter a garantia da manutenção do crédito, o empresariado torna-se mais confiante em investimentos futuros e mais disposto a acordos de não demissão no período seguinte. Por sua vez, o segmento dos trabalhadores fica menos apreensivo com sua estabilidade e ajuda a manter a produção e a demanda estáveis. Não apenas as ações efetivas do governo são essenciais para esse processo, mas a comunicação das mesmas e a abertura do governo à recepção das demandas dos empresários e trabalhadores tornam possível o sucesso das políticas anticíclicas. Nesse ponto, a existência e o funcionamento efetivo de um conselho como o CDES como arena pública de negociação, disputa e comunicação entre esses atores é um potencializador de estratégias eficazes de combate a crises.

O CLÍMAX DA CRISE

Com a chegada ao clímax da crise com as sucessivas quebras dos bancos norte-americanos a

partir de Setembro, o Conselho decidiu promover um segundo encontro: “Perspectivas de crescimento da economia brasileira e a crise internacional” para debater os novos eventos em 14 de outubro de 2008, contando com a participação do economista Luiz Gonzaga Belluzzo.

O encontro manteve o diagnóstico prévio em relação à forte capacidade da economia brasileira de se proteger da propagação da crise em decorrência da grande integração das economias nacionais. Quanto à gravidade da situação internacional, as quebras dos bancos e as quedas profundas das principais bolsas ao redor do mundo vieram confirmar as previsões mais pessimistas feitas nos encontros anteriores. Tal situação colocou a crise com mais ênfase na agenda pública e expôs a necessidade de se manter as atividades sobre a crise com maior frequência no Conselho.

O debate revelou os primeiros impactos da crise no Brasil com a desvalorização do Real, a retração da liquidez e do crédito e a diminuição do crescimento de alguns setores que apresentavam vigor anteriormente estando diretamente atrelados à demanda internacional. Diante disso, os participantes colocaram a necessidade de promover adaptações nas políticas monetária e fiscal para lidar com uma situação inédita a ser enfrentada com uma ação rápida e eficaz do Estado (CDES, 2013, p.16).

Na moção encaminhada pelo Conselho à Presidência da República foram dadas as seguintes recomendações como ações de emergência para defesa aos primeiros impactos da crise:

1. Intensificar a ação do Banco Central visando à estabilização do câmbio, num nível de equilíbrio, variável fundamental para restaurar o comércio internacional e a previsibilidade para os investimentos privados de médio e longo prazo.
2. Restabelecimento do crédito para as atividades produtivas e o comércio, o que exige uma intervenção mais ativa da autoridade monetária com relação aos bancos públicos e privados.
3. Suspensão do processo de aumento da taxa de juros (Selic) a partir da próxima reunião do Copom.
4. Manutenção da taxa de crescimento dos investimentos públicos, do compromisso com o Programa de Aceleração de Crescimento, com a Política de Desenvolvimento Produtivo e com os Programas Sociais. (CDES, 2008c, p. 1)

A moção foi encaminhada pelo Conselho à Presidência na reunião do Comitê Gestor do CDES com o Presidente Lula. Na reunião uma das principais preocupações foi em relação ao câmbio, um dos primeiros indicadores a reagir à crise e cuja flutuação tem efeito imediato sobre as exportações. O

conselheiro Paulo Godoy, líder empresarial, propôs a criação de um fundo de investimento em participação de dez bilhões de reais para manter os investimentos em infraestrutura de obras já contratadas no setor privado (ASSESSORIA SEDES, 2008).

A postura dos conselheiros e do governo no período revelou a convergência na estratégia para as primeiras ações de combate aos impactos da crise. Os Conselheiros apoiaram as primeiras medidas anunciadas no início do mesmo mês pelo ministro Guido Mantega na reunião do Conselho Político. Foram estas: os empréstimos de curto prazo em leilões de dólares para o sistema bancário, utilização das reservas e swap, redução do compulsório, aumento dos recursos do BNDES, aumento das linhas pré-embarque do BNDES e antecipação dos desembolsos para a safra 2008/09 (ASSESSORIA SEDES, 2008). As ações mais incisivas vieram com a edição em 06 e 21 de Outubro das medidas provisórias 442, que ampliou o poder de intervenção do Banco Central sobre o mercado, e 443 que autorizou o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal a constituírem subsidiárias e a adquirirem participação em instituições financeiras sediadas no Brasil. Tais medidas revelam a necessidade de ampliação do arcabouço legal para garantir a maior intervenção defensiva do Estado em reação aos choques que começavam a surtir efeito sobre a economia nacional. Essas medidas, embora não tenham sido elaboradas diretamente pelo Conselho, foram convergentes à recomendação de maior intervenção no sistema financeiro por parte do Estado.

Outra resposta importante do governo que revelou tal convergência foi a detenção do processo de aumento da taxa Selic na reunião do COPOM no final daquele mesmo mês. O órgão de comunicação oficial da Secretaria de Relações Institucionais a qual o CDES estava subordinado destacou em seu noticiário a ação como um atendimento à orientação dada pelo Conselho:

O Comitê de Política Monetária do Banco Central (Copom) decidiu ontem manter a taxa Selic estável em 13,75% ao ano, sem viés. A decisão de paralisar o processo de elevação da Selic atende a uma das sugestões dos conselheiros do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), órgão consultivo da Presidência da República. Na sexta-feira passada (24), os membros do comitê gestor do CDES entregaram ao Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, uma moção com propostas para enfrentar os efeitos da crise econômica internacional. (ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL SRI/PR, 2008)

Além disso, no mesmo dia foi anunciado pelo Banco Central um acordo com o Federal Reserve

(Banco Central dos Estados Unidos) disponibilizando uma linha de trinta bilhões de dólares para reforçar a política cambial brasileira, uma forte preocupação exposta nos documentos de orientação.

Diante dos fatos graves nos meses de setembro e outubro de 2008 e das demandas apresentadas pelos conselheiros na moção entregue ao presidente no dia 24 de outubro cobrando respostas imediatas do governo para conter a crise, o Presidente Lula pediu a antecipação da reunião seguinte do pleno do CDES para 6 de novembro. O presidente, então, definiu a pauta sobre conjuntura econômica objetivando apresentar a estratégia de combate à crise com ações dos principais órgãos governamentais. Com isso, o governo desejava mostrar disposição para atender de forma rápida as reivindicações apresentadas anteriormente e alcançar um espectro maior de interlocutores nesse processo, já que é o maior evento do Conselho. Essa reunião plenária teve características peculiares devido ao objetivo claro do governo de oferecer um “*feed back*” às demandas oriundas de diversos setores da sociedade e também à velocidade dos efeitos produzidos pela quebra dos bancos internacionais que causava enorme apreensão sobre os eventos futuros. O foco do debate foi apresentar novamente um breve diagnóstico da crise e principalmente expor as ações emergenciais do governo para sua contenção. (ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL SRI/PR, 2008)

Chama atenção a estrutura da reunião na qual se destacam as exposições do núcleo estratégico do governo com o ministro da Fazenda Guido Mantega, a chefe da Casa Civil Dilma Rousseff e o presidente do Banco Central Henrique Meirelles apresentando as ações tomadas em resposta às orientações do conselho e as ações futuras em vista de serem realizadas.

O pronunciamento do ministro Guido Mantega focou-se no diagnóstico do momento seguinte aos choques provocados pela quebra dos bancos nos Estados Unidos. Passado um mês da eclosão da crise, muitas medidas foram tomadas tanto no plano interno como internacionalmente. Mantega colocou que a crise entrava então em uma nova fase após as ações dos governos conterem a onda inicial de quebras no mercado financeiro. O desafio seguinte seria restabelecer o crédito, regulamentar os mercados e conter a recessão que se anunciava. Apresentou a enorme evolução dos juros internacionalmente, o que retraiu a disponibilidade de investimentos ao redor do mundo. Com isso, houve grande desvalorização de moedas, queda nas bolsas e deterioração das contas correntes nos países emergentes. Contudo, destacou os BRICS com as melhores condições de recuperação

nesse cenário. No Brasil, mais especificamente, o ministro destacou os problemas de crédito para empresas e bancos médios e pequenos, perdas de ativos na bolsa, grande flutuação cambial, perdas no mercado de derivativos e grandes prejuízos para a exportação. Como ação emergencial, o ministro apresentou um grande pacote de medidas objetivando garantir maior liquidez ao sistema financeiro iniciando com a redução do compulsório em cem bilhões de reais. Como políticas anticíclicas para o ano seguinte (2009), Mantega anunciou na política monetária a redução do custo financeiro e a retomada da expansão do crédito. Na política fiscal, a manutenção dos investimentos (PAC e Pré-sal), manutenção dos programas sociais e a contenção do crescimento do gasto de custeio. (CDES, 2008d, p. 3-8)

Ao fazer o diagnóstico da situação brasileira, o ministro destacou a maior dinâmica da economia nacional através do maior potencial do mercado interno, as grandes reservas em reais e dólares, o papel cumprido pelos bancos públicos responsáveis por 34% do crédito, as reservas de petróleo e gás, e a eficiente regulação financeira construída nos últimos anos. Expôs também os primeiros sinais de melhora nos mercados domésticos com a recuperação do volume de operações de ACC's, a redução da volatilidade cambial e do IBOVESPA, que vinha apresentando uma forte tendência de queda até outubro. (CDES, 2008d, p. 3-8)

Destaca-se ao final da exposição a projeção, ainda bem otimista, de crescimento de 4% para 2009 em função do impacto da crise. A evolução da mesma acabou gerando impactos mais severos nos meses seguintes, tendo iniciado a recuperação somente no segundo trimestre de 2009, fechando o ano com uma retração de 0,3%. Fica claro como, mesmo após os eventos devastadores do segundo semestre de 2008, nesse momento o governo ainda possuía uma noção limitada dos impactos da crise que acabaram por confirmar algumas das previsões mais pessimistas. As medidas possivelmente contiveram choques externos ainda mais graves, entretanto, o conjunto das políticas anticíclicas colocadas em operação a partir desse momento e no ano seguinte demoraria mais tempo para surtir efeitos positivos mais fortes na economia brasileira. (CDES, 2008d, p. 3-8)

A confiança do governo na manutenção e, posteriormente, na recuperação do crescimento estava fortemente baseada no consumo interno que crescia a 13% em 2008. Esse crescimento derivava de uma das características mais marcantes da gestão Lula que

foi a geração de uma nova classe de consumidores. A chamada “nova classe média” cresceu principalmente com as políticas de valorização do salário mínimo e com a ampliação do crédito. Em conjunto à classe média mais antiga, esse segmento já compunha 50% da população brasileira. Além do consumo interno, o ministro destaca como fatores que permitem o combate à crise os sucessivos superávits primários e as grandes reservas em dólares. Outro fator apontado, que fatalmente sofre os impactos dos choques externos é a exportação. Essa representava em 2008 13% do PIB brasileiro. A estratégia para compensar suas perdas seria a intensificação do crescimento do comércio com os emergentes, menos afetados pela crise, e a substituição das quedas na demanda externa pelo crescimento do consumo interno citado anteriormente. (CDES, 2008d, p. 3 a 8)

Seguindo a mesma linha, outros membros do governo apresentaram ações de reação à crise. Dada a importância crucial do PAC no crescimento do investimento, esse seria fundamental para a recuperação nos anos seguintes. Dessa forma, Dilma Rousseff, então ministra da Casa Civil, foi ao Pleno anunciar a ampliação do programa. Dilma destacou a mudança de postura em comparação a outras crises atravessadas pelo Brasil, não se recorrendo ao FMI através de acordos que levavam a políticas que reduziam os investimentos. Sua fala expôs a mudança na estratégia de combate às crises de origem externa, condicionada pelos fatores que reduziram a vulnerabilidade externa do Brasil nos últimos anos. (CDES, 2008d, p. 12-14) Outro membro do governo que apresentou as ações do seu órgão foi o Presidente do Banco Central Henrique Meirelles anunciando a injeção de 47 bilhões de reais para recuperação do sistema financeiro, garantindo a oferta de dinheiro, especialmente para os bancos pequenos e médios. (CDES, 2008d, p. 11)

As medidas anunciadas pelos membros do governo na plenária foram em sua maior parte muito bem recebidas pelos conselheiros representantes de diversos setores. O Conselheiro Paulo Godoy, membro do Comitê Gestor do CDES, representante empresarial (Presidente da Alupar Investimento S/A e Ex-Presidente da Associação Brasileira da Infra-Estrutura e Indústrias de Base – ABDIB) destacou algumas respostas do governo à moção anteriormente encaminhada:

As autoridades monetárias, uma das preocupações que nós colocamos na moção que enviamos a V. Exa. foi a questão do câmbio. Hoje foram mostradas aqui as ações que as autoridades monetárias estão tomando pra estabilizar o câmbio, que é fator fundamental para que nós mantenhamos o fluxo de negócios, possamos

estabelecer preços na economia e possamos continuar as nossas atividades. Outra atividade importante foi fluir a liquidez para o mercado financeiro e proteger o mercado financeiro no Brasil. Nós sabemos muito bem o que é um efeito manada, que pode destruir não só o mercado financeiro mas, na sequência, destruir toda uma economia até então entendida como sólida. Mas precisamos continuar essa ação do crédito. Nós acreditamos que essa questão do crédito é a porta de entrada para a crise tomar outras dimensões na economia brasileira.

Na infra-estrutura não é diferente. Nós temos grandes projetos em andamento, temos uma estrutura de financiamento estabelecida de longo prazo, mas precisamos acudir uma parte da estrutura de crédito que era bancada pelo crédito privado e que agora estamos tendo dificuldade. Por isso apresentamos a V. Exa., no dia 24, a idéia de constituirmos um fundo emergencial, provisório e preventivo, para evitarmos que uma eventual continuidade na escassez de crédito possa contaminar um setor que está sólido, com contratos bem estruturados, e que pode ter problema se nós continuarmos com dificuldade nos créditos complementares à dívida de longo prazo. (CDES, 2008d, p.14,15)

O Conselheiro Armando Monteiro Neto, Presidente da Confederação Nacional da Indústria, alertou para os primeiros impactos dos choques externos nas vendas industriais e destacou o apoio às ações anunciadas pelo governo para proteger o setor:

(...) nós não podemos deixar de reconhecer que nesse contexto, o repertório de medidas que vêm sendo adotadas pelo Governo, sem nenhuma dúvida, representam medidas adequadas no seu conjunto, e que têm sido adotadas de maneira razoavelmente tempestivas. Eu quero registrar esse esforço pra prover liquidez, seja no que diz respeito à oferta de moeda estrangeira, seja em reais, e quero saudar nesse momento, a notícia que o Ministro Guido Mantega nos anuncia de medidas relacionadas com a ampliação de prazo de recolhimento de tributos, que me parece algo extremamente favorável. (CDES, 2008d, p.15,16)

Por parte dos Bancos privados o Conselheiro Fábio Barbosa, Presidente da FEBRABAN expôs a situação do sistema financeiro privado e os efeitos positivos das primeiras medidas implementadas pelo governo:

A propósito, como vimos nas exposições do Ministro Mantega e do Presidente Meirelles, diversas medidas já foram implementadas pelo Governo, boa parte fruto de diálogo com o setor privado. (...) O sistema financeiro vem atuando com responsabilidade em conjunto com o Governo, e tem mantido contatos frequentes com a FIESP, ANFAVEA, ABDIB, bem como com o setor de agricultura e comércio, por meio de um conselho consultivo recém criado na FEBRABAN.

A ação do BACEN, com a liberação de compulsório, tem ajudado muito a aumentar a liquidez e a restabelecer o equilíbrio do mercado. Com leilões de dólares vem compensando parcialmente a escassez

dos financiamentos externos, evitando assim uma desvalorização mais acentuada do real. Essa maior irrigação do sistema está acontecendo em ritmo crescente e dentro de boas normas de gestão de risco que norteiam a atividade financeira. (...)

As soluções propostas estão sendo implementadas e já começam a produzir efeito. Exemplo disso é que mais de 6 bilhões de reais em carteiras de créditos já foram comprados pelos bancos privados. Essas operações complexas envolvem análise de risco, de garantias, envolvem compatibilização de sistemas operacionais e precificação no ambiente de volatilidade. Tudo isso demanda tempo, mas agora flui melhor. Ademais, só nos últimos dias foram liberados quase 7 bilhões de reais de compulsórios dos bancos privados para aplicações em operações interbancárias. (CDES, 2008d, p.17)

Encerrando os discursos dos Conselheiros na reunião, o Presidente da CUT Artur Henrique coloca as preocupações dos trabalhadores no momento de crise, principalmente relacionadas à estabilidade do emprego, o principal elemento de ajuste por parte do empresariado em períodos recessivos:

Para os trabalhadores, o enfretamento dessa crise se passa pela valorização do trabalho, pela ampliação do crédito e pela manutenção dos investimentos, mais e melhores empregos e menos juros, mais crédito para quem quer produzir, para quem quer gerar emprego, e menos juros na especulação ou no controle da inflação, porque ninguém quer a volta da inflação.

Por isso a nossa posição é de que as ações devem ser focadas para a continuidade desse processo de crescimento econômico, com a manutenção e ampliação das políticas públicas e dos programas sociais, a exemplo do PAC, do Bolsa Família, do Territórios da Cidadania, do Programa de Desenvolvimento Produtivo e do desenvolvimento sustentável, com investimentos na produção e no mercado interno, assim como do papel que as centrais sindicais tiveram para garantir o aumento do salário mínimo, a renda e, portanto o consumo das famílias, que fazem com que esse ciclo virtuoso permaneça ativo e positivo na Economia.

No entanto, nós queríamos deixar claro que, se várias das iniciativas que foram tomadas e várias das medidas que vêm sendo anunciadas pelos próprios empregadores também são importantes, nós temos que deixar claro que o centro do debate do enfretamento dessa crise pra classe trabalhadora, é a defesa do emprego. Portanto, a discussão a respeito de enfretamento da crise não pode ser utilizada por alguns setores para num momento como esse aproveitar para demitir trabalhadores ou para fazer rotatividade de mão-de-obra. É fundamental a responsabilidade dos vários setores econômicos nesse momento para manter os empregos, manter a renda, manter o consumo e, portanto, manter a produção para que a gente possa ter essa continuidade. Segundo, é incrível que ainda continuem falando sobre a necessidade de se ter uma austeridade fiscal no momento de crise. Porque nós não somos a favor da irresponsabilidade fiscal, mas também não somos favoráveis a se discutir redução de investimento público e privado, necessário pra manter o papel do Estado como indutor do desenvolvimento num

debate pra enfretamento dessa crise.

Eu fico feliz, Presidente, em saber que o mundo está cheio de keynesianos agora, só agora, mas o mundo está cheio de keynesianos. E num momento como este eu acho fundamental que as responsabilidades de cada setor econômico, inclusive do Legislativo em retirar projetos de flexibilização das condições e das relações de trabalho que estão colocadas no Congresso Nacional, façam parte da implementação do enfretamento dessa crise. Ratificar as Convenções 151 e 158 é papel fundamental pra quem quer harmonizar, democratizar e garantir melhores condições de trabalho e relações de trabalho no nosso país. Muito obrigado. (CDES, 2008d, p.22)

Tais discursos dos Conselheiros revelam como se deu a dinâmica de interação entre governo, empresários e entidades laborais nesse período inicial da crise e que teve o CDES com uma das principais arenas de negociação e troca de informações entre tais setores. Observa-se um nível considerável de consenso entre o governo e os setores produtivos que exerceram forte influência para a adoção de medidas anticíclicas e que agora recebiam respostas mais claras às suas demandas. Nesses discursos observa-se a importância de mecanismos de diálogo social através da dinâmica que se inicia com as demandas apresentadas pelos setores ao governo, como nos documentos de orientação estratégica anteriores, se desenvolve com a criação de medidas que são apresentadas aos representantes dos setores sociais, como na reunião acima exposta, e são avaliadas por estes desde o momento de seu anúncio e ao longo de sua execução. O desenvolvimento desse ciclo de produção e avaliação de políticas é o processo que determina o bom funcionamento desse tipo de mecanismo de participação democrática. Mais adiante o resultado de tais medidas e a avaliação dessa estratégia feita pelos Conselheiros e governo pode ser observado após determinado tempo no qual essas surtem efeito. As medidas de sustentação do crédito, por exemplo, demoram alguns meses para que pudessem ter impacto observável na produção e no consumo, tornando-se perceptíveis ao longo do ano de 2009.

Assim, para o ano de 2009, o Conselho decidiu dar maior regularidade e intensidade às atividades relacionadas à recuperação da crise. No âmbito do Grupo de Acompanhamento de Conjuntura Econômica foram estabelecidas reuniões periódicas de Monitoramento da Crise Internacional. A primeira delas foi agendada para o dia 22 de Janeiro daquele ano. Segundo o termo de referência que deu base às reuniões, os conselheiros do CDES se reuniram periodicamente com os dirigentes dos Ministérios da Fazenda, do Desenvolvimento da Indústria e do Comércio Exterior, do Banco Central e da Casa Civil.

Essa primeira reunião ocorreu com representantes da Casa Civil, Ministério da Fazenda, Receita Federal, e Ministério do Desenvolvimento da Indústria e Comércio Exterior que forneceram informações específicas dos seus setores. O debate gerou um documento com as propostas que foram mais consensuais entre os conselheiros e os representantes do governo a serem encaminhadas como orientação direta ao Presidente da República:

Os Conselheiros e Conselheiras do CDES reafirmam:

A importância das medidas, articuladas com Estados e Municípios, para manutenção da atividade econômica, como incentivos às exportações, ampliação de crédito, e desonerações de impostos que incidem sobre o setor produtivo; A necessidade de intensificar a ação do Banco Central visando à estabilização do câmbio, variável fundamental para restaurar o comércio internacional e a previsibilidade para os investimentos privados de médio e longo prazos; A vigilância permanente no sentido de impedir que a economia brasileira sofra qualquer retrocesso em sua trajetória de superação da vulnerabilidade externa; A relevância de fortalecer ações para restabelecimento do crédito destinado às atividades produtivas – a indústria, a agropecuária, os serviços e o comércio - o que exige a intervenção da autoridade monetária com relação aos bancos públicos e privados; A importância de manutenção da taxa de crescimento dos investimentos públicos (União, Estados e Municípios), e do compromisso com o Programa de Aceleração de Crescimento, com a Política de Desenvolvimento Produtivo e com os Programas Sociais; A urgência da aprovação do Projeto de Reforma Tributária e do Projeto de Lei do Cadastro Positivo, que vão gerar efeitos fundamentais de médio e longo prazos, e sinais positivos imediatos para os agentes econômicos.

Os Conselheiros e Conselheiras do CDES também recomendam: Que a proteção do emprego seja um dos critérios necessários às medidas de incentivo às empresas e de acesso ao crédito público. Que se busque o fortalecimento do mercado interno, como fator crucial para o crescimento, com medidas para geração de emprego e renda e consolidação das políticas de valorização do salário mínimo, de transferência de renda e de apoio à pequena e micro empresa. Que seja implementada firme e ágil trajetória de redução da taxa básica de juros, diminuindo o custo do crédito, estimulando o consumo, e contribuindo para criar uma expectativa de investimento, defesa do emprego e da produção nacional. O CDES recomenda que sejam retomadas as reuniões mensais do COPOM, para garantir agilidade na administração da crise. O aprimoramento da governança do Conselho Monetário Nacional, de forma que as decisões da política macroeconômica sejam tomadas em bases mais amplas, absorvendo a sensibilidade dos diversos setores sociais preocupados com o desenvolvimento brasileiro e dispostos a se responsabilizarem por ele. O CDES ressalta a necessidade imperiosa de redução dos spreads bancários dos bancos públicos e privados, e o papel de liderança dos bancos públicos nesse sentido. Uma especial atenção aos investimentos dos Estados e Municípios em infraestrutura e habitação, que geram impactos sobre o emprego, renda e sobre a dinâmica da economia, além dos impactos na qualidade de vida das populações. Que

se busque soluções ágeis para os débitos junto aos contribuintes, tais como o os créditos de exportação relativos ao PIS, COFINS e IPI, como oportunidade para o enfrentamento da escassez de recursos para financiamento da produção. Que a implantação das medidas de política fiscal, monetária e creditícia sejam aceleradas e que a efetividade dessas medidas seja permanentemente acompanhada e monitorada. (CDES, 2009a)

Menos de um mês após a primeira reunião foi realizada em 16 de fevereiro a segunda, desta vez, com a cúpula do sistema financeiro público nacional sobre melhores possibilidades de custo e acesso ao crédito. Compareceram a reunião o Presidente do Banco Central Henrique Meirelles, o Presidente do BNDES Luciano Coutinho, a Presidente da Caixa Econômica Maria Fernanda Coelho e o Presidente do Banco do Brasil Antônio Francisco de Lima Neto. Os representantes das instituições financeiras expuseram as medidas implementadas em cada um de seus órgãos e os efeitos esperados em consequência destas. Os Conselheiros do CDES demandaram novas reduções dos juros às pessoas físicas e um crescimento do crédito para a produção e para o consumo. Como já haviam sugerido na última reunião, pediram a periodicidade mensal das reuniões do Copom. Além disso, solicitaram ao BC maior regulação para reduzir o spread bancário e uma nova configuração do Conselho Monetário Nacional incluindo trabalhadores e empresários. (CDES, 2009b, p. 1-2)

Os representantes do Banco do Brasil e da Caixa Econômica interessaram-se pela proposta do Presidente da CUT Artur Henrique Santos de incentivar os trabalhadores a abrir contas nos bancos que oferecessem juros mais baixos para empréstimos pessoais, compra de veículo, entre outros. Essa foi uma das estratégias usadas pelo governo para intervir no sistema financeiro através da atuação competitiva dos bancos públicos disponibilizando um crédito mais acessível à pessoa física. Dessa forma estimularia os bancos privados a diminuir também suas taxas. Para discutir e encaminhar a proposta, em Março, representantes da Caixa Econômica, Banco Central e CUT realizaram nova reunião buscando reduzir os juros para empréstimos e tarifa zero nas operações bancárias dos filiados à entidade. Esse tipo de ação tem um grande impacto na renda desses trabalhadores auxiliando na manutenção da demanda interna que foi uma dos pilares essenciais da estratégia de combate aos efeitos da crise. (CDES, 2009b, p. 2)

Buscando reformular a discussão sobre a Agenda Nacional para o Desenvolvimento, um dos principais documentos de planejamento do CDES produzido

no ano de 2005, a 29ª Reunião Plenária do CDES foi transformada no Primeiro Seminário sobre Desenvolvimento realizado nos dias 5 e 6 de Março em Brasília. Esse seminário foi um dos maiores eventos organizados pelo CDES em seus dez anos de história. Contou com a participação de mais de 800 pessoas evidenciando o grau de importância dada ao tema. Entre essas, se destacaram intelectuais de referência internacional e os principais nomes do governo brasileiro. A proposta do Seminário era iniciar a formulação de um novo padrão de desenvolvimento que se atualizasse à conjuntura de crise sistêmica e identificasse oportunidades para o Brasil nesse cenário de reconfiguração da ordem econômica internacional. Apesar da posição não tão desfavorável na dinâmica da crise, o descolamento da economia brasileira em relação às economias centrais apontado pelo Ministro Guido Mantega e por outros analistas anteriormente não se confirmava. As retrações do crédito e da demanda internacionais se mostravam mais contundentes e necessitavam de respostas mais eficazes e com mais rapidez. (CDES, 2009c)

Para sintetizar o produto dos diálogos realizados no seminário, Ladislau Dowbor, Professor de Economia da PUC de São Paulo, produziu um artigo expondo os principais eixos temáticos que conduziram os debates. Dowbor pauta sua reflexão na constatação de que a fragilização do Estado e dos seus instrumentos de planejamento e regulação por um lado, e a erosão dos mecanismos de mercado e de auto-regulação por outro (o que aponta como uma ficção), gerou uma profunda desarticulação com a perda da governança sistêmica, ao mesmo tempo em que se ampliavam os desafios. Coloca, portanto, seguindo o tom apresentado pelo Presidente Lula na abertura, a crise como um problema de ausência de governança. (CDES, 2009c, p. 60 a 78)

Dowbor resume os temas apresentados no seminário em dez propostas para um planejamento de longo prazo para o enfrentamento dessa crise sistêmica e a construção de um novo modelo de desenvolvimento, são essas: Repensar o paradigma energético-produtivo; Enfrentar o desafio da desigualdade; Resgatar o papel central do Estado; Reorientar o papel do crédito; Assegurar a plena utilização da mão de obra; Dinamizar a economia pela inclusão produtiva; Democratizar o governo; Capitalizar o potencial do desenvolvimento local; Organizar os instrumentos de regulação financeira; e por último, Gerar políticas convergentes em termos econômicos, sociais e ambientais. (CDES, 2009c, p. 60-78)

RECUPERAÇÃO/ DESARTICULAÇÃO

No final do primeiro semestre de 2009 começaram a aparecer os primeiros sinais de recuperação da economia brasileira. O segundo trimestre foi o primeiro após a eclosão da crise a apresentar um crescimento positivo do PIB. Esse crescimento, superior aos registrados nos cinco trimestres anteriores, se deu em consequência das ações implementadas pelo governo, principalmente a sustentação do crédito, em interação com as boas condições apresentadas pela economia nacional anteriormente à crise (BARBOSA e SOUZA, 2010). As expectativas em relação à recuperação da economia brasileira se confirmariam progressivamente nos trimestres seguintes, entretanto se mostraram excessivas quanto à perenidade dos efeitos positivos das medidas implementadas.

A recuperação verificada no segundo trimestre de 2009 e os sinais positivos que se anunciavam no terceiro geraram diagnósticos precipitados por parte do governo brasileiro, assim como por parte do empresariado nacional. Estimulados pela certeza nos bons indicadores da economia brasileira verificados anteriormente à crise que contribuíram para uma contaminação menos profunda do Brasil, e pelo bom poder de reação demonstrado nesse período, alguns atores subestimaram o caráter duradouro e estrutural dessa crise.

Ao completar um ano após a quebra do Lehman Brothers, que se tornou símbolo do clímax da crise em 2008, o governo apressou-se em convocar uma reunião extraordinária do pleno do CDES anunciando o fim da crise econômica para o país. Desde 2003 apenas uma reunião extraordinária havia sido convocada, fato que revela a importância atribuída ao evento e seu conteúdo. A reunião foi marcada precisamente para o dia 15 de Setembro, aniversário da falência do banco norte-americano. Lula revelou a posição do governo em seu discurso: “Nós discutíamos como vencer essa crise e acho que ela está vencida no Brasil; a febre passou, agora não é mais para dar antibiótico, e sim, vitamina.” (ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL SRI/PR, 2009)

Nessa reunião, o ministro da Fazenda e o presidente do Banco Central apresentaram o balanço de um ano de crise destacando a sua superação através do diálogo entre os diferentes atores e implementação das medidas anunciadas no ano anterior. O Conselho expôs os produtos da reunião em seu boletim dando destaque ao diálogo entre os setores da sociedade e

governo:

O ministro da Fazenda, Guido Mantega, destacou a participação dos diversos segmentos da sociedade representados no CDES durante a fase mais crítica da economia e cumprimentou em especial o “papel relevante” dos conselheiros que também fazem parte do Grupo de Acompanhamento da Crise do Ministério da Fazenda. “A troca de informações e sugestões foi muito importante para o governo e a sociedade”, declarou Mantega. “Hoje é um dia de comemoração; um ano depois da queda do (banco) Lehman Brothers, podemos dizer que o Brasil conseguiu passar por esse período com bastante propriedade; saímos da crise com a cabeça erguida, não destruídos”.

O presidente do BC, Henrique Meirelles, afirmou que o governo agiu rapidamente para manter o crédito, além de reduzir as taxas de juros e produzir estímulos fiscais. “É importante manter as condições para (a economia) continuar a crescer. Para isso, é importante que os empresários também tenham uma ação rápida de voltar a investir.” (ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL SRI/PR, 2009)

Outro discurso que chamou a atenção durante a reunião foi do Presidente da Confederação Nacional da Indústria (CNI) Armando Monteiro Neto. Este propôs ao Conselho a mudança do nome do Grupo de Acompanhamento da Crise do Ministério da Fazenda, do qual alguns conselheiros também fizeram parte, para Comitê de Competitividade da Economia, mudando dessa forma também o seu caráter e o foco de suas proposições. Apesar de declarar que a crise só estaria superada quando o Brasil retornasse aos níveis de produção do período anterior, essa sugestão aponta como a principal entidade industrial do Brasil também subestimava de forma precoce o caráter duradouro de tal crise (ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL SRI/PR, 2009).³

O Grupo de Monitoramento da crise promoveu ainda em outubro de 2009 a Conferência “Globalização, iniquidades e a crise mundial”, com o economista indiano Amit Bhaduri debatendo desenvolvimento e as perspectivas frente à crise abordando os casos de Índia, Brasil e China. A conferência foi o último evento realizado pelo grupo no ano de 2009 e que só voltaria a promover uma nova atividade em 2012 com a retomada do Grupo de Trabalho sobre Conjuntura Econômica revelando a desarticulação do Conselho em torno do tema após o ano de 2009. Tal desmobilização foi possivelmente condicionada pelos bons resultados apresentados pela economia brasileira no período e pelo aspecto conclusivo acerca da crise no posicionamento do governo no período como exposto na Reunião extraordinária de 15 de Setembro.

CONCLUSÃO

A partir da análise das atividades realizadas pelo Conselho em torno da crise, verifica-se que no período antecedente aos choques provocados pelo sistema financeiro dos EUA, assim como no momento seguinte até o fim do primeiro semestre de 2009, o Conselho funcionou como importante mecanismo de diálogo entre os atores e de formulação de políticas estratégicas para o governo. Nesse período, o CDES, e mais especificamente o Grupo de Monitoramento da Crise, foi um espaço privilegiado de troca de informações entre o governo e as associações empresariais de maior relevância na economia nacional, assim como as principais centrais sindicais. Isso permitiu aos atores uma maior previsibilidade das ações dos demais e também deu maior poder de influência dos atores sobre a formulação de orientações levadas ao governo pelo Conselho. Os documentos de orientação estratégica, assim como as respostas do governo ao Conselho em atividades subsequentes revelam como se deu a dinâmica de produção das políticas de combate à crise que tiveram origem nesse espaço. Além disso, este também funcionou como mecanismo de comunicação das ações do governo para além das políticas elaboradas nas atividades do Conselho, tornando os atores participantes conscientes das mesmas.

Dessa forma, no período em questão o CDES cumpriu em grande parte o papel de promover o diálogo social entre os atores mais relevantes em torno do tema da crise e de produzir orientações ao governo a partir dessa interação. Entretanto, a maior limitação se deu na dissociação entre a formulação de ações emergenciais e o planejamento de longo prazo. Como foi ressaltado no Seminário sobre Desenvolvimento, o caráter estrutural e duradouro da crise exigia a conformação de ações de efeito imediato com a construção de políticas de longo prazo e que objetivassem a construção de um novo modelo de desenvolvimento. O diagnóstico precoce de superação da crise exposto pelo governo na Plenária de 15 de Setembro de 2009 levou à desarticulação das atividades do Conselho sobre o tema impedindo a continuidade do planejamento e um maior aprofundamento e consolidação do mesmo.

REFERÊNCIAS

ASSESSORIA SEDES. “Conselheiros do CDES entregam moção ao Presidente da República” Brasília, 24 de Outubro de 2008. Disponível em: [http://www.cdes.gov.br/noticia/8268/conselheiros-do-cdes-](http://www.cdes.gov.br/noticia/8268/conselheiros-do-cdes-entregam-mocao-ao-presidente-da-republica.html)

[entregam-mocao-ao-presidente-da-republica.html](http://www.cdes.gov.br/noticia/8268/conselheiros-do-cdes-entregam-mocao-ao-presidente-da-republica.html), Acesso em 10/6/2014.

ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL SRI/PR. “Conselheiros do CDES apóiam suspensão de alta dos juros”. 30 de Outubro de 2008. Disponível em: <http://www.cdes.gov.br/noticia/8329/conselheiros-do-cdes-apoiam-suspensao-de-alta-dos-juros.html>, Acesso em 10/6/2014.

ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL SRI/PR. “Em Reunião Extraordinária do CDES Presidente Lula diz que Brasil venceu a crise” 16 DE SETEMBRO DE 2009. Disponível em: <http://www.cdes.gov.br/noticia/11209/em-reuniao-extraordinaria-do-cdes-presidente-lula-diz-que-brasil-venceu-a-crise.html>, Acesso em 10/6/2014.

ASSESSORIA SEDES Em reunião extraordinária, plenário do CDES comemora fim da crise 15 DE SETEMBRO DE 2009, disponível em <http://www.cdes.gov.br/noticia/11190/em-reuniao-extraordinaria-plenario-do-cdes-comemora-fim-da-crise.html>

BARBOSA, Nelson; SOUZA, José Antônio Pereira. “A inflexão do governo Lula: Política econômica, crescimento e distribuição de renda”, 2011.

BOSCHI, Renato. “Instituições, trajetórias e desenvolvimento: Uma discussão a partir da América Latina. In: Boschi, Renato (org). **Variedades de capitalismo, política e desenvolvimento na América Latina**. Belo Horizonte, UFMG, 2011.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada: a estratégia de desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: Unesp, 2004.

CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. “Parecer do Colóquio: Perspectivas de crescimento da economia brasileira e a crise internacional”. Brasília, 13 de março de 2008.

CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (CDES). “Ata da 25ª Reunião do Pleno”. Brasília/DF, dia 01 de abril de 2008.

CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (CDES). “Trajetória do debate no CDES sobre a crise internacional”. 2. ed. – Brasília: CDES, 2013.

CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO

ECONÔMICO E SOCIAL (CDES). “Moção ao Presidente da República sobre os efeitos da crise econômica internacional”. Brasília, 14 de outubro de 2008

CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (CDES). “Ata da 28ª Reunião Ordinária do Pleno”. Brasília/DF, 06 de novembro de 2008

CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (CDES). “Nota do CDES sobre a crise econômica internacional”. Brasília, 22 de janeiro de 2009

CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (CDES) “Memória do IV Encontro GA Conjuntura Econômica”. Brasília, 16 de Fevereiro de 2009

CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (CDES) “Relatório do I Seminário Internacional sobre Desenvolvimento”. Brasília, 5 e 6 de Março, 2009.

DINIZ, Eli. Depois do Neoliberalismo: rediscutindo a articulação Estado e desenvolvimento no novo milênio. In: Boschi, Renato (org). **Variedades de capitalismo, política e desenvolvimento na América Latina**. UFMG. Belo Horizonte, 2011.

EVANS, Peter. In **search of the 21st century developmental state**, Centre for Global Political Economy, University of Sussex, Brighton, UK, 2008.

_____. **Autonomia e parceria: Estados e transformação industrial**. Rio de Janeiro, UFRJ, 2004.

GOMES, Eduardo R.; GAITÁN, Flávio. “Del siglo del corporativismo a las estrategias de concertación. El diálogo social em América Latina.” Trabajo preparado para su presentación en el VI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Quito, 2012.

RIBEIRO, Daniela de Franco M. “A construção institucional do CDES: uma dinâmica favorável ao desenvolvimento?” Trabalho apresentado no 7º Encontro da ABCP, Recife, 2009.

WEISS, Linda. “A volta do Estado: aprendendo com os BIC? O estado de transformação, volta, renovação ou redescoberta?” **Desenvolvimento em Debate**, vol. 2, n.1, 2011.

NOTAS

1 A pesquisa com base na qual o artigo foi escrito faz parte do projeto “Desafios e limites para a coordenação do capitalismo na América Latina: tripartismo, Estado e desenvolvimento no México e no Brasil”, apoiado pelo CNPq por meio do Edital Universal (2012).

2 De acordo com o autor, o Brasil e a Índia seriam casos intermediários, logrando desenvolver segmentos específicos da indústria, graças à existência de bolsões de excelência na burocracia estatal, a despeito do quadro geral desfavorável. Em contraste, o autor apresenta ainda casos em que prevaleceu um “Estado predatório”, nos quais as elites governamentais privilegiaram a apropriação privada dos recursos públicos, citando o caso do antigo Zaire (EVANS, 2004).

3 Essa mudança de fato ocorreu em Outubro, passando o grupo a se chamar Grupo de Avanço à Competitividade cuidando especificamente do incentivo às exportações. (O Globo, 21/10/2009).

INFLAÇÃO E DESENVOLVIMENTO NO PENSAMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO

Inês Patrício*
Victor Leonardo de Araujo**

RESUMO

Este artigo tem como objetivo retomar o debate a respeito da inflação no âmbito da Cepal (Comissão Econômica para a América Latina e Caribe), que na América Latina foi a principal tradição crítica ao pensamento ortodoxo após a II Guerra Mundial, até a década de 1970. Enquanto os autores da tradição ortodoxa, como Eugênio Gudín, Octávio Gouveia de Bulhões e Roberto Campos sustentavam que os desequilíbrios fiscais e monetários consistiam na principal causa da inflação no continente, autores da tradição heterodoxa, como Celso Furtado e Maria da Conceição Tavares, defendiam que a inflação tinha raízes estruturais. Segundo esses autores, a inflação pode ter sido funcional ao desenvolvimento econômico, mas seus efeitos foram limitados, e justamente por isso defendiam a sua substituição por outros instrumentos. Em outras palavras, não eram tolerantes com a inflação, e tampouco defendiam políticas inflacionárias, como acusa a ortodoxia.

Palavras-chave: Inflação; Desenvolvimento; Pensamento Econômico Brasileiro; Ortodoxia; Heterodoxia.

Inflation and Development in Brazilian Economic Thought

ABSTRACT

The paper presents the theory of inflation developed by Latin American economists of the Eclac – Economic Commission for Latin America and Caribbean (Eclac) of the United Nations – which was the main target for the criticism of orthodoxy after the post II World War to the seventies in the twentieth century in Latin America. While economists as Celso Furtado and Conceição Tavares, of the Eclac tradition, developed a structural explanation for inflation, based on the specificities of capitalist development in Latin America, economists like Eugênio Gudín, Octávio Gouveia de Bulhões and Roberto Campos made a strong opposition to those thesis, sustaining that public expenditure and irresponsible credit and monetary policies were the main causes for Latin American inflation. In their opinion, economists of Eclac were tolerant and defenders of inflation. We show that economists of Eclac sustained that inflation were partly functional to the economic development, but its effects were limited, and for this reason the inflation should be replaced by other instruments. In other words, economists of Eclac did not defend inflationary politics.

Keywords: Inflation; Development; Brazilian Economic Thought; Orthodoxy; Heterodoxy.

1 INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo retomar o debate a respeito da inflação no âmbito da Cepal (Comissão Econômica para a América Latina e Caribe), que na América Latina foi a principal tradição crítica ao pensamento ortodoxo após a II Guerra Mundial, até a década de 1970. Enquanto autores como Celso Furtado e Maria da Conceição Tavares desenvolveram uma explicação estruturalista para a inflação, baseada nas especificidades do desenvolvimento capitalista na América Latina, economistas como Eugênio Gudín, Octávio Gouveia de Bulhões e Roberto Campos se opuseram fortemente àquelas teses, sustentando que

os desequilíbrios fiscais e monetários consistiam na principal causa da inflação no continente. Na opinião dos economistas ditos ortodoxos, a Cepal seria tolerante com a inflação. Este artigo pretende mostrar que os autores da tradição cepalina, embora admitissem que a inflação pode ter sido funcional ao desenvolvimento econômico, seus efeitos foram limitados, e por isso defendiam a sua substituição por outros instrumentos – em outras palavras, não eram tolerantes com a inflação, tampouco defendiam políticas inflacionárias, como acusa a ortodoxia.

Este trabalho não pretende discutir a validade dos argumentos da tradição heterodoxa brasileira até os

* Professora da Faculdade de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal Fluminense (PPGCP-UFF); graduada em Economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1981), mestre em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pelo CPDA (1993) e Dra. em Ciência Política pelo IUPERJ (2001).
Email: inespatricio@uol.com.br

** Professor da Faculdade de Economia da Universidade Federal Fluminense; graduado em economia pela Universidade Federal Fluminense (2000), mestre em Economia pela Universidade Federal Fluminense (2004) e doutor em Economia pela Universidade Federal Fluminense (2007).
Email: victor_araujo@terra.com.br

anos 1970: este não é um trabalho sobre inflação, mas sim sobre o pensamento econômico brasileiro. Ou seja, não pretendemos discutir se esses argumentos ainda são válidos, ou se caíram em desuso: o artigo procura apenas mostrar que não há, nesses autores selecionados da tradição heterodoxa, qualquer indicativo de “tolerância” com a inflação.

Os argumentos ortodoxos serão apresentados brevemente na seção 2, enquanto os argumentos da tradição heterodoxa cepalina serão apresentados na seção 3. A seção 4 faz as considerações finais.

2 OS MONETARISTAS E A INFLAÇÃO NO BRASIL

Os três autores brasileiros mais representativos da corrente monetarista são, no período 1945-1964, Eugênio Gudin (1886-1986), Octávio Gouveia de Bulhões (1906-1990) e Roberto Campos (1917-2001). Ao longo de todo o período democrático estes autores desenvolveram uma crítica contundente ao desenvolvimentismo de governos, por eles caracterizados pejorativamente como *populistas*, postularam mudanças fundamentais na política econômica e propuseram uma reforma da política monetária que mantivesse o orçamento equilibrado e contivesse a inflação. Embora tivessem diferentes abordagens sobre planejamento, intervenção estatal, e até sobre a necessidade de um Banco Central, Bielschowsky (2001) considera que há um fio condutor na agenda dos monetaristas no Brasil, que é a oposição ao intervencionismo estatal, a defesa do equilíbrio monetário e financeiro e a ausência de suporte à industrialização ou mesmo o combate a medidas que a favoreciam¹. São as suas ideias quanto a inflação e políticas de estabilização que permitem que os chamemos de grupo monetarista, ou anti-estruturalista, já que estão de acordo sobre ser a inflação o resultado de más políticas, principalmente as que promovem deficits públicos.

Entre 1945 e 1964, ainda que não-hegemônicos e sem jamais conseguir realizar plenamente as suas preferências quanto à política econômica, os monetaristas nunca estiveram realmente alijados do poder. Participaram ativamente de vários governos e de muitas das decisões econômicas importantes do pós-guerra, numa conjuntura, em que, ao mesmo tempo em que se avançava na substituição de importações, também se agravavam as dificuldades de obtenção de recursos externos.

Durante o período democrático, a corrente mone-

tarista no Brasil atuou como um contraponto, muitas vezes incômodo, aos estruturalistas, tanto como interlocutor privilegiado das agências internacionais quanto defendendo a ortodoxia no combate à inflação, de forma a garantir a credibilidade financeira do país. As relações entre os monetaristas brasileiros e os organismos financeiros internacionais foram facilitadas pelos cursos realizados em universidades americanas, ou em contatos diretos com as missões norte-americanas que periodicamente aqui se realizavam.²

O debate entre estes autores e os estruturalistas, no pós-guerra, no Brasil, dá-se em torno do processo de substituição de importações e suas características. Segundo Bielchowsky (1988), os monetaristas não se opunham à industrialização, mas manifestavam-se contra o nacionalismo, o protecionismo e o planejamento central. Eficiência econômica, para os monetaristas, dependia do livre funcionamento do mercado e do equilíbrio monetário e financeiro, como condição. A inflação era atribuída ao descontrole creditício e ao excesso de emissão de moeda associada a déficits fiscais.³ Identificavam a pressão política como foco principal de inflação, sugerindo um sistema do tipo do Federal Reserve Bank, com mandatos fixos para seus dirigentes, como garantia da independência do Banco Central. Enfrentaram uma grande oposição a esta agenda, tanto no Congresso quanto no Banco do Brasil. O Congresso defendia, majoritariamente, a continuação da hegemonia do Banco do Brasil e por suposto uma linha de ação que privilegiasse o desenvolvimento à estabilidade de preços. Bulhões foi particularmente bem sucedido na iniciativa que levou ao Decreto-lei 7293 de criação da SUMOC (Superintendência da Moeda e do Crédito), mas o Banco do Brasil conseguiu desde o primeiro momento esvaziar a intenção original do seu projeto, mantendo a condição de Banco Central misto, sendo o agente financeiro e desempenhando pela SUMOC grande parte dos serviços a ela atribuídos. Só em 1964 é criado o Banco Central do Brasil, pela lei n. 4.595, de 31 de Dezembro de 1964, depois de vinte anos de discussão no Congresso. A história monetária do Brasil teve como marca a importância relativa do Congresso, de 1945 a 1964 em retardar ou interromper projetos de interesse dos monetaristas, sobretudo medidas ortodoxas de contenção do gasto. (Patrício, 2001)

Gudin é considerado o pai dos monetaristas brasileiros. Participou da conferência de Bretton Woods em 1944 e foi ministro da Fazenda de Café Filho, em 1954, após a morte de Getúlio Vargas.⁴ Para Bielschowski (2001) embora identificado profundamente com o pensamento de Jacob Viner e de Haberler, dois dos maiores livre-cambistas de sua época, Gudin procu-

rou adaptar o liberalismo às condições especiais das economias subdesenvolvidas. Ainda que considerasse ser impossível a existência de duas teorias, uma para os países desenvolvidos e outra para os subdesenvolvidos, aceitou a criação da CEPAL, em 1949, já que considerava que as características particulares dos países subdesenvolvidos introduziam a necessidade de um novo conjunto de parâmetros às teorias existentes. O famoso debate entre Gudin e Roberto Simonsen nos anos 40 deixou clara a posição de Gudin quanto à industrialização. Considerando que o Brasil tinha vocação agrário-exportadora, Gudin opôs-se aos argumentos de Simonsen a favor de medidas de industrialização. Para ele, o desenvolvimento econômico correspondia ao crescimento da produtividade e seria mais o resultado da existência de equilíbrio monetário e do funcionamento dos mercados, não havendo necessidade de um plano industrial.

A hipótese de pleno emprego é crucial para entender seu argumento quanto à inflação. Partindo da hipótese de pleno emprego na economia brasileira, Gudin enfatiza a baixa produtividade e o “hiperemprego”, como a característica principal da economia brasileira. O pleno emprego permite-lhe concluir que a inflação no Brasil é causada por excesso de demanda, resultante da expansão do crédito e do déficit orçamentário. A estabilidade monetária, em Gudin, é uma condição para o equilíbrio das contas externas, devendo procurar-se, cuidadosa e permanentemente, uma taxa de câmbio de equilíbrio. A relação entre inflação e desequilíbrio nas contas externas, ocasionada pelo aumento dos preços das exportações poderia ser acentuada e piorada com o recurso ao protecionismo e à desvalorização cambial. A sua fidelidade ao princípio de uma política de câmbio administrado o fez defender, em 1953, um sistema múltiplo de taxas de câmbio, ao invés de quotas ou licenças de importação. Quando ministro da Fazenda, em 1954-1955, adiou a desvalorização, o que contribuiu para o seu pedido de demissão. Campos, um dos mais importantes economistas liberais e ministro do Planejamento no Governo Castelo Branco em 1964, escreve nas suas memórias que Gudin foi o economista que mais o influenciou e descreve-o como um “farol” (Campos, 1994: 237).

Enquanto Gudin tem um trabalho teórico reconhecido, não só no campo da teoria monetária mas também no campo do desenvolvimento, ou ainda em temas como distribuição, intervenção do estado, e sistema financeiro, Octávio Gouveia de Bulhões é conhecido por ser o criador de instituições como a SUMOC em 1945 e o Banco Central em 1964. Assim como Gudin era um autodidata, que em viagens

internacionais manteve contato com economistas estrangeiros, sendo influenciado pela obra de Wicksell. Saretta (2001) assinala que Bulhões tornou-se mais preocupado com inflação e controle monetário depois de Bretton Woods, onde esteve com Gudin e Campos. Desde então, os monetaristas brasileiros passaram a ser interlocutores do FMI em vários governos.

Bulhões foi aluno de Harry White, assistente do secretário do Tesouro dos Estados Unidos, na American University, em Washington, quando foi designado para chefiar a delegação americana em Bretton Woods (1944). Posteriormente, White foi nomeado diretor executivo do FMI, representando os Estados Unidos (1946-48). Na casa de Harry White conheceu Jacob Viner, e por intermédio deste foi à Universidade de Chicago. Jacob Viner foi professor de Friedman e Samuelson, tendo vindo ao IBRE fazer palestras nos anos 50. Numa destas palestras criticou a CEPAL quanto ao desenvolvimento econômico da América Latina. Diz Bulhões: “Viner, pelo menos nas conversas que tive com ele, revelava-se favorável à liberdade de preços, ao câmbio livre, enfim, à liberdade de atuação na economia. Mas era muito severo no que diz respeito ao desequilíbrio orçamentário, à falta de controle dos meios de pagamento.”

Quanto ao diagnóstico da inflação, não podemos enquadrar a visão de Bulhões, na ortodoxia convencional. Malan (1980) assinala que Bulhões não tinha um diagnóstico estritamente monetarista da inflação, detectando a possibilidade de pressões inflacionárias na ausência de coordenação entre o setor produtor de bens de capital e o produtor de bens de consumo. No comentário ao relatório da Comissão Técnica Mista Brasil-Estados Unidos, Bulhões considera que os problemas monetários são problemas de formação e de distribuição de renda. O argumento de Bulhões é o seguinte:

“Dado um modelo de dois setores, um setor que produz bens de consumo e outro que produz bens de capital, o aumento de renda (ou seja o crescimento econômico) não redundaria em inflação, se o setor de bens de capital suprisse a sua demanda interna e a do setor de bens de consumo em expansão. A razão da inflação estaria num desequilíbrio setorial da economia, e não necessariamente na expansão em si. Nos países de condições rápidas de expansão, a política monetária convencional não atacaria a raiz do problema, que necessitaria para ser resolvido da coordenação do estado sobre os investimentos.”

Mas apesar de defender a estabilidade da moeda

como prioridade de governo, Bulhões declara-se, em entrevista ao CPDOC, “keynesiano”, ainda que partidário de um keynesianismo moderado. Afirma: “Na época até defendi muito a teoria keynesiana, porque era uma época em que devia haver déficit orçamentário, e o déficit é que iria recuperar a economia. O que eu fui foi contra o prolongamento das idéias keynesianas, numa época em que já havia inflação. Em outras palavras, a teoria geral de Keynes, a meu ver, servia para determinado momento e não para todo o sempre” (CPDOC, 1990:23). Keynes, segundo Bulhões, cuidava da depressão e isso não era necessário, no Brasil do pós-guerra, já que o mote era o desenvolvimento. O Brasil precisava, segundo Bulhões, muito mais de Wicksell do que de Keynes.⁵

A opção pelo desenvolvimento substitutivo de importações foi uma barreira efetiva ao projeto liberal, impondo estratégias de acomodação aos economistas desta corrente. Mas pôs em evidência uma característica do monetarismo brasileiro, personificado no pragmatismo de Octávio Gouveia de Bulhões, o qual, “se não conseguiu dar ao Banco Central a forma de uma típica instituição liberal, daquelas que são comuns à tradição republicana americana, tratou de construí-la e adaptá-la à realidade nacional”.

3 O PENSAMENTO ECONÔMICO DA CEPAL

Na tradição heterodoxa latino-americana, as principais críticas à escola monetarista foram elaboradas, nos anos 1950 e 1960, no âmbito da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e Caribe), tendo como precursor Raúl Prebisch. A temática central consistia em identificar os fatores estruturais responsáveis pela condição de subdesenvolvimento observada nas economias latino-americanas, bem como a superação daquela condição. Tais economias enfrentariam restrições de duas naturezas:

a) Externas, representadas pela tendência estrutural a déficits no Balanço de Pagamentos, decorrentes do alto coeficiente de importações das economias subdesenvolvidas vis-à-vis uma pauta de exportações representada essencialmente por produtos primários de preços declinantes no mercado internacional e demanda pouco elástica ao crescimento da renda dos países centrais; e

b) Internas, como a concentração de renda, a insuficiência de poupança e a inflação.

Condição necessária para a superação do quadro

de subdesenvolvimento seria o crescimento da renda per capita a taxas bastante aceleradas, acima da média mundial, de modo a proporcionar o chamado *catch-up*, ou a convergência da renda per capita para os padrões das economias desenvolvidas.

Um dos pontos de divergência entre os economistas estruturalistas e os monetaristas residia na forma de abordar o problema da inflação. Para os primeiros, a inflação seria causada por fatores estruturais, não necessariamente monetários, e portanto não poderia ser combatida com os métodos recessivos sugeridos pelos monetaristas. Ademais, interromper o crescimento econômico não só não combateria as causas estruturais da inflação, como ainda teria como efeito colateral retardar o processo de desenvolvimento daquelas economias.

De acordo com Pereira (2006) não há, dentro da corrente estruturalista, uma linha de pensamento homogênea no que diz respeito à explicação do fenômeno inflacionário. Alguns dos autores identificados com esta escola, contudo, “propuseram visões teóricas desse fenômeno, que muito se aproximavam das proposições de inflação de demanda, defendidas por economistas ortodoxos” (p. 12).⁶ Outros, contudo, buscaram interpretações baseadas na chamada teoria da distribuição de Cambridge,⁷ explicando a inflação como um mecanismo gerador de poupança forçada dos trabalhadores.⁸ Basicamente, pressupõe-se a existência de um mecanismo distributivo que, dado o grau de utilização da capacidade produtiva, se ajusta como resposta aos excessos ou insuficiência de demanda. Na existência de um excesso de demanda, desencadear-se-ia um processo inflacionário que reduziria a renda real dos trabalhadores, reduzindo também o seu consumo e gerando a poupança “forçada” compatível com o nível de investimentos. Em outras palavras,

Essa inflação de demanda, ao gerar mudança na distribuição, transferiria renda de uma classe que poupa menos (ou nada) [ou seja, os trabalhadores] para a classe que mais poupa [os capitalistas], permitindo o aumento da poupança por meio da chamada ‘poupança forçada dos trabalhadores’. Ao diminuir o salário real, a inflação reduziria o consumo dos trabalhadores e compatibilizaria o maior investimento com o produto potencial dado. (Serrano, 2001: 144-5)⁹

Antes de prosseguirmos com a apresentação das influências da hipótese de poupança forçada sobre a tradição estruturalista brasileira, convém fazer alguns esclarecimentos a respeito de uma confusão teórica bastante comum no pensamento econômico brasileiro do período que estamos considerando. Trata-se, na verdade, da forma com a qual a hipótese da poupança forçada foi assimilada pelos economis-

tas desta tradição. É comum, entre estes economistas, associar o problema de insuficiência de poupança – que, de acordo com a teoria de distribuição de Cambridge, conduziria a processos inflacionários – com algum tipo de deficiência da estrutura financeira vigente – que, do ponto de vista teórico, somente poderia causar interrupção do crescimento, mas não o desencadeamento de processos inflacionários. Na verdade, os problemas de insuficiência de poupança e insuficiência financeira¹⁰ são problemas distintos. A insuficiência de poupança (uma vez aceita a hipótese da poupança forçada) não provoca interrupção do crescimento econômico: a economia continua crescendo, porém com inflação – a poupança, antes insuficiente, é supostamente obtida via redução forçada do consumo dos trabalhadores. Já o problema da insuficiência financeira não deveria gerar inflação: se o volume de poupança for adequado a um alto nível de investimentos, então um sistema financeiro insuficiente impediria que os recursos dos poupadores fossem direcionados aos investidores – a economia não cresceria nem haveria pressões inflacionárias. Por outro lado, se o volume de poupança for inferior ao nível previsto de investimentos, então um sistema financeiro insuficiente continuaria impedindo o crescimento. Só haverá inflação nesta economia se os investimentos superarem a poupança – mas, neste caso, a inflação é causada pela insuficiência de poupança, e não pela insuficiência financeira.¹¹

A confusão comum no pensamento estruturalista é tratar indistintamente os conceitos de insuficiência de poupança e insuficiência financeira. Por exemplo, como veremos adiante, vários autores estruturalistas sugerem reformas do sistema financeiro para substituir a poupança forçada por poupança voluntária e assim combater a inflação – quando, coerentemente com o referencial teórico em que se baseiam, o correto seria sugerir reformas do sistema financeiro para impedir a interrupção do crescimento, e outros tipos de reformas para elevar a poupança e assim eliminar a inflação.

Celso Furtado (1920-2004) e Maria da Conceição Tavares são os dois mais conhecidos autores da tradição heterodoxa a utilizar a hipótese da poupança forçada para explicar a inflação brasileira. Seus trabalhos exerceram forte influência sobre os trabalhos produzidos pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU) e pela Comissão Mista Cepal-BNDE.¹²

Começamos, portanto, pelo mais notável dos economistas desta categoria, Celso Furtado. Parte significativa da obra deste autor é dedicada essencialmente a um esforço de caracterização do subdesenvolvi-

mento a partir da coexistência de dois setores econômicos: um moderno, de natureza capitalista, e outro atrasado, voltado para a subsistência, de natureza pré-capitalista. O setor capitalista, que se caracteriza pelo uso de técnicas capital-intensivas, poupadoras de mão-de-obra, e cuja dinâmica de crescimento é dada por fatores exógenos, torna-se incapaz de absorver o segmento pré-capitalista.¹³ Os dois setores, assim, convivem, e o sistema econômico como um todo opera de tal forma que a superação da condição de subdesenvolvimento não só não é garantida a priori, como tende a se perpetuar, ou até mesmo se agravar.¹⁴

O modelo furtadiano se baseia na análise estruturalista, compartilhando a visão segundo a qual existiriam restrições internas e externas ao processo de desenvolvimento. A abordagem furtadiana das restrições internas pode ser resumida nas seguintes proposições: (i) a concentração de renda é uma característica inerente às economias subdesenvolvidas, e conduz ao surgimento de elites cujo padrão de consumo tende a replicar o das economias desenvolvidas; (ii) este padrão de consumo, que pode ser caracterizado como conspícuo, tende a esterilizar parte da poupança que, de outra forma, seria direcionada para os investimentos produtivos; (iii) a insuficiente poupança só pode ser compatibilizada com os elevados níveis de investimento mediante captação de poupança “forçada”, e a inflação é o mecanismo capaz de gerar esta poupança. A hipótese da poupança forçada foi mantida por Furtado até os dias atuais, sendo utilizada – inclusive de forma bastante explícita – em Furtado (1983) e Furtado (2002), por exemplo.

O uso da hipótese da poupança forçada por Furtado para explicar a inflação estrutural não significa que este autor deixasse de associar a moeda ao problema da inflação. Furtado (1976), por exemplo, atribui, entre tantas causas para a inflação, a inadequação das estruturas fiscais e financeiras, o que teria levado o Governo a depender “em maior ou menor grau, dos avanços do sistema bancário, com redesconto automático, para financiar os investimentos ou mesmo cobrir uma parte dos gastos correntes” (p. 140). Na mesma obra, Furtado reforça o argumento da insuficiência de poupança, agravado pelo aumento dos preços das máquinas e equipamentos resultante da redução da capacidade para importar.¹⁵

Os fluxos monetários, no entanto, não seriam a causa básica da inflação para Furtado, mas sim mecanismos de propagação daquelas causas (Furtado, 1976: 144).

A dificuldade em compreender a verdadeira natureza

dos processos inflacionários, que na América Latina acompanharam as políticas de desenvolvimento na fase de perda de dinamismo do setor exportador, resultava de que toda a atenção se concentrava nos mecanismos de propagação. Em consequência, prevaleceu o ponto de vista de que a inflação refletia um mau funcionamento dos fluxos monetários. Assim, a tolerância excessiva do sistema bancário para com o setor privado ou o abuso dos déficits orçamentários levariam a um excesso da demanda sobre a oferta – diagnosticando-se uma inflação de demanda; outras vezes a complacência dos Poderes Públicos abria a porta a uma elevação excessiva dos salários e constatava-se uma inflação de custos. Não resta dúvida que estas duas situações ocorreram repetidas vezes em muitos países latino-americanos, no correr dos últimos decênios, particularmente no imediato pós-guerra. Contudo, estas situações eram quase sempre respostas a pressões mais profundas, ou melhor, refletiam um esforço de adaptação no quadro de um processo mais complexo, cujos ingredientes principais eram as inflexibilidades estruturais e o propósito de prosseguir com uma política de desenvolvimento.

(Furtado, 1976: 144)

Está claro, na passagem acima, que para Furtado as emissões monetárias não são as causas **básicas** da inflação, mas estão de certa forma associadas a ela, ainda que enquanto mecanismo de propagação.

Observe que, a partir deste diagnóstico para o problema inflacionário, medidas tipicamente monetaristas como contração monetária e posterior recessão são consideradas equivocadas, por não atacarem as causas estruturais da inflação. A solução consiste em elevar a poupança. Soluções que visem a substituição das emissões monetárias por outros meios de financiar o desenvolvimento são perfeitamente compatíveis com esta abordagem, desde que signifiquem substituir a poupança forçada por poupança voluntária ou compulsória. Em particular, Furtado sugeria uma reforma tributária que incidisse preponderantemente sobre o consumo de luxo, considerado improdutivo e ao mesmo tempo fonte de esterilização da poupança que, de outra forma, seria destinada aos investimentos no setor produtivo. Em outras palavras, Furtado sugeria medidas que substituíssem a poupança forçada dos trabalhadores pela poupança, ainda que compulsória, dos capitalistas.

Outra importante contribuição para a hipótese da poupança forçada na tradição desenvolvimentista brasileira foi a de Maria da Conceição Tavares. No entanto, ao contrário de Furtado, o tema foi abandonado nos trabalhos publicados por Tavares a partir da década de 1980. Os trabalhos utilizados na presente seção são aqueles nos quais a relação entre insuficiência de poupança e inflação aparecem de forma mais explícita e que ajudam a compreender, no seu conjunto, como a autora abordava o tema.

No clássico ensaio “Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil”, de 1963, Tavares apresenta como se dá o processo de industrialização por substituição de importações no Brasil, defendendo o argumento segundo o qual o referido processo teve como resultado a modificação da pauta de importações brasileira, sem, no entanto, “substituí-las” completamente. Neste ensaio, são apresentadas restrições de natureza interna e externa que aparecem como obstáculos ao processo de desenvolvimento brasileiro, concentrando-se em discutir a restrição externa. Já a restrição interna é discutida com maior ênfase no clássico “Notas sobre o problema do financiamento numa economia em desenvolvimento – o caso do Brasil” (1967). Nele, Tavares faz a relação entre o processo inflacionário em curso na economia brasileira e o problema do financiamento do desenvolvimento, no qual a inflação aparece como mecanismo “oculto” (p. 129) de transferência de recursos através de modificações violentas no sistema de preços relativos.

O argumento central é que os mecanismos de financiamento existentes durante o período primário-exportador eram suficientes para as necessidades daquele tipo de economia, mas foram tornando-se insuficientes para financiar o crescimento da atividade industrial em curso a partir do pós-guerra:

[...] em particular quando o processo de industrialização e urbanização adquiriu um ritmo mais intenso, as necessidades de financiamento alcançaram uma magnitude e uma diversificação dificilmente compatíveis com as disponibilidades de ‘poupanças’ que o sistema era capaz de, voluntariamente, suprir. (Tavares: 1967, 130).

Assim, a inflação teria funcionado como um

mecanismo de poupança forçada (em sentido global) mas principalmente como uma força capaz de dissolver uma certa rigidez da institucionalidade financeira e de proporcionar brechas e canais subterrâneos para transferência intersetorial de recursos entre as unidades familiares, as empresas e o setor público e, em particular, dos setores menos dinâmicos para os de maior potencialidade de crescimento. (Tavares, 1967: 131)

O mecanismo de distribuição de renda presente na teoria de Cambridge aparece implicitamente na obra de Tavares, atuando em benefício dos setores “de maior potencial de crescimento”, em detrimento dos “menos dinâmicos” (Tavares, 1967: 131). A inflação enquanto mecanismo de geração de poupança “forçada” para financiar o rápido processo de industrialização em curso apareceria como resultado de um sistema financeiro cujo crescimento era lento vis-à-vis o rápido crescimento do setor industrial, cujas

demandas por financiamento eram maiores. Neste ensaio, a autora credita a inflação estrutural brasileira a um sistema financeiro de tamanho insuficiente – manifesto, entre outras coisas, por um mercado de capitais ainda embrionário – diante das necessidades crescentes de financiamento do desenvolvimento. “A inflação apresenta-se, assim, como um mecanismo heterodoxo de financiamento que, mediante tensões crescentes, mobiliza e sanciona a acumulação de capital.” (Tavares: 1967, 151).

Tal passagem é representativa do tratamento indistinto dos conceitos de insuficiência financeira e insuficiência de poupança, discutido na seção anterior. O mais relevante, contudo, é a presença da hipótese de poupança forçada – ou seja, da explicação para o fenômeno inflacionário a partir de uma causa estrutural, qual seja, a insuficiência de poupança.

Entretanto, a obra de Tavares sugere, em seu clássico “Além da estagnação”,¹⁶ de 1970, que para a inflação funcionar como mecanismo de poupança forçada, seus mecanismos de propagação devem permanecer em níveis controlados, o que deixou de ocorrer na crise do início dos anos 1960. Este argumento se apóia em dois aspectos. Em primeiro lugar, “a maior solidariedade dos preços relativos [em um contexto de descontrole inflacionário] impedia uma transferência intersetorial dos custos, desmistificava os lucros ilusórios, estrangulava financeiramente as empresas” (p. 169). Em segundo lugar, inflação descontrolada leva à intensificação das pressões trabalhistas, limitando a “eficácia” do mecanismo distributivo sobre a poupança. De fato, a recuperação econômica em curso a partir de 1964 teve como um dos elementos condicionantes o arrocho salarial, e segundo a interpretação de Tavares, esta medida pode ser considerada “funcional do ponto de vista da luta contra a crise e da passagem a uma nova etapa de desenvolvimento capitalista” (p. 171), na medida em que permitiu distribuir renda em favor dos lucros e, portanto, proporcionar a recuperação econômica.

Não obstante Tavares recorrer à hipótese de poupança forçada e, portanto, a uma interpretação estruturalista para o problema da inflação, esta autora não nega a relação entre excesso de meios de pagamento e inflação. Para esta autora, parte dos dispêndios governamentais seria financiada de forma não-inflacionária, que seriam os tributos, e parte via emissões – que seria a via “inflacionária”. Isto fica claro na passagem abaixo.

No que concerne ao financiamento da infra-estrutura de serviços econômicos básicos, o Governo tem sido, no Brasil, capaz de financiar por via não-inflacionária

boa parte do aumento de sua participação, mediante a criação de uma série de tributos vinculados diretamente à formação de capital nos vários setores. Já o financiamento dos déficits operacionais de suas empresas de utilidade pública, [...] tem recaído sistematicamente em forma crescente, até os últimos dois anos, sobre o Tesouro Nacional, sem contrapartida de receita, constituindo-se na principal componente da expansão do seu déficit de caixa e, automaticamente, numa pressão contínua sobre as Autoridades Monetárias. (Tavares, 1967: 144)

A hipótese da poupança forçada também inspirou os diagnósticos produzidos para a economia brasileira produzidos pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU), pela Comissão Mista Cepal-BNDE e pelos relatórios anuais¹⁷ do próprio BNDE. Considerando que o próprio Furtado fez parte da Comissão Cepal-BNDE, e que Maria da Conceição Tavares integrou a equipe do BNDE nos seus primeiros anos, não é coincidência que os diagnósticos façam uso da hipótese da poupança forçada.

No relatório da CMBEU, as causas estruturais da inflação têm como ponto de partida o próprio processo de industrialização e urbanização. Os estímulos dados à industrialização, entre eles as políticas protecionistas, teriam tornado os investimentos mais atraentes, enquanto a urbanização teria gerado uma maior necessidade de infra-estrutura e serviços públicos. O aumento do volume de investimentos gerados a partir daí não teria tido como contrapartida um aumento da poupança, à qual, segundo o relatório, não se concedeu qualquer estímulo. Além de a poupança existente ser insuficiente para o volume de investimentos em curso, ela ainda seria mal canalizada: de acordo com o relatório da Comissão, os institutos de pensões e aposentadorias, as caixas econômicas federais e as companhias de seguro de vida e capitalização vinham utilizando seus recursos preponderantemente para investimentos imobiliários, de baixa produtividade, em vez de canaliza-los para outros tipos de investimento.¹⁸

Restaria, portanto, o crédito bancário para financiar o volume de investimentos no setor produtivo. Assim, a alternativa de financiar os investimentos pela via inflacionária mostrava a natureza funcional exercida pela inflação, que aparece, no relatório da CMBEU, como o mecanismo que vai promover a transferência dos recursos dos grupos de renda fixa e de alguns grupos assalariados para os grupos desejosos de investir. A funcionalidade da inflação residia no fato de reprimir o consumo dos setores assalariados ou de renda fixa, gerando forçadamente a poupança necessária para o processo de acumulação de capital.

O ritmo acelerado de inflação da última década reflete basicamente a contínua dificuldade experimentada por vários grupos [...] econômicos, sociais e regionais em acordarem na divisão dos sacrifícios impostos pelo financiamento de um desenvolvimento econômico célere, relutando cada um dos grupos em aceitar a redução da taxa de incremento de consumo necessária para liberar os recursos exigidos por uma alta taxa de investimentos. Na ausência de tal moderação, e inexistindo um influxo maciço de financiamento estrangeiro,¹⁹ a inflação se tornou um instrumento que permitiu, pelo menos intermitentemente, atingir-se um ritmo relativamente intenso de formação de capital mediante a contenção da taxa de crescimento do consumo de amplos segmentos da população. Os mais importantes veículos dessa inflação foram contínuos desequilíbrios orçamentários e a excessiva expansão do crédito bancário”. (Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, 1955, p. 35).

Entretanto, à medida que o processo inflacionário se acelera e o movimento dos preços relativos torna-se cada vez menos desigual, sobretudo em decorrência das tensões sociais resultantes das reivindicações de reajustes salariais, a inflação vai se tornando um mecanismo de baixa eficácia para gerar a poupança forçada, ficando apenas os seus ônus.

Como medidas anti-inflacionárias, a Comissão não descartava, em seu relatório final, o uso de políticas fiscal e monetária apertadas. Contudo, por tratar controle da inflação e desenvolvimento econômico como objetivos não-excludentes, a solução não poderia passar por medidas de desaceleração do ritmo de crescimento, mas sim pelo uso de métodos de obtenção de fundos não-inflacionários (que, de acordo com a tradição heterodoxa, significaria tão-somente não gerar poupança “forçada”) para o financiamento dos investimentos necessários à estratégia de desenvolvimento econômico. Para isto, a CMBEU concordava com a criação de fundos fiscais, cuja destinação seria específica e exclusiva para os projetos de investimentos nos setores de transporte e energia, os pontos de estrangulamento que a Comissão identificara e para cuja superação formulara dezenas de projetos.

Em todos os casos, trata-se de um método de financiamento que acarreta a canalização, para projetos prioritários, de fundos investíveis que, com toda probabilidade, seriam desviados ou para consumo direto ou para outros investimentos concorrentes [...] Na medida em que os investimentos constantes do programa da Comissão Mista se limitam a contrabalançar uma redução de consumo ou de investimentos em outros setores da economia, deles não emanará nenhuma repercussão inflacionária adicional, ou apenas repercussão muito limitada sobre o total das rendas monetárias” (COMISSÃO MISTA BRASIL-ESTADOS UNIDOS, 1956: 73)

O relatório final da CMBEU era favorável à criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, bem como do formato de captação de recursos

de origem fiscal, por significarem um “método de financiamento que acarretaria a canalização, para projetos prioritários, de fundos investíveis que, com toda probabilidade, seriam desviados ou para consumo direto ou para outros investimentos concorrentes.” (Idem, p. 73)

O relatório do Grupo Misto CEPAL-BNDE seguiu o mesmo caminho da CMBEU ao reforçar a hipótese da poupança forçada. Na verdade, a linha de argumentação presente no relatório é toda ela de estilo furtadiano,²⁰ ao atribuir a insuficiência de poupança ao padrão de consumo conspícuo realizado pelas camadas de rendas mais altas:

[...] será indispensável restringir a expansão do consumo na medida em que a renda for aumentando. Dever-se-á canalizar para fins de poupança, uma proporção cada vez maior do aumento da renda bruta que provenha dos novos investimentos. [...] Não seria [...] aconselhável confiar-se muito no aumento espontâneo da poupança resultante do aumento gradual e moderado da renda, conseguido pela execução de um programa. Os grupos de renda menor tenderão a aplicar sua maior receita na melhoria dos respectivos padrões de vida e muito pouco realmente se pode deles esperar no que concerne à poupança. Os grupos de renda mais elevada apresentam uma capacidade maior de poupança mas também tenderão a aumentar o consumo com a adoção de novos e luxuosos padrões de vida. Esses obstáculos têm levado com frequência à substituição da poupança espontânea por métodos de financiamento inflacionários, os quais resultam em uma diminuição da renda real para os setores mais pobres da população. (Grupo Misto BNDE-CEPAL, 1957: 5)

Por fim, os relatórios anuais produzidos pelo BNDE sobre o Programa de Reparelhamento Econômico²¹ também diagnosticaram a inflação como resultado de insuficiência de poupança. Os relatórios, contudo, davam maior ênfase nos mecanismos de transmissão, ou melhor, no excesso de crédito bancário e nas emissões monetárias incorridas por ocasião do financiamento do déficit público. Para BNDE (1958), por exemplo, a inflação não ocorreria sem que as autoridades monetárias e o sistema bancário

Fornecesse[m] ao público ampla e crescente oferta de meios de pagamento. O Governo e as empresas não teriam, sem essa oferta, os fundos necessários para financiar seus gastos excessivos com investimento e, ao mesmo tempo, cobrir as suas próprias despesas correntes, a preços continuamente em alta. (BNDE, 1958)

Diante de um quadro de insuficiência de poupança, a emissão de moeda e o crédito bancário aparecem como as únicas alternativas para se manter o investimento superior a poupança:

Em resultado [do excesso de investimento sobre a poupança], Governo e empresas privadas têm efe-

tuado gastos com investimentos superiores ao valor, a preços constantes, das disponibilidades de bens de capital, para isso recorrendo, em larga medida, às emissões de papel-moeda e ao crédito bancário, com a conseqüente elevação dos preços daqueles artigos. Acresce que muitos dos investimentos efetuados, principalmente os governamentais, são, via de regra, de longo período de maturação, de sorte que nada produzem antes de dois, três ou quatro anos, conforme o caso, embora dêem lugar ao pagamento de salários e outras remunerações a fatores da produção, em todo o período de sua realização. Esse fato, aliado às facilidades de crédito aos consumidores (vendas a prestações) têm redundado em contínua exacerbação da procura monetária, que não podendo ser atendida por um aumento proporcional da disponibilidade de bens de consumo, principalmente de gêneros alimentícios, determina a elevação dos preços e do custo de vida. (BNDE, 1959: 19)

Ou seja, as autoridades monetárias e o setor bancário sancionam o excesso de investimento – seja do governo ou do setor privado. Da forma como o argumento é construído, o excesso de investimentos sobre a poupança por si só não é capaz de gerar inflação, sendo necessário algum excesso de moeda.

CONCLUSÃO

Este trabalho não teve a pretensão de tratar de forma exaustiva o pensamento econômico brasileiro sobre inflação no Brasil. Apenas descreveu as contribuições mais importantes daqueles autores que disputaram o mainstream nas décadas de 50 e 60 no Brasil. A oposição entre desenvolvimento econômico e medidas de estabilização estava no centro do debate. O aspecto mais original deste debate residia no pensamento heterodoxo, representado não somente por Celso Furtado e Maria da Conceição Tavares mas também pelos mais importantes relatórios que inspiraram a política de desenvolvimento, - como a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e o Grupo Misto Cepal-BNDES – que propuseram um novo diagnóstico para a inflação.

O diagnóstico heterodoxo rejeitou políticas de contração, monetárias e fiscais, e opôs os economistas ortodoxos e heterodoxos. O pensamento econômico heterodoxo reconhecia a influência dos déficits fiscais e monetários na tendência inflacionária, mas para eles, a inflação era essencialmente causada por fatores estruturais e a política anti-inflacionária poderia ser construída de forma a superar esses fatores estruturais. Para eles, era mais importante substituir a poupança forçada por poupança voluntária ou compulsória, mudando as estruturas tributária e financeira.

Por causa destas propostas, os economistas ortodoxos acusaram os heterodoxos de serem defensores

de políticas inflacionárias, ou de serem irresponsáveis. No entanto, esta crença não se sustenta se considerarmos o arcabouço do pensamento econômico heterodoxo brasileiro: rejeitar políticas de contração monetária e fiscal e reconhecer uma suposta ação funcional da inflação no desenvolvimento – esta última sendo o mecanismo de poupança forçada posto a funcionar pela inflação – não é o mesmo que defender inflação e seus efeitos. Segundo o pensamento econômico heterodoxo, a inflação reduz o consumo agregado e o nível de vida dos pobres, devendo por isso ser combatida.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BIELSCHOWSKY, R.(1988) **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro, RJ : Contraponto.

BOIANOVSKI, M. (2012) **Furtado and the Structuralist-Monetarist Debate on Economic Stabilization in Latin America**. History of Political Economy vol 44, n. 2, Summer 2012

CAMPOS, R. (1994) **A Lanterna na Popa: Memórias** Rio de Janeiro, Topbooks

COMISSÃO MISTA BRASIL-ESTADOS UNIDOS (1955). **Balço de Pagamentos**, em O OBSERVADOR ECONÔMICO E FINANCEIRO, Rio de Janeiro, Ed. Observador, nº 231, maio de 1955.

_____. (1956). **Efeitos Econômicos e Financeiros do Programa**, em O OBSERVADOR ECONÔMICO E FINANCEIRO, Rio de Janeiro, Ed. Observador, nº 240/241, fev/mar de 1956.

FURTADO, C. (1974) **O Mito do Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

_____. (1976) **A economia latino-americana (formação histórica e problemas contemporâneos)**. São Paulo: Companhia Editora Nacional.

GRUPO MISTO BNDE-CEPAL (1957). **Análise e projeções do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: BNDE.

HARROD, R.F. (1948) **Towards a dynamic macroeconomics**.New York: Macmillan.

MAXFIELD, S. (1998). **Gatekeepers of Growth The International Political Economy of Central Banking in Developing Countries** Princeton University Press

PATRÍCIO, I. (2001) **Segredo, lei e credibilidade – a prestação de contas do Banco Central do Brasil** Tese de Doutorado em Ciência Política IUPERJ

PEREIRA, B. R. (2006) **Revisão Crítica da Hipótese de Poupança Forçada para a Economia Brasileira: 1946-1964**. Dissertação de Mestrado. Niterói: UFF/Faculdade de Economia.

SARETTA, Fausto (2001) **Octávio Gouveia de Bulhões**. Revista de Estudos Avançados, vol.15, n. 41, pp111-125

SERRANO, F. (2001) **Equilíbrio Neoclássico de Mercado de Fatores: um ponto de vista Sraffiano**, *Ensaio FEE*, vol. 22, nº 1.

SIMONSEN, R. C. e GUDIN, E. (2010) **A controvérsia do Planejamento na Economia Brasileira**; Brasília: IPEA

TAVARES, Maria da Conceição (1963) **Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil**, em TAVARES, M. C. (1979) Da substituição de Importações ao capitalismo financeiro, ensaios sobre a economia brasileira, Zahar, Rio de Janeiro.

_____ (1967) **Notas sobre o problema do financiamento numa economia em desenvolvimento – o caso do Brasil**, em TAVARES, M. C. (1979) Da substituição de Importações ao capitalismo financeiro, ensaios sobre a economia brasileira, Zahar, Rio de Janeiro.

_____ & SERRA, J. (1970). **Além da estagnação**, em TAVARES, M. C. (1979) Da substituição de Importações ao capitalismo financeiro, ensaios sobre a economia brasileira, Zahar, Rio de Janeiro.

NOTAS

1 Bielschowsky (2001:1)

2 Patrício (2001)

3 Boianovsky (2012) chama a atenção para o fato de que, apesar da prioridade dada aos fatores do lado da demanda, os monetaristas na América Latina, não excluíram a pressão dos custos de fatores sobre os preços. Distingue assim o debate entre estruturalistas e monetaristas no Brasil da discussão norte americana e inglesa entre inflação “demand-pull” e “cost-push”.

4 Segundo Bielschowki (2001) Gudin foi o mais importante dos economistas neoliberais entre 1930

e 1964, exercendo grande influência teórica no seu tempo. Criou, no principal núcleo de militância intelectual dos economistas neoliberais, a Fundação Getúlio Vargas, uma divisão de pesquisas econômicas, o Instituto Brasileiro de Economia, o IBRE, juntamente com Octávio Gouveia de Bulhões. Os dois editaram a Revista Brasileira de Economia, a partir de 1948, assumindo o controle da revista Conjuntura Econômica, em 1952. Os dois autores tiveram ainda grande influência no ensino de economia no Brasil, liderando na Universidade do Brasil, a Faculdade de Economia, uma das mais importantes do país.

5 Bielschowsky (2001) mostra que Gudin também considerava corretas as idéias de Keynes para estudar os períodos de depressão.

6 Seria uma inflação causada por insuficiência de oferta, o que dá no mesmo. Magalhães (1968) resume as seguintes causas estruturais para a inflação, conforme a teoria cepalina: (i) estagnação da oferta de alimentos decorrente da estrutura fundiária que impede que a agricultura responda ao aumento da demanda resultante do desenvolvimento; (ii) insuficiência de importações; (iii) baixa taxa de formação de capital; e (iv) rigidez do sistema fiscal: quando a receita fiscal cai “o governo é obrigado a emitir com o fim de obter os recursos necessários ao atendimento da despesa pública” (Magalhães, 1968: 2214)

7 A teoria de distribuição de Cambridge surge como resposta às deficiências do modelo de crescimento de Harrod (Harrod, 1948). Este, por sua vez, tem um resultado bastante peculiar, qual seja, a inexistência de qualquer garantia de que a taxa de crescimento efetivo da economia será aquela compatível com o crescimento equilibrado; e, uma vez obtida a taxa de crescimento equilibrado, não há qualquer garantia que a economia, uma vez desviada da posição de equilíbrio, voltará a ela – pelo contrário, a economia se afasta cada vez mais, cumulativamente. A abordagem Pós-Keynesiana procurou solucionar os problemas deste modelo através da reformulação de alguns dos pressupostos, incluindo variáveis que captam o grau de utilização da capacidade instalada e a distribuição de renda da economia. No modelo de Cambridge, a distribuição de renda é a variável de ajuste. Já no assim chamado modelo de Oxford, a distribuição de renda é dada, e o grau de utilização da capacidade instalada é a variável de ajuste do modelo – aumentos ou diminuições na taxa de crescimento levariam a aumentos ou diminuições no grau de utilização da capacidade.

8 Para maiores detalhes sobre as concepções heterodoxas sobre inflação, inclusive aquelas teorias que

não recorrem necessariamente à hipótese de poupança forçada, ver Bastos (2001).

9 A teoria da distribuição de Cambridge sofreu importantes críticas dentro do próprio pensamento heterodoxo – o que significa que também a hipótese da poupança forçada foi questionada. Embora este trabalho não assumo como válida esta hipótese, entende-se que não é pertinente discuti-la em detalhes neste espaço. Para este fim, ver Pereira (2006).

10 Chamaremos assim o que seria simplesmente uma estrutura financeira inadequada.

11 A literatura pós-keynesiana tem outra solução para os problemas de insuficiência de poupança e insuficiência financeira – são os conceitos de finance e funding. A introdução do Princípio da Demanda Efetiva (doravante PDE) em substituição à Lei de Say leva ao reordenamento da relação de causalidade entre poupança e investimento – de acordo com o PDE, o aumento no investimento, componente da demanda agregada conduz ao aumento da renda e, dada a propensão marginal a poupar, leva, através da ação do multiplicador da renda, ao aumento da poupança, de modo que investimento e poupança se igualam *ex-post*. Assim, não há qualquer restrição de poupança para o processo de expansão econômica. As restrições ao crescimento podem ocorrer pela insuficiência de mecanismos que permitam a consolidação dos passivos dos empresários investidores (o funding), o que, na literatura desenvolvimentista brasileira se traduz nos problemas da insuficiência de mecanismos de financiamento de longo prazo. Note que a aceitação da hipótese de poupança forçada não é compatível com o PDE, seja porque assume que a insuficiência de poupança é um entrave ao desenvolvimento (porque provoca inflação), seja porque assume que a inflação crônica e persistente resulta do excesso de demanda.

12 As ações implementadas pelo Estado brasileiro em prol do desenvolvimento econômico foram forçadas a partir dos diagnósticos feitos no âmbito desses 2 grupos executivos de trabalho: a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, composta por técnicos brasileiros e norte-americanos, e o Grupo Misto BNDE-CEPAL, composto por técnicos brasileiros e cepalinos. Ambos os grupos foram formados na década de 1950.

13 Ver Furtado (1966) e Furtado (1968).

14 Ver Furtado (1974).

15 Outra fontes básicas de pressões inflacionárias seriam a inelasticidade da oferta de produtos agrícolas,

a inadequação da infra-estrutura (incluindo a financeira) e a inadequação do fator humano. (Furtado, 1976)

16 Escrito em parceria com José Serra.

17 Que na verdade eram intitulados “Exposição sobre o Programa de Reparcelamento Econômico”.

18 É compreensível que se queira direcionar a já insuficiente poupança para investimentos que expandam a capacidade produtiva da economia. Por outro lado, é inegável que os investimentos residenciais também constituem uma necessidade, especialmente em economias subdesenvolvidas nos moldes do Brasil nos anos 1950 (e mesmo hoje em dia). Sugerir um redirecionamento dos investimentos em imóveis para os investimentos produtivos pode ser perverso, sem que se especifique sobre que camadas sociais recairiam os ônus de tais medidas.

19 O relatório da CMBEU está supondo que a captação de poupança externa decorrente do influxo de capitais estrangeiros viria a se somar à poupança doméstica, o que permitiria a manutenção dos padrões de consumo sem sacrificá-los.

20 Isto não é mera coincidência, uma vez que Furtado participou dos trabalhos deste grupo.

21 A Exposição sobre o Programa de Reparcelamento Econômico era anual, e nele eram relatados os empréstimos do BNDE para os setores de infra-estrutura, conforme previsto no Programa. Em alguns anos (porém não em todos) dedicava-se uma seção para analisar o desempenho econômico. Era nestas ocasiões que o Banco fazia o seu diagnóstico para a inflação.

APROXIMAÇÕES ANALÍTICAS DAS TRAJETÓRIAS DE POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO E SAÚDE NO BRASIL, ARGENTINA E CHILE (1980-2000)

Cristiane Kerches da Silva Leite*
Ursula Dias Peres**

RESUMO

O texto discute a trajetória das políticas públicas de educação e saúde adotadas em três contextos nacionais distintos, a partir dos estudos de caso de Argentina, Brasil e Chile, entre as décadas de 1980 e 2000. O pano de fundo analítico são as diretrizes difundidas pelas organizações multilaterais, em um contexto regional de reformas econômicas voltadas para o mercado e as reformas políticas voltadas à democracia e suas variadas adaptações a cada realidade, levando-se em conta as relações entre os níveis de governo e a configuração dos interesses organizados e suas relações com o Estado.

Palavras-chave: Trajetórias Históricas; Políticas Sociais; Desenvolvimento; Organizações Multilaterais.

The Educational and Health Policies in Brazil, Argentina and Chile (1980-2000): an Analytical Approach

ABSTRACT

The paper discusses the history of public education and health policies adopted in three different national contexts, from case studies of Argentina, Brazil and Chile, between the 1980s and 2000. The analytical background are the guidelines disseminated by multilateral organizations, in a regional context of economic reforms aimed at the market and political reforms aimed at democracy and its various adaptations to each reality, taking into account the relationships between levels of government and the configuration of organized interests and their relationships with the state.

Keywords: : Historical Trajectories; Social Policies; Development; Multilateral Organizations.

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, as políticas sociais de saúde e educação no Brasil, na Argentina e no Chile sofreram importantes reformas que ampliaram os sistemas, alterando os padrões de financiamento, aumentando a participação de atores públicos e privados na gestão e na cobertura das políticas. Os indicadores sociais para o período apresentam resultados ambíguos: melhoras significativas (como a queda da taxa de analfabetismo e mortalidade infantil no Brasil) combinadas com exclusão e fragmentação dos sistemas de políticas sociais (como os casos dos sistemas de saúde pública no Chile e na Argentina). O IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) dos três países revela e escamoteia um quadro complexo de desenvolvimen-

to social, como discutiremos nas considerações finais.

Da mesma forma, é notável a influência das organizações multilaterais nas reformas dos sistemas de políticas sociais, sempre em consonância com reformas econômicas de caráter neoliberal, que propunham uma rearticulação da relação entre Estado, Mercado e Sociedade para que os países saíssem da grave crise que os assolaram desde o início da década de 1980. Desde a década de 1970 a América Latina foi severamente atingida por uma crise estrutural do modo de acumulação capitalista, caracterizada pela desestruturação de regimes monetários e cambiais, crise no comércio internacional e estagflação, que atingiu em grande medida também os países desenvolvidos. Do lado social houve um profundo

* Graduada em Economia pela FEA/USP, mestre e doutora em Ciência Política pela FFLCH/USP, é professora do curso de Gestão de Políticas Públicas e do Programa de Pós Graduação em Gestão de Políticas Públicas da EACH/USP. É autora do livro: *Processo Decisório no Brasil: o caso da Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo, Ed. Hucitec, 2011. Email: criskerches@gmail.com

** Graduada em Administração Pública pela EAESP/FGV, mestre e doutora em Economia pela EAESP/FGV, é Professora do Curso de Gestão de Políticas Públicas e dos Programas de Pós Graduação em Mudança Social e Participação Política e em Gestão de Políticas Públicas da EACH/USP. Email: uperes@usp.br

enfraquecimento da organização dos interesses dos trabalhadores com o desmonte dos sindicatos, em razão também da rearticulação produtiva em escala mundial. O arrefecimento do trabalho organizado enfraqueceu, de modo geral, as políticas sociais baseadas na conquista de direitos de cidadania e permitiu a inserção de uma nova lógica dos direitos sociais, resultante da hegemonia neoliberal: a focalização e a privatização dos serviços sociais e o domínio da lógica privatista aos direitos, à luz das ideias baseadas nos gurus neoliberais, como o economista Milton Friedman (FONSECA E LEITE 2009).

Nos últimos 25 anos, além desses processos de caráter estrutural, esses países passaram por conjunturas críticas marcadas pela conjunção de reformas econômicas liberalizantes, processos de redemocratização e institucionalização de direitos sociais. Os processos decisórios tornaram-se ainda mais complexos com a implementação de uma agenda de políticas sociais difundida por organismos internacionais, na qual a descentralização, a eficiência e a combinação entre público-privado adquiriram centralidade. O corolário dessa agenda na gestão pública resultou de uma grande revisão dos modelos administrativos em vigor até a década de 1980. Sob influência da reforma inglesa, os países latino-americanos passaram a rever o modelo burocrático tradicional e buscar a mudança para o modelo gerencial de gestão e, a partir deste, o modelo de gestão por resultados. Nessas propostas residia a ideia de transformar a administração pública em uma gestão mais ágil, mais suscetível às demandas dos usuários, buscando maior eficiência na oferta de bens e serviços. A produção pública desses bens e serviços passou a ser altamente criticada e revista dando espaço para grandes processos de privatização, concessões, terceirização e descentralização administrativa.

Um aspecto importante a ser considerado nesse contexto é a reinserção de atores sociais organizados nos processos decisórios, em um contexto no qual tais grupos passaram a questionar a lógica decisória baseada em modelos top-down e os próprios conteúdos das políticas sociais, marcados pela ausência do princípio da universalização. Assim, a pressão por participação na decisão sobre políticas públicas vinda de movimentos sociais apartados da arena decisória nos regimes autoritários converge com a proposta de descentralização administrativa pautada na reforma da administração pública gerencial já comentada, ainda que seus objetivos finais fossem distintos.

O caso chileno é considerado o paradigma de influência das ideias neoliberais na América Latina, com a implementação de políticas dessa cepa já na década de 1970, durante o governo Pinochet. Os casos argentino e brasileiro aprofundaram a implementação da agenda na década de 1990, respectivamente nos Governos Menem e Cardoso, tanto na área econômica como na área social. Argumenta-se que a despeito de agendas de políticas sociais influenciadas por organismos financeiros internacionais e conjunturas econômicas semelhantes nos três países, os resultados das reformas nas políticas de saúde básica e de educação básica e fundamental são distintos em função, em grande parte: das distintas trajetórias históricas das políticas de cada nação, da atuação de grupos sociais organizados e das características das relações intergovernamentais (seja o sistema político unitário ou federativo). O quadro abaixo, baseado na literatura neoinstitucionalista histórica¹ que privilegia as trajetórias históricas e os contextos na análise dos processos políticos, sintetiza a estrutura de argumento do texto:



Argumenta-se que as trajetórias histórico-institucionais particulares a cada contexto nacional resultam em sistemas de proteção social distintos, ainda que o receituário de reformas e de gestão difundidos pelas organizações multilaterais fosse o mesmo para tantos e tão diversos países. O presente texto se estrutura da seguinte forma: na primeira parte são abordadas as trajetórias históricas e as relações intergovernamentais nas políticas sociais supracitadas nos diferentes países. Na segunda parte é abordada a influência de organismos internacionais nos países a partir da década de 1970. Na terceira parte são abordados aspectos da interação dos atores políticos organizados no período de análise proposto. Por fim, nas considerações finais são apresentadas algumas questões, no que tange à continuidade da análise comparada das políticas sociais em países que se caracterizam por macro processos políticos e econômicos semelhantes, mas que apresentam trajetórias de institucionalização de políticas e resultados bastante distintos. Tanto para a saúde quanto para a educação é possível observar similaridades e diferenças bastante pronunciadas entre os três casos analisados. Desenvolve-se uma proposta de esquema explicativo para as reformas das políticas de saúde e educação nos referidos países sem, obviamente, esgotar as possibilidades analíticas do tema.

TRAJETÓRIAS HISTÓRICAS E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS

Trajetoias históricas das políticas de saúde

No caso específico da trajetória histórica da área da saúde, os três países apresentaram o elemento comum do *corporativismo* marcando historicamente a implementação de sistemas de saúde “altamente excludentes, heterogêneos e fragmentados, bastante resistentes à pretensão reguladora do aparelho estatal” (BUSS e LABRA 1995). Contudo, pode-se dizer que os casos argentino e brasileiro caracterizaram-se mais fortemente por processos de regulação estatal da cidadania social, ao diferenciar o acesso dos trabalhadores aos serviços sociais de saúde em função da filiação em associações e sindicatos profissionais de empregados. Durante décadas o projeto de construção de um sistema de saúde público e universal foi mitigado por uma ordem de forças políticas e contextos econômicos inóspitos para a sua implementação. O caso chileno se distingue em comparação aos demais em uma perspectiva histórica pela efetiva implementação de um sistema de saúde público e universal desde meados dos anos 1920, marcado pela atuação estratégica de grupos políticos comprometidos com princípios da medicina social.

No início do século XX, especialmente entre as décadas de 1920 e 1930, foi bastante comum na Argentina a formação de associações de empregados, tanto de empresas privadas como servidores públicos, por meio de sindicatos ou não, que tinham por objetivo o financiamento coletivo de serviços de saúde. Aquela “*solidariedade coletiva*”, porém seletiva, incluyente e excluyente ao mesmo tempo, é um dos traços fundamentais da estruturação da saúde e da medicina na Argentina. A equidade e a universalidade do sistema de saúde, viesse ele a ser público, ou fosse privado, como ocorria à época, eram fortemente prejudicadas por aquela concepção seletiva das associações, as quais se multiplicavam por todo o país a partir de distinções econômicas, sociais e culturais como nacionalidade de origem, adesão a um determinado sindicato profissional, filiação religiosa e política (BELMARTINO 2002). Esse quadro iria se constituir num dos mais graves limites à universalização do sistema público de saúde que o país tentaria criar a partir dos anos 1940, com a chegada de Juan Domingo Perón à presidência da república.

Na segunda metade da década de 1940 o governo Perón centralizou e normatizou os serviços de saúde, bem como buscou expandi-los por todo o território nacional. Contudo, o mesmo institucionalizou políticas que referendaram a relação corporativista do governo com os segmentos organizados da classe trabalhadora. Aqueles setores permaneciam atuando na lógica de acessar os serviços de saúde por meio das suas associações laborais. Parcela significativa das decisões estratégicas sobre as políticas de saúde passaram a ser disputadas pelo Ministério da Saúde, pelo Ministério do Trabalho e pela Fundação Maria Eva Duarte Perón. O período também registrou o crescimento das *Obras Sociales*². A partir da segunda metade dos anos 1950 a história política da Argentina seria marcada por uma sucessão de golpes de Estado, com breves períodos de estabilidade, especialmente durante os primeiros anos dos governos de Arturo Frondesi (1958-1962), Arturo Ela (1963-1966) e, mais recentemente, Raul Alfonsín (1983-1989), todos da UCR. Ressalte-se, no entanto, que a tendência ao desmonte da estrutura dos serviços públicos de saúde criada durante o governo Perón atravessou todos os governos desde 1955, com a paulatina retirada do Estado daqueles segmentos da saúde onde a iniciativa privada tivesse interesse em atuar. Assim, ganharam peso crescente no cenário da saúde argentina na segunda metade do século XX dois atores: as associações médicas e empresas privadas de saúde, que progressivamente oligopolizaram a oferta da grande maioria dos serviços de saúde, e os inúmeros sindicatos de trabalhadores existentes no país, comandados

pela Confederação Geral de Trabalhadores (CGT) e que, através das *Obras Sociales*, respondiam pelo financiamento da demanda por aqueles serviços.

O caso *brasileiro*, por sua vez, se caracteriza pela inexistência de medidas efetivas de construção de um modelo de saúde pública durante o século XIX. O país adentrou ao século XX enfrentando condições sanitárias bastante precárias e epidemias diversas em muitas regiões. Em 1918 surgiu a Liga Pró-Saneamento do Brasil, por iniciativa de lideranças da sociedade civil que se indignavam com as condições precárias em que vivia a maioria da população brasileira. Em 1919 foi criado o Departamento Nacional de Saúde Pública (DNSP), embrião de um futuro Ministério da Saúde, e nos anos 1920, ainda na República Velha, foram criadas as *Caixas de Aposentadoria e Pensão*, comandadas por empresas privadas e dirigidas para seus funcionários, onde oferecia algum tipo de atendimento em saúde.

Semelhante à trajetória argentina, na década de 1930, sob o governo de Getúlio Vargas, foram estruturadas *políticas de saúde subordinadas a lógica de regulamentação das profissões com a criação da Consolidação das Leis do Trabalho (que previa assistência médica ao trabalhador) e da Previdência Social*. As antigas Caixas de Aposentadoria e Pensão foram substituídas pelos Institutos de Aposentadoria e Pensão, sob controle dos sindicatos de trabalhadores, bem aos moldes da lógica corporativista que Vargas implantou na sua relação com as camadas populares. Apenas no final da década de 1960, já sob o regime militar, o Estado brasileiro passou a financiar diretamente, ainda que de forma parcial, as políticas de saúde. Através da criação do Instituto Nacional da Previdência Social (INPS), governo, empresários e trabalhadores passaram a contribuir para um fundo destinado a financiar os serviços de saúde destinados à população regida pela CLT. Diante da incapacidade governamental em atender aquela demanda (que excluía os trabalhadores não-regidos pela CLT, como todo o funcionalismo público, os trabalhadores do campo, os trabalhadores domésticos e os trabalhadores informais) a solução encontrada seria a contratação, através de recursos públicos, de serviços privados de saúde.

O *Chile* destaca-se entre a maioria dos países da América do Sul por ter se defrontado, desde o final do século XIX e a partir de pressões da sociedade civil organizada, com a possibilidade de implantar políticas de educação e saúde de caráter universalizante. Imediatamente após a superação da República Parlamentar, que durou de 1891 a 1925, o país inaugurou

um regime democrático pluralista e implantou o Seguro Social Operário Obrigatório, que vinha atender a uma forte mobilização social de caráter popular, e previa o acesso gratuito aos serviços de saúde para uma parcela significativa dos trabalhadores do país, em especial os que viviam nas grandes cidades (LABRA 2001).

Desde pelo menos a década de 1930 o tema da saúde pública dividia o país em três correntes de pensamento com interesses bastante distintos: a direita conservadora, que defendia um regime público de saúde preventiva apenas para os miseráveis e desvalidos; o centro, que propugnava um modelo de assistência preventiva nos moldes da Organização Internacional do Trabalho (OIT), voltado aos trabalhadores assalariados e separado da saúde pública; e as esquerdas, que lutavam por um sistema único de saúde, público, integral e de qualidade (LABRA 2002). O *Sistema Nacional de Salud* (SNS) foi inaugurado nos anos 1950, tendo sido fruto, entre outros fatores, de uma nova onda de intensa mobilização da sociedade civil e dos profissionais da saúde em direção à criação daquele modelo. A criação do SNS pode ser entendida como resultado das demandas de uma comunidade epistêmica bastante atuante, relacionada à doutrina medicina social e oriunda de duas instituições criadas na década anterior: a Escola de Saúde Pública da Universidade do Chile, criada em 1943, e o Colégio Médico do Chile, criado em 1948. (LABRA 2000; LANZARA sem data apud RACZYNSKI 1994).

Em que pese a significativa presença da classe médica na definição das políticas públicas de saúde durante décadas, com a instauração da ditadura militar, a partir de 1973, o sistema público de saúde sofreu grandes mudanças, todas sob inspiração privatista. Ao Estado foi relegada, progressivamente, a provisão de serviços básicos de saúde voltados apenas aos segmentos mais pauperizados da sociedade chilena, que obviamente não dispunham de renda suficiente para adquiri-los no mercado privado. Entre as muitas reformas destinadas a diminuir o papel do Estado na provisão de serviços de saúde, que ao fim e ao cabo vinha redundando, há décadas, numa política redistributiva, se destacaram: a criação de 27 superintendências regionais de saúde, dotadas de autonomia financeira e operacional, com o conseqüente esvaziamento do Ministério da Saúde, a quem coube, a partir de então, apenas funções normativas; a municipalização dos serviços de atenção básica de saúde; a criação do *Fondo Nacional de Salud* (FNS), financiado com descontos nos provimentos dos trabalhadores assalariados; e a redução radical dos volumes de recursos públicos destinados à saúde.

Trajetórias históricas das políticas de educação

As trajetórias históricas das suas respectivas políticas de *educação* dos países também são bastante distintas. Na Argentina desde o final do século XIX é possível verificar uma predominância do componente de universalização do acesso à escola pública, o que também ocorre no Chile, de forma ainda mais antecipada e mais abrangente em termos dos níveis de ensino. Esse componente em ambos os países é pautado por instâncias estatais centralizadas que vêem na política educacional uma forma de garantir a coesão e a homogeneização da cultura nacional, em contexto de fortalecimento da idéia de Estado Nacional. No Brasil durante o século XIX essa questão não aparece associada às políticas públicas e a própria idéia de Estado Nacional ou projeto nacional se fortalece somente no Governo Vargas, na década de 1930. Historicamente, apesar de certa pressão de grupos e movimentos sociais, políticas de universalização do ensino foram implementadas somente na década de 1990.

A análise da trajetória histórica da *educação básica argentina* permite afirmar que o componente de universalização do acesso à escola pública promovido por instâncias estatais decisórias centralizadas deu lugar historicamente a um sistema educativo misto entre as iniciativas pública e privada, desprovido do caráter universalista, no qual o ator privado empresarial e os organismos financeiros internacionais tiveram um peso importante para a conformação do desenho da política na década de 1990.

A partir do final do século XIX pode-se verificar um processo de democratização do ensino caracterizado pelo universalismo do acesso, no qual a universalização foi promovida para atender ao interesse nacional de homogeneização cultural (KRAWCZYK E VIEIRA 2006: 678) e civilizar as massas por meio de políticas promovidas pelo Estado Nacional (RUIZ, MARZOA, MAURECI, MOLINARI E SCHMIDT 2006: 241). No período de 1900 a 1920 houve um grande aumento da taxa de matrícula em todos os níveis de ensino público, sendo que nos anos 1920 houve a incorporação de quase todos os grupos sociais na educação primária (idem: 245).

Na década de 1930 o debate crítico sobre esse modelo se acirrou e movimentos reformadores na Capital Federal e nas províncias se iniciaram, impulsionados em grande medida por setores conservadores ligados à Igreja Católica, que concebia a escola como um lugar transmissor de ideologias e valores da religião. O crescimento sustentável das taxas de matrícula

la em todos os níveis que se verificou desde o final do século XIX começou a arrefecer nesse período, sendo que até a década de 1940 verificou-se um crescimento irregular do sistema com acelerado crescimento do ensino médio privado (idem: 245).

Em 1995, a taxa de analfabetismo adulto (pessoas acima de 15 anos) atingia a marca de 4% para homens e mulheres, enquanto que no Brasil a taxa alcançou o patamar de 17%, segundo o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 1998/99, do Banco Mundial. Apesar do sistema argentino ter apresentado resultados positivos historicamente, especialmente no contexto latino-americano, a década de 1990 foi um período de grandes mudanças, que serão tratadas adiante.

No *Brasil*, no início do século passado formou-se um movimento que seria conhecido na década de 1930 como “Pioneiros da Educação Nova”, constituído de intelectuais e educadores, que reivindicava que a educação no Brasil deveria ser eminentemente pública, gratuita, de qualidade e universal. Ao longo das décadas seguintes esse tema esteve quase sempre em pauta na agenda política. Contudo, o processo decisório em torno do tema não avançou na direção da institucionalização da universalidade do sistema. Desde a década de 1930 a necessidade de direcionamento de recursos para a educação, apesar do apoio político para a vinculação orçamentária constitucional, não se refletia em decisões acerca dos níveis de ensino que deveriam ser priorizados e nem como essa tarefa seria distribuída entre os entes federativos. Além disso, a matéria sobre a perenidade do financiamento teve caráter oscilante, sendo implementada e revogada em diferentes constituições (PINTO 2000).

O período entre 1930 e 1970 foi marcado por muitas mudanças na área, como a criação do Ministério da Educação e Cultura (MEC) e, em 1962, a criação do Plano Nacional de Educação e do Plano Nacional de Alfabetização, este último baseado no Método Paulo Freire. A ditadura militar, contudo, abortou várias dessas iniciativas, taxadas de subversivas pelos líderes golpistas. Em 1971 foi estabelecida a Lei 4.024, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, cuja principal característica era o foco na formação educacional profissionalizante, condizente com o espírito da época de formar contingentes de pessoas para um parque industrial crescente (PILETTI e PILETTI, 2002). Destaca-se nesse período já certa influência de órgãos de cooperação internacional como o BIRD que, segundo Kruppa (2001), já exerciam influência pontual em políticas de educação no Brasil, com claro direcionamento da educação para o trabalho e como

parte inerente ao processo produtivo. Com a redemocratização na década de 1980, recomeça a discussão sobre a necessidade de um novo Plano Nacional de Educação e uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional que pudessem coordenar as políticas nacionais de educação. Em 1986, um primeiro passo dessa reestruturação é dado com a aprovação da Lei Calmon, que fixou recursos obrigatórios para o investimento em educação para as três esferas de governo. Mais tarde, em 1988, a nova Constituição reforça essa determinação ao manter a vinculação constitucional da educação, dividindo responsabilidades para os ensinos fundamental, médio e superior, entre União, estados e municípios, passando os últimos a serem unidades federativas autônomas (CASTRO 2001).

A história da educação pública, de caráter gratuito e universal no *Chile* se inicia entre fins do século XIX e começo do século XX. Até ali as principais iniciativas de criação de escolas couberam, desde a época colonial, a ações eclesiais ou a programas governamentais voltados a educar apenas os segmentos mais afluentes da população. Porém ganhou corpo na sociedade chilena, em meados do século XIX, a concepção de que a *educação pública poderia ser um forte instrumento de coesão social* e preparação de mão-de-obra para uma economia que se urbanizava e industrializava. Tratava-se de encarar a educação pública como instrumento fundamental para um projeto de integração nacional, que contemplava, além da escola básica, também o ensino médio e a universitário.

Em 1920 foi aprovada nova lei, que tornava obrigatória a toda a população a educação fundamental, a qual teve impactos significativos no aumento do número de alunos e na queda dos índices de analfabetismo. À época o Chile já contava com um forte sindicato nacional de professores, a *Asociación General de Profesores de Chile*, que exercia grande influência sobre o debate acerca do modelo nacional de educação pública. A entidade, formada por docentes oriundos da classe média baixa, formulou um amplo projeto de estruturação da educação pública para os níveis fundamental, médio e superior, mas acabou derrotada por outro projeto, elaborado por acadêmicos e técnicos do governo (ZIBAS 2002). A Constituição promulgada em 1925 refletiu a efervescência do debate e declarou a educação como uma atribuição fundamentalmente do poder público. No final daquela década foi criado o Ministério da Educação, incrementando o caráter centralizado do sistema e estabelecendo uma detalhada regulação de seus aspectos pedagógicos e administrativos (NUÑEZ PRIETO 1997).

Entre os anos 1920 e o início dos anos 1970 o sistema público de educação fundamental cresceu e foi influenciado por diversas escolas pedagógicas, focado numa pedagogia ativa e voltada ao aluno. Ao mesmo tempo o ensino médio ganhou crescente caráter profissionalizante, com a remodelação de diversos antigos liceus. (NUÑEZ PRIETO 1997). Ressalte-se ainda que a educação pública no Chile estruturou-se, desde fins do século XIX, numa *ideologia igualitária e de justiça social* que só seria interrompida a partir do governo Pinochet, nos anos 1970, com a adoção de reformas visando a paulatina mercantilização da educação.

O governo Pinochet liderou, na América Latina, o movimento de reformas educacionais de inspiração neoliberal difundidas por instituições multilaterais. A mudança mais radical que foi implantada no antigo sistema educacional chileno, a partir da década de 1980, consistiu na *descentralização administrativa e na privatização da educação pública*. O tradicional modelo de gestão centralizado no governo federal e estruturado sobre a escola pública foi paulatinamente substituído por outro, pautado na municipalização e na responsabilização dos entes locais pela gestão de parte substancial dos serviços de educação. Ao mesmo tempo expandiu-se de forma crescente a transferência de recursos públicos para a rede privada de ensino (ZIBAS 2002).

Aspectos das relações intergovernamentais

Com relação às relações intergovernamentais, a Argentina é o caso latino-americano cujo federalismo é o mais parecido com o modelo norte-americano. As 24 províncias são altamente autônomas, inclusive na criação dos seus próprios municípios. Essa característica torna a Argentina muito distante do caso brasileiro, na medida em que não há diretriz geral nacional para a criação de novas unidades territoriais municipais que possam assumir responsabilidades na execução de políticas descentralizadas, como no caso da municipalização dos serviços de saúde no Brasil (SANTOS & UGÁ 2007: 530). A descentralização administrativa dos serviços sociais na Argentina foi um processo gerado pela decisão unilateral de atores políticos federais e referido ao nível provincial, sendo que na área da saúde deu-se de modo incremental desde os anos 1960, por meio das transferências dos hospitais públicos do nível federal para o provincial (SANTOS & UGÁ 2007; REPETTO & ALONSO 2004). O processo de descentralização do sistema educacional argentino avançou como um capítulo das reformas educacionais. As transferências da oferta de serviços educacionais para as instân-

cias regionais iniciaram-se nos governos ditatoriais (KRAWCZYK E VIEIRA 2006: 682). No início da década de 1990, a responsabilidade do Ministério da Cultura e Educação pela oferta dos níveis de ensino infantil, médio e superior foi transferida totalmente às províncias por meio do Pacto Federal Educativo – PFE, no que tange ao provimento e da quase totalidade do financiamento (idem: 682).

No Brasil a transformação dos municípios em entes federados mudou o cenário federativo a partir da década de 1990. Neste período, enquanto os estados passavam por um processo de crise fiscal, privatização de empresas estatais e renegociação das dívidas, os municípios assumiram cada vez funções administrativas importantes na oferta de serviços sociais no Brasil. O processo de descentralização das políticas sociais correspondeu ao processo de municipalização, o qual exigiu grande esforço coordenativo por parte do Governo Federal para induzir os municípios à adesão ao sistema único. O Ministério da Saúde coordenou por meio de Normas Operacionais Básicas e portarias ministeriais a implementação do SUS nos municípios (BAPTISTA 2007).

Pode-se afirmar que no Brasil a descentralização na saúde é fortemente associada à agenda de luta política do movimento sanitarista e aos mecanismos de coordenação implementados pelo Governo Federal. No Chile, país unitário que sofreu um processo de descentralização administrativa dos serviços sociais, Labra (2001) associa o processo ao “redesenho neoliberal autoritário”, sendo motivado pela estratégia do Governo Pinochet em desmobilizar as organizações sociais ligadas ao movimento da medicina socializante, que elaborava as políticas no governo central. Ademais, a regionalização e a municipalização decretadas unilateralmente durante o governo ditatorial causaram grande descoordenação e fragmentação do sistema, além de cessão de direito dos trabalhadores da saúde e deterioração dos serviços estatais (idem: 369).

INFLUÊNCIA DOS ORGANISMOS FINANCEIROS INTERNACIONAIS NAS POLÍTICAS SOCIAIS

Na década de 1970 o Brasil, o Chile e a Argentina foram atingidos duramente pelos choques econômicos internacionais e durante vários anos enfrentaram dificuldades de financiamento externo, poupança pública insuficiente, inflação e endividamento externo. A partir da década de 1980 a articulação dos processos políticos e econômicos nos países tornou-se muito distinta. Nos casos brasileiro e argentino o proces-

so de redemocratização na década de 1980 trouxe à arena de decisões políticas uma série de demandas sociais concomitantemente à crise de dívida externa e fiscal. No Chile desde o governo Pinochet já ocorria a implementação das políticas neoliberais e abertura democrática deu-se subsequentemente, a partir da década de 1990 (SMITH 1993; SOLA 1995). A partir desse contexto, as recentes reformas das políticas de saúde e educação no Chile, Brasil e Argentina foram em grande medida influenciadas por restrições fiscais e por modelos de oferta desses serviços, propalados pelas *agências internacionais*, como buscando o aumento de eficiência e eficácia.

Na década de 1970, as agências internacionais difundiram suas idéias por meio da cooperação técnica e do diálogo político com representantes dos diversos países, a chamada “comunidade do desenvolvimento”. Nos anos 1980, no contexto de crise da dívida externa e de propostas de ajuste estrutural, as idéias se disseminaram a partir de mecanismos de indução, especialmente os empréstimos condicionados à adoção de políticas econômicas liberalizantes (MATOS 2001). A comunidade epistêmica de agências internacionais na área de saúde foi formada basicamente por instituições de dois sistemas de organizações internacionais: as Nações Unidas e Bretton Woods (BW) – especificamente o Banco Mundial. Já no final da década de 1980 o Banco Mundial já era um dos maiores provedores de recursos externos para a saúde (idem, 2001).

Os anos 1990 foram marcados pela proeminência do Banco Mundial no debate das políticas de *saúde* atrelada a uma estratégia de se diferenciar da instituição irmã FMI e da adesão ao mote de “combate à pobreza” em substituição da bandeira do desenvolvimento. Em um período de 30 anos (1970-1990) o Banco Mundial passou por importantes mudanças de concepção das idéias sobre políticas de saúde. Inicialmente a instituição pregava a redução da responsabilidade dos governos no financiamento dos serviços de saúde; criticava os governos que viam a saúde como direito e que promoviam o acesso universal a todos os serviços; recomendava reformas descentralizadoras, que superariam o “gigantismo burocrático” das estruturas estatais centralizadas (ALMEIDA 2002). Posteriormente o Banco Mundial moderou o discurso de anti-universalização do serviço, mas valorizou as políticas focalizadas que garantissem o acesso aos pobres e aprofundou a lógica privada na atuação do setor público na área de saúde.

Dos três países, o Chile foi um caso destacado de implementação no início da década de 1950 do mo-

delo inglês³ de sistema de saúde, que foi desmontado na década de 1980, durante o governo Pinochet. No Brasil, em plena onda neoliberal, a reforma sanitária se concretiza nos trabalhos da Assembléia Constituinte de 1987, impulsionada por forças sociais progressistas que reivindicam a implementação do sistema único de saúde. Segundo Labra (2001), o caso brasileiro e chileno adotaram formatos institucionais parecidos, mas tomaram historicamente rumos diametralmente opostos. A Argentina é um país de destaque entre os que adotaram a receita do Banco Mundial de forma mais fiel, segundo Santos e Ugá (2007). Esses autores destacam a Argentina, como um caso de crescimento do setor privado com finalidade de lucros, que se somou às *Obras Sociales*, como será abordado posteriormente.

Na *educação* a influência dos organismos multilaterais também foi bastante marcante nos três países. A agenda política da década de 1990 incluiu mudanças que foram induzidas por organismos internacionais financiadores, apoiadas por institutos de estudos econômicos e políticos privados e setores empresariais (KRAWCZYK 2001, 2002; KRAWCZYK E VIEIRA 2006; LAFIOSCA 2009). Segundo Lafiosca (2009) houve diferenças nas recomendações de reforma entre os organismos institucionais. A CEPAL/UNESCO privilegiou em suas recomendações a capacitação, o ensino à distância e um sistema de remuneração docente baseada em incentivos e bonificação. Já o Banco Mundial recomendava a autonomia escolar, com valorização dos docentes, e a prevalência da iniciativa privada sobre a pública para garantir a oferta eficiente dos serviços educacionais.

A tônica das reformas de educação a partir das recomendações das agências internacionais foi a necessidade de ajustar a realidade do ensino latino-americano às necessidades do mercado de trabalho. Ou seja, a universalização do acesso ao ciclo básico, o fortalecimento de escolas técnicas, em conjunto com a autonomia da gestão escolar, e a competitividade entre as escolas deveriam resultar em um maior número de indivíduos capacitados para o mercado de trabalho, que poderiam cursar o ensino superior desde que tivessem recursos próprios para tal. O ensino superior, a partir dessa perspectiva, não deveria ser incumbência do Estado, mas sim do mercado.

Percebe-se nos três países a adoção em maior ou menor grau desse receituário. O Brasil seguiu a risca a proposta de universalização do ensino fundamental, baseada em avaliações sistemáticas, competição por recursos e uma pretensa autonomia escolar. Apesar de não ter investido fortemente no ensino técnico

e nem ter privatizado sua rede de ensino superior, o lento avanço dos investimentos nesse nível abriu de fato grande espaço para o setor privado se expandir. Na Argentina é possível perceber que o componente de universalização do acesso à escola pública promovido historicamente pelo estado deu lugar, a partir das reformas, a um sistema educativo misto entre as iniciativas pública e privada, desprovido do caráter universalista, no qual o ator privado empresarial e os organismos financeiros internacionais tiveram grande peso.

O Chile, finalmente, é o caso mais paradigmático de reforma educacional, assim como ocorreu na saúde. Um país cujo histórico de universalização e qualidade da escola pública o colocava entre os mais desenvolvidos, no início do século XX, abarcou de forma aprofundada o receituário de “modernização” de seu sistema de ensino, transformando as escolas em unidades autônomas, em grande parte privatizadas, sem orientação do Estado, e engajadas em grande competição por recursos, em um processo no qual se valoriza indicadores de fluxo, como matrículas e evasão, além de notas em exames padronizados, porém, sem haver real medição da qualidade do ensino prestado. É possível deduzir que as reformas educacionais adotadas no Chile sempre tiveram como norte uma visão de que cabe ao Estado o papel regulador, sempre premido pela restrição representada pela questão fiscal.

Dessa forma, em uma ambiente de crise econômica e com grandes restrições fiscais, os movimentos sociais e políticos ocorridos nas décadas de 1980 e 1990 enfrentaram nas arenas decisórias os defensores dos discursos fiscalistas, difundido internacionalmente, sobre a necessidade de cortes e ajustes nos gastos públicos, inclusive nos gastos sociais. A prevalência da posição conservadora nos processos decisórios criou, de modo geral, obstáculos para a institucionalização dos direitos universais para saúde e educação, abrindo espaço para os ajustes financeiros e de endividamento executados por esses países, principalmente em função de suas dívidas externas.

INTERAÇÃO DOS ATORES POLÍTICOS ORGANIZADOS (1980-2000)

Atores políticos organizados nas políticas de saúde

Conforme abordado anteriormente, do ponto de vista da institucionalização de um sistema de *saúde* público, universal e gratuito, o *contexto argentino*

forjou-se historicamente de forma problemática. A remodelação do sistema a partir dos anos 1980 foi fruto da forte crise econômica que se abateu sobre o país à época. A hiperinflação, associada à desaceleração da atividade econômica e ao desemprego enfraqueceram as classes trabalhadoras e suas entidades representativas. Mas o golpe mais duro veio com o governo de Carlos Menem, por conta da introdução das reformas neoliberais, entre as quais, referindo-se especificamente ao setor de saúde, encontra-se o incentivo à competição⁴ entre as *Obras Sociales* controladas pelo corporativismo sindical e as empresas privadas de saúde, e inclusive entre as *Obras Sociales* entre elas mesmas, desobrigando os trabalhadores de uma determinada categoria de acessar os serviços de saúde oferecidos ou contratados por seu próprio sindicato.

As iniciativas do governo Menem para a modernização institucional das *Obras Sociales* foram conduzidas por empresas de consultoria argentinas e estrangeiras financiadas por recursos do Banco Mundial (ESPINEL 1999). O período foi marcado por uma duríssima queda de braços entre governo e empresariado, de um lado, e sindicatos de trabalhadores de outro, com a vitória relativa dos primeiros. As reformas adotadas por Menem tiveram conseqüências, também, sobre o setor de saúde privada, com a maior concentração do segmento e a diversificação dos atores privados presentes no setor da saúde, como no caso do crescimento significativo do número de seguradoras que passaram a atuar naquele segmento.

A profunda reforma institucional ocorrida no setor de saúde durante o governo Menem teve como principais resultados: a) a fixação do papel regulador do Estado, ao mesmo tempo em que as *Obras Sociales* passaram a ter de cumprir requisitos que atendem, por um lado, ao imperativo da ampliação dos serviços de saúde em direção à sua universalização, e a outro à lógica de enquadramento dos sindicatos às diretrizes mais amplas de reforma econômica; b) o fortalecimento e a diversificação do setor privado de saúde, que, dado o aumento da competição no setor, os custos crescentes da prestação dos serviços de saúde e o maior grau de exposição da economia argentina ao exterior, resultaram na progressiva oligopolização do segmento, que passou a contar com mais capacidade de influência junto às autoridades públicas de saúde. Diversos analistas apontam para o fracasso das reformas adotadas no sistema de saúde argentino na década de 1990. De acordo com Giordanno e Colina (2000), apesar do crescimento da regulação e do incentivo à competição entre os vários prestadores de serviços o país adentrou ao século XXI contando

com um sistema caracterizado pela fragmentação e pela heterogeneidade na cobertura dos serviços de saúde para distintos segmentos da população.

No Brasil, por sua vez, cabe destacar a atuação do movimento sanitário desde os anos 1970, ainda no auge do regime autoritário, e sobretudo no período de transição para o regime democrático, na arena pública de debates sobre a saúde no Brasil (MENICUCCI 2007; LIMA 2005). O movimento sanitário brasileiro foi um ator fundamental no processo de elaboração do capítulo sobre seguridade social da nova Constituição do país, na segunda metade da década de 1980, numa luta política que colocava a saúde como direito, ferramenta de combate à desigualdade e focada em questões sociais e coletivas. Naquela oportunidade, a partir das propostas elaboradas na 8ª Conferência Nacional de Saúde, em 1986, os sanitários brasileiros defenderam a unificação, em torno do Ministério da Saúde, das principais estratégias da saúde pública no país e a descentralização da prestação dos serviços de saúde para estados e municípios. Além disso eles militaram pela criação de um sistema universal de saúde, a ser totalmente financiado por recursos públicos. Defenderam, também, que a participação do setor privado no provimento de serviços de saúde se desse por regime de concessão.

Ainda que tenham tido diversos de seus pleitos contemplados no texto final da Carta Magna, que consagrou a criação do Sistema Único de Saúde (SUS), os sanitários não foram totalmente bem-sucedidos na medida em que a atuação dos *interesses organizados do setor privado* (como da indústria farmacêutica transnacional) fez constar da nova Constituição a temática da cobertura particular, a quem ficou prevista atuação complementar em todas as ações de saúde. Além disso, os sanitários não conseguiram fazer com que as fontes de financiamento da saúde pública fossem perenes e deixassem de ser, majoritariamente, federais, ainda que a concentração dos recursos em Brasília pudesse contribuir para a eventual redução da desigualdade da prestação dos serviços de saúde nos níveis sub-nacionais.

Após as importantes conquistas obtidas durante o processo constituinte o país deparou-se com a onda de reformas neoliberais, a partir de 1991. Os direitos consagrados na letra da lei foram confrontados com as ações voltadas à redução do gasto público. Menos recursos para a saúde pública implicaram na queda da qualidade do atendimento e na opção, feita por amplos setores de classe média, pelos planos de saúde privada. Ao mesmo tempo as principais decisões sobre as políticas de saúde no Brasil permanecem mui-

to concentradas no âmbito federal, cabendo a estados e municípios aderirem aos preceitos do Ministério da Saúde para poder ter acesso aos repasses de verbas, reiterando o dilema federativo do país.

O período que se estende da promulgação da Constituição até os dias de hoje caracterizou-se pelo avanço do SUS, caracterizado pela quase completa municipalização da oferta dos serviços básicos, pela melhoria de indicadores de saúde e também pelo aumento da cobertura privada de saúde entre diversos segmentos da população. É particularmente contraditória a trajetória recente da saúde no Brasil, ao considerar que, ao lado da criação e da expansão de um sistema pretensamente único de saúde, universal, público e gratuito, houve uma enorme expansão da atuação do setor privado, o qual muitas vezes mantém relações pouco claras com a própria rede pública de saúde⁵. Desta forma, embora aparentemente derrotados no processo constituinte, os interesses privados parecem, ao longo dos últimos vinte anos, terem se reorganizado e, mais do que isso, redefinido suas relações com o Estado. A recente e crescente tendência de terceirização da prestação de serviços de saúde através dos contratos de gestão aponta para o revigoramento do setor privado e das novas modalidades de interação que tem estabelecido com o Estado na gestão e na provisão de serviços de saúde à população, naquilo que Menicucci (2007) aponta como uma *dupla identidade do sistema de saúde brasileiro, dividido entre uma face pública e universal*, voltada às camadas pobres e excluídas da sociedade, e uma face privada e mercadológica, dirigida aos segmentos de maior faixa de renda, a qual é, parcialmente, financiada com recursos públicos.

No Chile, por sua vez, entre 1979 e 1981 ocorreu uma importante reforma do sistema de saúde, com a criação de um modelo coordenado de saúde privada, de aderência voluntária e sustentado por subsídios cruzados com o governo. Descentralizou-se radicalmente a provisão dos serviços e foram criados mecanismos de incentivo à competição entre os agentes privados para que aumentassem suas carteiras de clientes, a partir da criação do Sistema Nacional de Serviços de Saúde, que surgia em substituição ao antigo e, àquela altura, já bastante descaracterizado, SNS. O encolhimento da presença do Estado no fornecimento dos serviços de saúde teve como contrapartida a expansão dos seguros de saúde oferecidos à população por empresas privadas. Em meados da década de 1980 o governo passou a captar as contribuições da maioria da população e repassá-las aos fornecedores privados de serviços de saúde, por meio do *Fondo Nacional de Salud* (FONASA), criado para

estruturar o financiamento do sistema. Em 1981 havia sido criado o *Instituto de Salud Previsional* (ISAPRE), responsável pelos planos de saúde das classes de rendas mais altas, usando para isso a contribuição de 7% dos ganhos salariais, mais 2% para financiar planos de saúde de trabalhadores de baixa renda. A criação do ISAPRE⁶ teve sérias conseqüências sobre o financiamento público da saúde, pois parcela significativa dos recursos destinados ao setor passaram a ser represados pelo instituto, que tinha um limitado alcance em termos da rede atendida.

É importante ressaltar que à antiga história de mobilizações da classe médica e dos movimentos populares, que marcaram a trajetória da saúde pública chilena durante mais de oito décadas sucedeu-se, sob o regime de exceção inaugurado em 1973, uma *polarização entre a provisão de serviços públicos de saúde, financiados com parcela minoritária dos recursos destinados à saúde pela sociedade chilena, e a provisão de serviços privados, que canalizavam para si a maioria daqueles recursos e atendiam, no final da década de 1980, a uma parcela minoritária da população, notadamente os segmentos de mais alta renda*. Ressalte-se que, apesar da ausência das liberdades democráticas, houve segmentos da classe médica chilena que denunciaram o caráter regressivo das reformas pinochetistas e as conseqüências desestruturadoras que elas trouxeram para o sistema de saúde do país, em prejuízo, sobretudo, dos segmentos mais pobres da população.

Com o retorno do regime democrático, apesar da sombra de Pinochet, os governos da *Concertación*, pressionados pelos movimentos sanitaristas, passaram a implementar políticas destinadas a reverter os efeitos das reformas privatizantes adotadas pelo governo militar: o aumento dos recursos públicos para o financiamento dos serviços públicos de saúde (e a conseqüente diminuição relativa dos recursos destinados ao setor privado), e a criação de regras voltadas à regulação das atividades do sistema privado (LANZARA, sem data).

Ainda em 1991, sob o governo de Patrício Aylwin (1990-1994), criou-se uma superintendência federal para fiscalizar as relações entre os provedores privados de serviços de saúde e seus clientes (AZEVEDO 1998). No governo de Ricardo Lagos (2000-2006) avançou-se tanto na regulação do sistema privado quanto na criação de fundo público destinado à provisão de serviços de saúde aos segmentos mais pobres da população. Dessa forma, pode-se dizer que não foi possível desmobilizar totalmente as articulações dos segmentos voltados à construção de um modelo

universal, público e gratuito de saúde no Chile durante o período autoritário militar e mesmo durante os recentes governos da *Concertación* e do paulatino crescimento da oposição de direita, de orientação conservadora e privatista.

Atores políticos organizados nas políticas de educação

As reformas educacionais implantadas na Argentina desde os anos 1980 tiveram no Estado e em organizações não-governamentais como fundações empresariais e think tanks importantes atores. A interlocução entre as partes foi incentivada pelos governantes, e pontos de vista empresariais sobre políticas de educação ganharam relevo crescente no período. Temas como reformas curriculares, sistemas de avaliação de desempenho das escolas e gestão das diversas modalidades de ensino tornaram-se temas recorrentes da agenda da iniciativa privada, tanto de grupos empresariais ligados à educação quanto de fundações financiadas por eles. Entidades como o *Instituto para el Desarrollo Empresarial de la Argentina* (IDEA), a *Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresa* (ACDE) e o *Consejo de Empresario Argentino* (CEA) são alguns exemplos neste sentido. Estas e muitas outras entidades passaram a intervir no debate mais amplo das políticas sociais no período, e na política educacional em particular. Inovações como elaborações de diagnósticos, premiações e propostas de intervenção nas políticas cresceram no país no período analisado.

Um ator político importante para o desenho da política educacional definida na Lei Federal da Educação nº 24.195, de 1993, foi a *Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas* (FIEL) (LAFIOSCA 2009). A FIEL é atua como think tank nos debates sobre políticas educacionais na Argentina e representa e defende ideologicamente os interesses de grupos econômicos nacionais e estrangeiros diversificados setorialmente (agropecuária, comercial, industrial e financeira). As propostas da FIEL confluíram e avançaram com relação às recomendações dos organismos internacionais no que tange à criação de sistema de incentivos e de avaliação das escolas e propunha ainda a busca de eficiência externa e interna na formação dos docentes, salários definidos pela produtividade e sistema de capacitação para melhorar a produtividade dos docentes. (idem: 7).

Vários artigos da Lei Federal da Educação nº 24.195, de 1993, refletem a influência dos organismos internacionais e da FIEL no processo decisório de formulação da reforma educacional na Argentina,

com o estabelecimento de sistemas de incentivos para discentes e docentes e competição entre instituições escolares. Em linhas gerais, a lei incorporou e reforçou a idéia de mercado educacional que marca os relatórios dos *think tanks* citados acima. Afirma em seus artigos uma concepção meritocrática de educação, de segmentação social e reforça o tratamento dos discentes como consumidores das instituições de ensino. Entretanto, é ambígua no que tange ao papel do Estado Nacional, que é definido como principal prestador de serviços educacionais, mas também compartilhando esse papel com outras instâncias, com a Igreja Católica, organizações sociais, os municípios e as províncias. O *Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento* (CIPPEC), outra organização empresarial, exerceu, por sua vez, forte influência no desenho da Lei 26075, de 2005, relativa ao financiamento da educação, assim como o Grupo Sophia, outra entidade empresarial, tornou-se muito forte no campo da prestação de assessoria a governos por meio da elaboração de diagnósticos e recomendações relativas às políticas educacionais (Luz, s/d)

Segundo Krawczyk e Vieira (2006), na reforma educacional argentina foi abandonado o caráter universalista do papel do Estado no provimento da educação pública e valorizou-se o caráter compensatório das políticas nacionais (KRAWCZYK e VIEIRA 2006: 688). O Plano Social da Educação (PSE) foi a única política nacional dirigida diretamente às escolas de todo o país que tinham os maiores índices de população pobre na década de 1990. As práticas que consolidam o PSE nas escolas acabam produzindo comportamentos discriminatórios da pobreza, no lugar da função integradora que sustentava a lógica universalista anteriormente vigente (idem: 679).

As autoras enfatizam que o investimento em políticas focalizadas na área educacional, sob a égide do comportamento regulador do governo nacional, fazia parte de um quadro estratégico de diminuição dos gastos públicos e, de outro, à necessidade de gerar estratégias de contenção social dado que a população, afetada pelo ajuste estrutural, manifestava seu descontentamento e exigia do governo nacional premissa na resolução de problemas decorrentes de sua rápida depauperação (idem: 679).

Ressalte-se que os bons indicadores sociais na área da educação que se verificaram historicamente no país não fundamentam objetivamente as mudanças ocorridas na década de 1990, o que permite que se reflita sobre a hipótese da convergência entre a crise fiscal e a mudança ideológica como elementos

propulsores da reforma educacional no contexto de disputa política entre atores políticos e sociais na Argentina.

No *Chile* a progressiva municipalização do ensino e a transferência da gestão das escolas para elas próprias engendraram duas outras dinâmicas bastante importantes. A primeira diz respeito ao empoderamento de vários atores locais envolvidos nos processos decisórios de alocação dos recursos repassados pelo Estado. A segunda à competição instituída entre as escolas pela busca de mais recursos através da elaboração de projetos em parceria com empresas privadas, entes governamentais locais e organizações da sociedade civil. Mantiveram-se sob controle do governo federal as funções normativas mais gerais e as de avaliação do sistema, mas a rotina da alocação de recursos financeiros e materiais transferidos a cada unidade escolar tornou-se mais complexa à medida que mais atores e interesses passaram a participar dela. Ao mesmo tempo as escolas passaram a receber verbas federais para contratar consultorias técnicas à sua livre escolha, a partir de indicação do Ministério da Educação.

A reforma, tradicionalmente vertical, curricular e normativa, foi substituída, no decorrer das duas últimas décadas, por consultas aos atores envolvidos no sistema educacional (pais, professores, líderes comunitários, educadores etc.), discutindo-se inclusive modificações no método pedagógico e no conteúdo dos currículos. Acrescentou-se a isto os Projetos de Melhoria Educativa, com o objetivo de estimular a criatividade e a iniciativa das escolas para superar seus problemas específicos. Também neste aspecto foi introduzida a lógica das instituições multilaterais, dado que escolas similares entre si passaram a competir por recursos suplementares destinados pelo Ministério da Educação. Envolvido em exaustivas jornadas de trabalho e na relação com novos setores empoderados para discutir a gestão escolar, o professorado tem demonstrado pouca disponibilidade de se dedicar à elaboração dos projetos, abrindo a oportunidade para que assessorias privadas vendam projetos para as escolas.

Apesar de ser apontada por organismos internacionais como modelo a ser seguido pela América Latina, a reforma da educação pública no Chile, estruturada no binômio municipalização/privatização não evitou que se agravasse a disparidade social existente entre os alunos, ainda que tenham ocorrido avanços em termos técnico-pedagógicos e de autonomia da gestão. O caso chileno representa, assim, uma experiência radical de descentralização orientada para o

mercado, a partir de uma concepção neoliberal de educação pública, pela qual descompromete-se o Estado de uma de suas tarefas clássicas, que é a provisão de serviços educacionais, e confunde-se sociedade civil com mercado. Em sentido mais amplo, deduz-se que as reformas educacionais adotadas no Chile nos anos 1980 e 1990, em linhas gerais mantidas durante a década de 2000, sempre tiveram como pano de fundo uma visão de que cabe ao Estado atuar quase que exclusivamente no aspecto regulador, sempre premido pela restrição representada pela questão fiscal.

O caso do *Brasil*, entre os anos 1980 e 2000, nos mostra dois processos aparentemente contraditórios: o Estado expandiu significativamente sua rede escolar, alcançando-se a universalização da educação fundamental em meados da década de 1990, ao mesmo tempo em que grupos privados aumentaram fortemente sua participação na oferta global de serviços educacionais. No caso da participação privada o aumento se deu não apenas na educação fundamental, mas também no ensino médio e de forma particularmente destacada no ensino superior. Grandes grupos empresariais, oriundos do setor educacional ou não, ganharam relevo na educação brasileira ao longo do período, formando uma rede de provedores privados que se constituiu de escolas a empresas de consultoria, editoras de livros didáticos e até mesmo empresas do segmento de tecnologia da informação. Destaca-se ainda a forte presença de atores privados nos conselhos federal e estaduais de educação, ajudando a pautar, de forma direta, diferentemente do que se vê, por exemplo, no caso argentino, as políticas públicas para a área.

Entre os três países analisados talvez o Brasil seja o exemplo onde a trajetória dos sistemas de saúde e educação sejam mais semelhantes, pois em que pese uma legislação avançada prevendo a universalização da provisão da oferta pública, ai previstos inclusive os recursos financeiros necessários para tanto, entre os anos 1980 e 2000 se observa um intenso crescimento, em paralelo, da oferta privada de serviços. E assim como no sistema de saúde, na educação os níveis mais básicos da oferta pública destinam-se aos segmentos mais pobres da população, ao passo que os níveis mais elevados (no caso, a universidade pública) são apropriados, em grande medida, pelos segmentos mais afluentes da sociedade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em que medida as casos argentino e brasileiro se aproximam e se distanciam do caso chileno, na análise comparativa das políticas sociais de saúde e

educação? Propomos o mapeamento dessa questão a partir das três variáveis explicativas enunciadas na introdução:

No que tange ao aspecto da descentralização política e administrativa, os casos chileno e argentino apresentam pontos de contato e se distanciam do

Quadro 1: Trajetória histórica – século XX (até 1970-80)

	Saúde	Educação
Argentina	Regulação estatal do acesso aos serviços públicos pela lógica da inserção profissional	Sistema público universal – “homogeneização da massas”
Brasil	Regulação estatal do acesso aos serviços públicos pela lógica da inserção profissional	Sistema público excludente e carente de recursos
Chile	Implementação de um sistema público democrático e universalizante	Sistema público universal – “Igualitarismo e justiça social”

Fonte: elaboração dos autores

No quadro acima destaca-se o caso chileno como caso de construção histórica bem-sucedida de sistemas públicos de políticas sociais, que explicam em grande medida os bons indicadores sociais até os dias de hoje, especialmente calculados em valores agregados nacionais. Na área da saúde, o caso brasileiro e argentino fazem o contraponto com o caso chileno, na medida em que o sistema de oferta de serviços de saúde “surge a partir de decisões autárquicas e com caráter predominantemente político: regular aspectos relativos à organização dos trabalhadores assalariados dos setores modernos da economia e da burocracia” (MEDEIROS 2001). Na área da educação, o caso brasileiro faz o contraponto com os casos argentino e chileno que, conforme discutido, caracterizam-se pela criação já no início do século passado de sistemas públicos universais, vinculados com o projeto nacional de homogeneização cultural das massas (Argentina) ou com o projeto de igualitarismo e justiça social (Chile).

caso brasileiro em ambas as políticas. Os processos de descentralização das políticas sociais na Argentina e no Chile ocorreram dentro da lógica das reformas neoliberais, como instrumento de eficiência da gestão dos sistemas. No Chile, é muito claro também o componente de desmobilização dos atores políticos organizados em torno da educação e da saúde pública e universal promovida pelo governo central: descentralizar, nesse caso, significou enfraquecer os opositores do regime autoritário de Augusto Pinochet. No Brasil, de forma geral, a descentralização assumiu diferentes significados, dependendo da correlação de forças políticas que se formou nos contextos estaduais e municipais, ora como capítulo da reforma gerencialista, ora como plataforma de reivindicação por mais participação dos movimentos populares no período da redemocratização (FARAH 2006). Refere-se ao federalismo brasileiro como complexo por se caracterizar por movimentos concomitantes de recentralização e descentralização política e administrativa

Quadro 2: Relações intergovernamentais (desde 1970)

	Saúde	Educação
Argentina	Federalismo centralizado e descentralização descoordenada e instrumento de eficiência política	Federalismo centralizado e descentralização descoordenada e instrumento de eficiência política
Brasil ⁷	Federalismo complexo e descentralização (municipalização) coordenada pelo Governo Federal.	Federalismo complexo e descentralização (municipalização) coordenada pelo Governo Federal.
Chile	Sistema unitário; descentralização desmobilizadora dos grupos organizados de oposição ao regime autoritário e desfragmentadora do sistema.	Sistema unitário; descentralização desmobilizadora dos grupos organizados de oposição ao regime autoritário e desfragmentadora do sistema.

Fonte: elaboração dos autores

nos últimos anos (ALMEIDA 2005; AFONSO 2007). ocorrem tanto aqueles que sempre dependeram do

Quadro 3: Atores organizados nas mudanças recentes (desde 1980)

	Saúde	Educação
Argentina	Empresas de consultoria argentinas e estrangeiras financiadas por recursos do Banco Mundial, governo e sindicatos de trabalhadores	Organizações não-governamentais como fundações empresariais e <i>think tanks</i> , grupos empresariais ligados à educação quanto de fundações financiadas por eles.
Brasil	Movimento Sanitarista, setor empresarial privado, prefeitos, governadores e governo federal	Grupos empresariais ligados à educação, sindicatos de trabalhadores; governo federal, prefeitos e governadores
Chile	Governo, empresas privadas de saúde, e permanência do embate entre os representantes das três tradicionais correntes ideológicas da saúde chilena	Governo central, governos locais, grupos empresariais privados, empresas de consultoria, sindicatos de trabalhadores, pais de alunos

Fonte: elaboração dos autores

No quadro acima, relativo à dinâmica dos atores e interesses organizados nos três países, destaca-se, para a área da saúde, a presença crescente de empresas privadas na oferta de serviços. É importante notar que, a despeito das tentativas de expansão ou universalização da cobertura por parte do Estado, a participação dos agentes privados não apenas aumentou, nos três casos, como refletiu-se em sua atuação política, da qual as iniciativas frustradas ou incompletas de regulação são uma das mais fortes evidências. Em relação à área de educação, observa-se também, no período analisado, peso cada vez maior de agentes privados na oferta de serviços, com destaque, nos três casos, mas sobretudo na Argentina, para a atuação de fundações e *think tanks* voltados a aumentar a participação da iniciativa privada na própria definição das políticas para a área. Já no caso chileno, talvez por conta da extrema municipalização da execução das políticas de educação, se faz bastante presente a participação das comunidades locais, como lideranças das escolas e pais de alunos, o que talvez não encontre paralelo nos casos argentino e brasileiro. Também nos três casos observa-se presença muito marcante do Banco Mundial como ator decisivo no redesenho de diversas políticas educacionais, nos três níveis de ensino, e em estreita ligação com governos locais.

A análise dos resultados das reformas nos sistemas públicos de saúde e educação nos três países aponta para a coexistência dos modelos público e privado, com a responsabilização do poder público, pelos custos mais elevados em ambos os setores. A ausência de marcos regulatórios mais claros no caso da saúde ocasiona o superdimensionamento da demanda por serviços de saúde de alta complexidade, aos quais

serviço público quanto os que sempre pagaram por serviços privados de saúde. E isto é comum aos três países. Já no caso da educação o que se observa é uma intensificação da participação de agentes privados na oferta dos serviços e também da competição entre eles por alunos que possam pagar, ao passo que aos mais pobres fica reservada a oferta pública de educação, em geral mal estruturada e com fortes disparidades regionais em termos de qualidade. A reversão histórica das políticas é digna de nota a partir da análise dos quadros. No caso chileno, refere-se ao fato de que trajetórias históricas de implementação de sistemas universais foram “interrompidas” por reformas liberalizantes que desmobilizaram atores e desmontaram e fragmentaram estruturas de oferta de serviços públicos. No caso brasileiro, por sua vez, no mesmo período em que o Governo Pinochet implementou as referidas reformas, acentuou-se os processos de luta política pela implementação de sistemas universais e gratuitos, que culminou com a constitucionalização dos direitos sociais em 1988.

A despeito de aspectos de aproximação e de distanciamento destacados, a análise comparativa das políticas sociais dos três países deve partir de um certo consenso entre analistas de organizações multilaterais: o caso chileno é parâmetro analítico por ser o paradigma do modelo neoliberal na América Latina e por apresentar ótimos indicadores sociais há vários anos. Criou-se o “mito do desenvolvimento chileno” entre os analistas econômicos e políticos. O IDH, índice de desenvolvimento humano criado nos anos 1990 pelo PNUD, dos países, entre 1980 e 2007, registra nível de desenvolvimento alto e em crescimento no período destacado. Em 2013, segundo o Relatório

do Desenvolvimento Humano 2014⁸, entre 187 países, o Brasil subiu uma posição no ranking (foi para a posição 79o), o Chile também (41o) e a Argentina permaneceu na mesma posição (49o).

A boa colocação do Chile no ranking do IDH, como o país latino-americano com melhor desenvolvimento humano, contribui para a manutenção do mito em torno do caso chileno, que não se sustenta a partir de uma análise mais crítica e aprofundada do IDH. Em primeiro lugar, o indicador reifica a medida em detrimento do conceito de desenvolvimento. O indicador, medida operacional de um conceito, acaba por deslocar e ocupar o lugar do conceito (o todo complexo é substituído pelas três dimensões contempladas no IDH) (GUIMARÃES E JANNUZZI 2004). Em segundo lugar, escamoteia dimensões que são fundamentais para a reflexão de uma agenda de desenvolvimento na atualidade, como a questão da desigualdade e das disparidades sociais e econômicas inter e intra-nacionais. O IDH reflete uma concepção de desenvolvimento na qual o crescimento material de um país representado na renda per capita deve vir necessariamente acompanhado de um aumento na esperança de vida de seus habitantes e uma expansão das condições de educação. Dessa forma, estabelece padrões mínimos universais de qualidade de vida válidos para todos os países e culturas, desrespeitando as particularidades regionais e desconsiderando a relatividade de hábitos de consumo e satisfação. Ademais, o IDH é baseado em grandes médias nacionais que ocultam as disparidades existentes no interior de cada país. Mascara também situações extremas associadas à desigualdade de bem-estar entre indivíduos. (GUIMARÃES E JANNUZZI 2004).

O mito do paradigma de desenvolvimento chileno se desfaz quando se observam os indicadores de desigualdade de renda. O Chile apresenta indicadores muito próximos aos brasileiros, país amplamente conhecido por encabeçar os rankings dos países de pior desigualdade de renda. Uma informação muito pouco divulgada nos meios acadêmicos e midiáticos é que o “Chile figura entre os três ou quatro países mais injustos do mundo em termos da distância que separa ricos de pobres. No final do governo Ricardo Lagos, 5% da população mais rica tinha 209 vezes mais renda que os 5% dos mais pobres. Enquanto a renda deste último setor subia 1%, a dos 5% de cima subia 62%. Essa relação se deteriorou ainda mais no governo da presidenta Michelle Bachelet”⁹.

À guisa de conclusão, podemos nos questionar sobre a manutenção de altos índices de desenvolvimento social para os casos de Argentina e Chile no

período abordado, em que pese a adoção de reformas que, em outros países, redundaram na piora dos indicadores de saúde e educação, entre outras políticas públicas. Como já foi aventado, a evolução do IDH de cada um dos dois países precisa ser esmiuçada para que se tenha uma análise mais apurada a partir dos recortes de classe social e regional. No entanto, permanece como um ponto para reflexão compreender como tais países lograram manter altos índices a partir de 1980. Teria sido tal manutenção fruto das antigas estruturas de políticas sociais que ambas as nações carregavam havia décadas, as quais não teriam sido seriamente comprometidas nem mesmo pelo receituário neoliberal ou, ao contrário, teria sido exatamente o conjunto de ideias produzido e difundido desde as instituições multilaterais que teria sido responsável pela manutenção daqueles indicadores em níveis elevados, em que pese os constrangimentos de natureza orçamentária e as redefinições relativas às relações entre os entes governamentais que ambos os países atravessaram? São questões a serem aprofundadas em futuros trabalhos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACEVEDO G., Carlos P. “Presente y pasado en la historia de la Educación en Chile: 1850-1950”. *Foro Internacional*, 10, 2006 – pág. 133-148

AFONSO, José Roberto R. Descentralização fiscal, políticas sociais, e transferência de renda no Brasil. CEPAL - *Serie Gestión pública*, nº 63. Santiago, Fev. 2007.

ALMEIDA, Célia. Equidade e reforma setorial na América Latina: debate necessário. *Caderno de Saúde Pública*. Rio de Janeiro, 18 (Suplemento): 23-26, 2002.

ALMEIDA, Célia. Reforma de sistemas de servicios de salud y equidad en América Latina y el Caribe: algunas lecciones de los años 80 y 90. *Caderno de Saúde Pública*. Rio de Janeiro, 18 (4): 905-925, julho-agosto de 2002.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. (2005) Recentralizando a Federação? *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, Vol. 24, pp. 29-40, Junho de 2005.

ALTMANN, Helena. Influências do Banco Mundial no projeto educacional brasileiro. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v.28, n.1, p. 77-89, jan./jun. 2002. ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. *Educação e Sociedade*, Setembro de 2002, vol.23, no.80, p.25-48.

ARRETCHE, Marta. (2004) Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *Revista São Paulo em Perspectiva*, Junho de 2004, vol.18, nº 2, p.17-26.

AZEVEDO, Antonio Carlos. La provisión de servicios de salud en Chile: aspectos históricos, dilemas y perspectivas. *Rev. Saúde Pública*, vol. 32 no. 2 São Paulo Apr. 1998.

BAPTISTA, Tatiana Vargas de Faria. Análise das portarias ministeriais da saúde e reflexões sobre a condução nacional da política de saúde. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 23 (3): 615-626, Março de 2007.

BARRIENTOS, A. e SHERLOCK, P.L. Reforming health insurance in Argentina and Chile. *Health Policy and Planning*: 15(4): 417-423, Oxford University Press, 2000.

BELMARTINO, Susana. 1988 et al. 'Corporación médica y poder en salud. Argentina, 1920-45'. Centro de Estudios Sanitarios y Societias. *Organization Panamericana de la Salud (OPS)*, Rosário.

BORSANI, Hugo e AMORIM N., Octavio. Os determinantes políticos do comportamento fiscal na América Latina. PNUD-IPEA, Abr., 2003.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Financiamento para o Subdesenvolvimento: *O Brasil e o Segundo Consenso de Washington*. BNDES (2002).

BUSS, Paulo Marchiori e LABRA, Maria Eliana (org). Sistemas de saúde, continuidades e mudanças: Argentina, Brasil, Chile, Espanha, Estados Unidos, México e Québec. São Paulo; Editora Hucitec; 1995.

CARVALHO, Carlos Eduardo. *O Papel Decisivo das Finanças Públicas diante da Instabilidade Econômica Recorrente na América Latina*. NMC/PUCSP: Textos para Discussão 03/2002.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Financiamento da educação no Brasil. *Em Aberto* - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. Brasília, v. 18, n. 74, p. 11-32, dez. 2001.

CASTRO, Jorge Abrahão de; BARRETO, Angela Rabelo e CORBUCCI, Paulo Roberto. A reestruturação das políticas federais para o ensino fundamental: descentralização e novos mecanismos de gestão. *Texto para Discussão* nº 745. IPEA, Rio de Janeiro, jul. 2000, 31p.

COUTINHO, Marcelo. Movimentos de Mudança Política na América do Sul Contemporânea. *Revista de Sociologia e Política* nº 27: 107-123 NOV. 2006

DALL'ACQUA, Fernando M. e GUARDIA, Eduardo R. *Análise do Sistema Orçamentário no Brasil*. São Paulo, FGV-SP, 1995. (Pesquisa apresentada ao Núcleo de Pesquisa e Projetos da EAESP -FGV).

DI PIERO, Maria Clara; CHILANTE, Edinéia Fátima N. e GIL, Juca. Políticas de alfabetização e educação de jovens e adultos na Argentina, Brasil e Chile: um exercício de análise e comparação. São Paulo, Brasil - Dezembro de 2008. www.saece.org.ar/docs/congreso3/Dipierro.doc

DIAZ, Sebastián Donoso. "Financiamiento y Gestión de la Educación Pública Chilena de los Años 90". *Cadernos de Pesquisa*, vol. 36, num. 127, São Paulo, Jan / Abr 2006.

DRAIBE, Sonia. Uma nova institucionalidade das políticas sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reforma dos programas sociais. *Revista São Paulo em Perspectiva*, 11: 3-21, 1997.

EICHENGREEN, Barry Jr. (2000). A globalização do capital: uma história do sistema monetário internacional. São Paulo: Editora 34.

ESPINEL, Eduardo. 1999. "Transformaciones del sector salud en la Argentina: estructura, proceso y tendencias de la reforma del sector entre 1990 y 1997". *Organization Panamericana de la Salud (OPS)*, Rosário, nº. 47.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Inovação e governo local no Brasil Contemporâneo. In: Jacobi e Pinho (2006). *Inovação no campo da gestão pública local - Novos desafios, novos patamares*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

FERRER, Aldo. A Argentina e a globalização. *Estudos Avançados*. Vol.16 no.44. São Paulo Jan./Apr. 2002

FFRENCH-DAVIS, Ricardo. *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad: tres décadas de política económica en Chile*. 1ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina, 2004.

FILMUS, Daniel. LA Descentralización Educativa en Argentina: Elementos para El Analisis de un Proceso Abierto. *Coloquio Regional sobre Des-*

centralización de la Educación en América Central, Cuba y República Dominicana (1997 Nov. 3-5: San José).-CLAD; Países Bajos. Gobierno Nacional; Costa Rica. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica; Costa Rica. Ministerio de Educación Pública.

FONSECA, Francisco e LEITE, Cristiane Kerches da Silva (2009). Políticas Sociais como Política de Estado. *Le Monde Diplomatique Brasil*. Ano 3, no. 28, Novembro de 2009.

GIAMBIAGI E ALÉM. *Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil*. Editora Campus-Elsevier, 2008.

GIORDANO, O. & Colina, J. 2000. Las Reformas al Sistema de Salud ¿El Camino Hacia un Sistema Universal, Equitativo y Eficiente? *Serie Documentos 15*. Buenos Aires: Fundación Novum Millenium

GONZALEZ, Pablo. Financiamento, incentivo y reforma educacional. In: Gracia-Huidobro, J.E. (editor). *La Reforma Educacional Chilena*. Madri, Editorial Popular, 1999

GUIMARÃES, J. R. S. e JANNUZZI, P. M. (2004). Indicadores sintéticos no processo de formulação e avaliação de políticas públicas: limites e legitimidades. Trabalho apresentado no XIV Encontro Nacional de Estudos Populacionais (ABEP), realizado em Caxambu - MG, Setembro de 2004.

HALL, Peter A. Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain. *University of New York, Comparative Politics*, v. 25, n. 3, April 1993.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C.R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, n. 58, 2003, pp. 193-224.

HOBBSNAWM, Eric (1994). *Era dos Extremos - O breve século XX (1914-1991)*. São Paulo: Companhia das Letras.

IMMERGUT, E. M. As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, Anpocs, n. 30, 1996.

KRAWCZYK, Nora Rut e VIEIRA, Vera Lúcia. (2006) Homogeneidade e Heterogeneidade nos sistemas educacionais: Argentina, Brasil, Chile e México. *Cadernos de Pesquisa*, v. 36, n. 129, set./dez. 2006

_____. "A reforma educacional no México e no Chile: apontamentos sobre as rupturas e continuidades". *Educar em Revista*. Curitiba, num. 22, 2003

KRAWCZYK, Nora Rut. Políticas de Regulação e Mercantilização da Educação: Socialização para uma nova Cidadania? *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 26, n. 92, p. 799-819, Especial - Out. 2005.

_____. "A sustentabilidade da reforma educacional em questão: a posição dos organismos internacionais". *Revista Brasileira de Educação*. Belo Horizonte, num. 19, Jan / Abr 2001.

_____. A sustentabilidade da reforma educacional em questão. *Revista Brasileira de Educação*. Jan/Fev/Mar/Abr 2002 Nº 19.

KRUPPA, S. M. P. O Banco Mundial e as políticas públicas de educação nos anos 90. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 24., 2001, Caxambu, MG; GT Estado e Política Educacional no Brasil, 2001, Caxambu, MG. Anais... Rio de Janeiro, RJ: ANPED, 2001. 1 CD-ROM.

LABRA, Maria Eliana. La reinvenición neoliberal de la inequidad en Chile. El caso de la salud. -*Cadernos de Saúde Pública*, v.18 n.4 Rio de Janeiro, jul./ago. 2000

_____. Padrões de formulação de políticas de saúde no Chile no século XX. *Dados*, 2000, vol.43, no.1.

_____. *Política e medicina social no Chile: narrativas sobre uma relação difícil*. História, Ciências, Saúde Manguinhos, vol.7 nº.1 Rio de Janeiro Mar./June 2000

_____. Política e saúde no Chile e no Brasil. Contribuições para uma comparação. *Ciência e Saúde Coletiva*, 6 (2): 361-376, 2001.

LAFIOSCA, María Luz (2009). La Propuesta Educativa de Fiel para el Siglo XXI: Exclusión, Desigualdad y Fragmentación. *Papeles de Trabajo Nº18* -Diciembre 2009 - ISSN 1852-4508. Centro de Estudios Interdisciplinarios en Etnolingüística y Antropología Socio-Cultural.

LANZARA, Arnaldo. 'Regimes de Welfare e as trajetórias das políticas de saúde no Brasil e no Chile.' Rio de Janeiro: NEIC / IUPERJ, sem data. Disponível em: <http://neic.iuperj.br/textos2/ARNALDO%20>

Provazi.pdf – Acessado em 15/09/2009.

LIMA, N. T. et al. (org.) (2005) Saúde e democracia: história e perspectivas do Sistema Único de Saúde no Brasil. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz.

MARTINIC, Sergio. Conflitos Sociais e Interações Comunicativas nas Reformas Sociais da América Latina. *Cadernos de Pesquisa*, n. 114, npo. 2ve9m-4b8r, o n/o2v0e0m1bro/ 2001.

MATTOS, Rubens de Araújo. As agências internacionais e as políticas de saúde nos anos 90: um panorama geral da oferta de idéias. *Ciência e Saúde Coletiva*, 6 (2): 377-389, 2001.

MEDEIROS, Marcelo (2001) A trajetória do Welfare State no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais nos anos 1930 aos anos 1990. Rio de Janeiro, IPEA, Texto para discussão nº 852.

MEDICI, André. Financiamento Público e privado em saúde na América Latina e Caribe: uma breve análise dos anos noventa. BID: Nota técnica de saúde, nº. 3/2005.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. *Mudanças do Financiamento da Educação no Brasil*. Autores Associados, Campinas, 1997. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo, v. 57).

MENDES, A., MARQUES, R.M. O financiamento do SUS sob os ventos da financeirização. *Ciência e Saúde Coletiva*, 14(3):841-850, 2009.

MENICUCCI, Telma. *Público e Privado na Política de Assistência à Saúde no Brasil: atores, processos e trajetórias*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

MINISTÉRIO da Educação (MEC). FUNDEF – Relatório sintético 1998 – 2002. Brasília. 2003.

OLIVEIRA, Ramon. Os Limites do FUNDEF no Financiamento do Ensino Médio. *Currículo Sem Fronteiras*, v.8, n. 2, pp78-96/Jul/Dez, 2008.

PAREDES, Ricardo; PINTO, Juan Ignacio. “El fin de la educación pública en Chile?”. *Revista Estudios de Economía*, vol. 36, num. 1, junio 2009, pág. 47-66

PERES, Ursula Dias. *Arranjo Institucional do Financiamento do Ensino Fundamental no Brasil: Considerações sobre os municípios brasileiros e estudo de caso do município de São Paulo no período de 1997 a 2006*. Tese de Doutorado, Fundação Getúlio Var-

gas, Escola de Economia de Empresas – EESP/FGV (2007).

PILETTI, N & PILETTI, C. *História da Educação*. 7 ed. São Paulo, Editora Ática, 2002.

PINTO, José M. R. *Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas*. Brasília : Ed. Plano, 2000. 181 p.

REZENDE, Fernando. *Finanças Públicas*. São Paulo: Editora Atlas, 2001

RODRIGUEZ, Vicente. Financiamento da educação e políticas públicas: o Fundef e a política de descentralização. *Cadernos CEDES*, Campinas, v. 21, n. 55, 2001.

ROJAS ARAVENA, Francisco. Chile: mudança política e inserção internacional, 1964-1997. *Rev. bras. polít. int.* [online]. 1997, vol.40, n.2, pp. 49-75.

ROJAS Figueroa, A. “Da resignação ao consentimento. Privatização da educação básica e média no Chile”. *Cadernos de Pesquisa*, num. 100, março 1997, pág. 49-56

ROSAR, Maria de Fátima e KRAWCZYK, Nora Rut. Diferenças da Homogeneidade: Elementos para o Estudo da Política Educacional em alguns países da América Latina. *Educação & Sociedade*, ano XXII, no 75, Agosto/2001

ROVERE, Mario. La Salud en la Argentina: Alianzas y Conflictos en la Construcción de un sistema Injusto. *Revista Electrónica La Esquina del Sur*. Mayo 2004.

RUIZ, Guillermo; MARZOA, Karina; MAUCERI, María Laura; MOLINARI, Andrea; SCHMIDT, Marcelo (2006). La Estructura Académica Del Sistema Educativo analizada a partir de los contenidos de la enseñanza: la educación básica durante las primeras décadas del siglo XX. Facultad de Psicología – UBA/ Secretaria de Investigaciones, Anuario de Investigaciones, Vol. XIV / AÑO 2006, pág. 237 a 250.

SANTOS, Angela M. S. P. e UGÁ, M. A. D. Reformas do Estado, descentralização e políticas de saúde: uma análise comparada entre Argentina, Brasil, Colômbia e México. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 28, n. 2, 525-548, out. 2007.

SANTOS, Wanderley G. (1987). *Cidadania e Justiça. As políticas sociais na ordem brasileira*. São Paulo:

Campus

SIRVENT, María Teresa. La educación de jóvenes y adultos frente al desafío de los movimientos sociales emergentes en Argentina. *Rev. Bras. Educ.* [online]. 2005, n.28, pp. 37-49. ISSN 1413-2478.

SMITH, William C. Estado, mercado e neoliberalismo na Argentina pós-transição: a experiência Menem. In: SOLA, L. (org.). *Estado, Mercado e Democracia*. São Paulo, Paz e Terra, 1993.

SOLA, Lourdes. Estado, Reforma Fiscal e Ordem Monetária: Qual Estado? In: SOLA, Lourdes e PAULANI Leda (org.). *Lições da Década de 80*. São Paulo: EDUSP, p: 29-74, 1995.

STEINMO, THELEN e LONGSTRETH (1994) *Structuring Politics: Historical institutionalism in comparative analysis*, Cambridge University Press.

STOTZ, Eduardo Navarro. “Trabalhadores, direito à saúde e ordem social no Brasil”. *Revista São Paulo em Perspectiva*. Vol. 17, nº. 1, São Paulo, jan/mar 2003.

TEDESCO, Juan Carlos y FANFANI, Emilio. Tenti La Reforma Educativa en La Argentina, Semejanzas Y Particularidades. IPE-UNESCO-Buenos Aires (Borrador para discusión) Buenos Aires, noviembre/2001

TORRES, Rosa María. Tendências da formação do cente nos anos90. In: WARDE, M. J. (Org.) *Novas políticas educacionais: críticas e perspectivas*. São Paulo: PUC-SP, 1998. p. 173-191.

VERDEJO, Guadalupe. 1998. ‘Argentina, situación de la salud y tendencias, 1986-1995’. Organización Panamericana de la Salud (OPS), Rosário, nº. 46.

ZIBAS, Dagmar. “A reforma do ensino médio no Chile: vitrina para a América Latina?”. *Cadernos de Pesquisa*, num. 115, São Paulo, março 2002.

NOTAS

1 Hall (1993); Immergut (1996); Hall & Taylor (2003); Steinmo, Thelen e Longstreth (1994).

2 As *Obras Sociales* eram fundos formados por contribuições compulsórias de empregados e patrões para o financiamento dos serviços de saúde, sempre a partir da lógica fragmentadora do ramo de atividade econômica e profissional.

3 Os principais modelos de saúde que despontaram no cenário mundial no século passado foram: o seguro-doença das caixas de pensões; o sistema estatal e universalista soviético; o Serviço Nacional de Saúde da Grã-Bretanha; e os seguros de saúde privados e liberais norte-americanos, com proporção residual de serviços públicos (LABRA 2001).

4 O objetivo daquelas medidas era reverter a deterioração dos serviços observada nas décadas anteriores, cuja razão, imaginava-se, residiria na falta de competição.

5 Embora se tenha conseguido avançar no atendimento e no fortalecimento de uma cultura de saúde pública, os investimentos públicos em saúde são ainda inferiores aos privados no Brasil, e estes últimos têm atuação bastante significativa na provisão de planos de saúde, principalmente para as classes de maior renda. Estudo da ONU de 2001 mostrava que no Brasil 147 milhões de pessoas eram atendidas pelo sistema público (81% da população), enquanto apenas 35 milhões eram atendidos pelo sistema de saúde suplementar (19% da população). O poder público era responsável pela oferta de 143 mil leitos hospitalares, ao passo que o setor privado respondia por outros 341 mil leitos.

6 Segundo Barrientos e Sherlock (2000), em 1988 o ISAPRE prestava serviços para 11% da população, mas absorvia 45% dos gastos de saúde do país. Já a cobertura de serviços mais custosos como mulheres gestantes e idosos ficava a cargo do sistema público de saúde, por meio do FONASA. Nesse fundo havia também a estratificação do atendimento, isto é, as classes mais desprovidas tinham o serviço de saúde ofertado apenas por hospitais públicos, enquanto as classes de maior renda podiam ter acesso a serviços privados também, mediante pagamentos extras ao sistema.

7 No caso brasileiro a coordenação das políticas sociais ocorreu a partir da década de 1990 (ver ARRETCHE 2004)

8 <http://www.pnud.org.br/arquivos/RDH2014pt.pdf>

9 http://www.cartamaior.com.br/templates/materia-Mostrar.cfm?materia_id=16740

PRÁTICAS DISCURSIVAS, DESIGUALDADE DE GÊNERO E ESTRATÉGIAS DE RESISTÊNCIA POLÍTICA NA EXPERIÊNCIA DE TEÓLOGAS DOCENTES¹

Neiva Furlin*

RESUMO

Este artigo, elaborado numa perspectiva sociocultural, foca os seguintes pontos: a) mostra como o discurso teológico, permeado por determinadas representações de gênero, se constitui no que Foucault chama de *prática discursiva*, por produzir realidade social e relações desiguais; b) discute a emergência de “outras vozes”, que questionam os saberes hegemônicos e produzem novas subjetividades; b) narra as estratégias de resistência política de mulheres teólogas e docentes que, em meio aos limites dos poderes discursivos e normativos, se constituem sujeitos de saber. O estudo resulta de pesquisa bibliográfica e de narrativas de mulheres docentes, cuja reflexão e análise se dão à luz do referencial teórico-analítico de gênero e dos conceitos de poder e subjetividade presentes nas teorias feministas e foucaultiana.

Palavras-chave: Práticas discursivas; Gênero; Teólogas docentes.

Discursive practices, gender inequality, and strategies of political resistance in the theologians teachers experience

ABSTRACT

This article, developed in a sociocultural perspective, focuses on the following items: a) it shows how the theological speech, permeated by certain gender representations, is what Foucault calls *discursive practice*, for producing social reality and unequal relations; b) discusses the emergency of “other voices” which question the hegemonic knowledge and produce new subjectivities; b) narrates the strategies of political resistance of women theologians and professors who, even with the limitations of their discursive and normative powers, make themselves agents of knowledge. This essay is the result of bibliographical research and narratives by women professors whose reflection and analysis are done in the light of theoretical-analytical gender referential, and concepts of power and subjectivism, present in the feminist and Foucault theories.

Keywords: Discursive practices; Gender; Theologians teachers.

INTRODUÇÃO

Nas últimas quatro décadas se registram um crescimento significativo no nível de escolaridade das mulheres e, conseqüentemente, a sua inserção na docência em diferentes áreas acadêmicas, fatos que, sem dúvida, se conectam com as transformações socioculturais e as diferentes mobilizações feministas do final do século XX. Contudo, muitas dessas áreas acadêmicas continuam sendo majoritariamente masculinas, como é o caso da teologia. Isso não só pela predominância da representatividade de sujeitos masculinos na teologia e nas diferentes instâncias de liderança eclesial, mas, sobretudo, porque os discursos e as representações religiosas continuam sendo,

majoritariamente, produtos da experiência masculina.

Em termos de representatividade, se tomarmos os dados do CENSO do INEP (2005)², sobre a docência no ensino superior, constatamos que na área da teologia a presença masculina chegava a 73,7% enquanto as mulheres eram apenas 26,3% do total, ou seja, havia uma diferença de 47,4 pontos percentuais. Quando se leva em conta os níveis de formação dos profissionais, a assimetria entre os sexos se amplia, uma vez que as mulheres representavam 18,2% dos docentes com doutorado e os homens chegavam a 81,8%. Tais dados contemplam o ensino de teologia vinculado às diferentes confissões religiosas. Porém,

* Doutora em Sociologia pela UFPR (2014), com doutorado sanduíche pelo Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CEIICH) da Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) (2012). É membro do Núcleo Interdisciplinar de Estudos de Gênero da UFPR.
E-mail: nfurlin@yahoo.com.br.

quando se considera somente o universo da teologia católica³, vemos se ampliar a desigualdade entre a participação feminina e masculina na docência.

Nesse sentido, nossa pesquisa de tese tem evidenciado que no ensino da teologia católica a docência masculina chegava a 84,7% do total dos profissionais, o que significa que a representação feminina alcançava os índices de 15,3%, ou seja, no universo da teologia católica a diferença entre a docência masculina e feminina chegava a 69,4 pontos percentuais. Também se observou uma assimetria no nível de formação, isso porque do total dos profissionais que possuíam doutorado, as mulheres representavam 13,7% e os homens 86,7%. Isso tem um peso significativo porque este nível de formação acadêmica confere legitimidade para a pesquisa acadêmica. Assim sendo, o estudo aponta a tendência da continuidade de uma produção teológica elaborada desde a perspectiva da experiência e da subjetividade masculina.

Não há dúvidas de que as dinâmicas que produzem desigualdade de gênero no universo acadêmico da teologia, em parte, resultam de um processo histórico de reprodução do pensamento teológico tradicional e androcêntrico, em cujo discurso as representações de gênero e as imagens simbólicas do sagrado produziram desigualdades, hierarquias e práticas organizacionais no espaço socioeclesial, que privilegiaram o sujeito masculino e excluíram as mulheres da construção histórica do cristianismo.

Este ensaio de pesquisa tem como campo de análise o universo do saber teológico. Por isso convém situar, mesmo que maneira breve, a especificidade desse saber. Como toda a ciência, a teologia também tem seu objeto de estudo que é a figura de *Deus*. Entretanto, como não é possível estudar diretamente um objeto que não se pode ver ou tocar, estuda-se Deus a partir da sua revelação divina, que no cristianismo ocorre, sobretudo, por meio da revelação de Deus na história Bíblica e nos acontecimentos da realidade social, desde uma perspectiva de fé. No sentido hegeliano, a teologia é o estudo das manifestações sociais de grupos em relação às divindades.

Com o advento da modernidade, o pensamento teológico passou a ser visto como um pensamento arcaico, porque regia a velha sociedade e se opunha à modernidade emergente, já que esse pensamento era fundado na hierarquia e na tradição. A sociedade moderna, marcada pela emancipação do indivíduo, se consolidava numa relação de oposição aos fardos das tradições e das hierarquias fixas e naturalizadas. A tradição e a hierarquia foram substituídas por ou-

tros valores, como a igualdade e a liberdade do indivíduo, os quais se tornaram fundamentais para o processo de consolidação do Estado moderno e democrático. Entretanto, com o *Concílio Vaticano II*⁴ a teologia foi incorporando os valores da modernidade e certas categorias epistemológicas da filosofia moderna, constituindo-se como uma ciência humana de perspectiva hermenêutica, com o objetivo de desvelar o sentido último e transcendente da vida humana. Ela, ainda, passou a dialogar com as ciências modernas, exatas e humanas, no sentido de crítica e de estímulo mútuo, em vista da concretização do projeto emancipatório, que é o sentido último de toda a ciência. Entretanto a especificidade da teologia, segundo o teólogo Luiz Carlos Susin (2006, p.557) é o fato de ela se constituir como um saber, “cuja racionalidade depende da experiência da fé”⁵.

A teologia, assim como as diferentes ciências, ao longo de muitos anos se caracterizou como um saber masculino, não só pela representatividade massiva desses sujeitos, mas porque toda a sua construção foi realizada a partir da visão masculina. Desse modo, este artigo, inspirado em uma perspectiva sociocultural da crítica feminista, problematiza o saber teológico tradicional, procurando compreender como é produzida a desigualdade de gênero e como as mulheres se constituem sujeitos femininos de saber no universo teológico. Para isso elegemos como referencial teórico-analítico alguns conceitos produzidos por autoras feministas, como Tereza de Lauretis (1994), Rosi Braidotti (2004) e Judith Butler (2003, 2007, 2009a, 2009b) e pelas concepções teóricas de Michel de Foucault (2004, 2007a, 2007b), acerca do poder e da subjetividade.

SABER TEOLÓGICO: PRÁTICAS DISCURSIVAS E REPRESENTAÇÕES DE GÊNERO

Entendemos o gênero como uma categoria analítica, relacional, social, histórica e dinâmica, que possibilita a compreensão dos comportamentos humanos e desvela como as representações do masculino e do feminino regem as práticas socioculturais. Segundo Tereza de Lauretis (1994), o gênero é o conjunto de efeitos que são produzidos nos corpos por diferentes tecnologias. Entre essas tecnologias sociais, a autora cita o cinema, os discursos que incluem as teorias epistemológicas e as práticas institucionais, bem como as práticas cotidianas, marginais aos discursos hegemônicos, situadas nas microrrelações políticas. Nessa perspectiva, é possível considerar que no universo teológico, o discurso masculino funcionou como uma *tecnologia* que produziu relações de

gênero desiguais, legitimadas pela produção cultural da diferença sexual.

Tomando por base a discussão performativa do sexo em Butler (2007), pode-se dizer que a Teologia Moral, produzida sob o imperativo da *heterossexualidade*, assumiu os valores e as normas do modelo *heteronormativo*⁶ da estrutura social. E, sendo uma produção discursiva masculina, legitimada dentro do universo religioso, sua prática reiterativa produziu o sexo feminino como inferior ao masculino e, isso, ao longo do tempo, adquiriu um efeito naturalizado, que legitimava a exclusão das mulheres em instâncias de liderança eclesial e de produção de saber teológico, uma vez que se acreditava que elas eram de uma “condição inferior”, por causa de seu sexo.

Assim sendo, o saber teológico tradicional e masculino, como uma *tecnologia gênero*, produziu determinados modelos do feminino, compatíveis com projetos e práticas do próprio imaginário masculino, de modo que, nesse discurso, as mulheres não aparecem como sujeitos históricos do cristianismo. A perspectiva masculina da teologia penetrou tudo o que se tornou “conhecimento legítimo”, ou seja, do que foi selecionado para o cânone oficial desta área de pensamento. Nesse sentido, Simone de Beauvoir⁷ já havia mencionado que “boa parte da produção discursiva moderna é um discurso dos homens sobre o ‘grande Outro’, a mulher”. (BEAUVOIR, 1949, *apud* ADELMAN, 2009, p. 86).

Para Foucault, os discursos devem ser tratados como prática, já que são atravessados por dinâmicas de poder que produzem o que é enunciado.

Gostaria de mostrar que o discurso não é uma estreita superfície de contato, ou de confronto, entre uma realidade e uma língua, o intrincamento entre um léxico e uma experiência [...] revela, afinal de contas, uma tarefa inteiramente diferente, que consiste em não mais tratar os discursos como conjuntos de signos [...] mas como práticas que formam sistematicamente os objetos de que falam. (FOUCAULT, 2007a, p. 54-55).

Na visão desse autor, uma prática discursiva faz com que se estabeleça um vínculo entre relações de poder e os efeitos da palavra dita. A filósofa feminista Judith Butler (2007 p. 154) se aproxima do pensamento de Foucault ao conceber que o discurso carrega em si um poder performativo capaz de produzir materialidade. Ela entende a performatividade⁸ como uma prática reiterativa e citacional, por meio da qual o discurso produz os efeitos do que nomeia. Essa performatividade é sempre “a reiteração de uma norma ou de um conjunto de normas” (BUTLER,

2007, p.167). Isso significa que as normas regulatórias dos discursos trabalham de forma performativa, produzindo a materialidade dos corpos, bem como a construção cultural da diferença sexual, sob a ótica de um imperativo heterossexual. Assim como Foucault, Butler menciona que, na teoria do ato da fala, um ato performativo é aquela prática discursiva que efetua ou produz aquilo que se nomeia. No entanto, o fazer existir o que se nomeia, em Butler, só é possível por meio do poder reiterativo do discurso. Assim, “a performatividade de gênero só pode teorizada dentro da prática forçosa e reiterativa dos regimes sexuais regulatórios” (BUTLER, 2007, p.170), já que ele é um efeito dissimulado do poder e de normas heterossexuais. Essa autora inaugura a compreensão de que o gênero é performativo.

Isso significa que o gênero não expressa uma essência interior de quem somos, mas é constituído por um ritualizado jogo de práticas que produzem o efeito de uma essência interior. Eu também penso que o gênero é vivido como uma interpretação, ou um jogo de interpretações do corpo, que não é restrita a dois, e isso, finalmente, é uma mutável e histórica instituição social. (BUTLER, 2006, p.4.).

Butler argumenta de que o gênero não pode ser construído como uma identidade estável ou um lócus de ação do qual decorrem vários atos, uma vez que a noção de performatividade remete a uma prática interativa e citacional, na qual os discursos produzem os efeitos que nomeiam e produzem subjetividades, também, masculinas e femininas. Nessa perspectiva, a teologia como uma prática discursiva, reiterativa e citacional, durante muito tempo produziu e reproduziu modelos de gênero, segundo a norma da heterossexualidade, hierarquizando práticas sociais, de acordo com uma diferenciação sexual culturalmente construída.

No pensamento teológico, a produção da diferença sexual e das concepções acerca das mulheres tem origem em três raízes históricas: a tradição grega na qual se têm o mito da criação da primeira mulher (*Pandora*) e as concepções biológicas de fecundação de Aristóteles; na judaica, a cosmologia e, particularmente, o mito da criação de Adão e Eva; e na Cristã, somada às explicações oriundas do judaísmo, tem-se a radicalidade das explicações do pensamento de Agostinho⁹, Isidoro e Tomas de Aquino¹⁰, entre outros pensadores cristãos. (CHASSOT, 2009, p. 46). As práticas discursivas, oriundas dessas tradições religiosas, justificaram a inferioridade das mulheres, imprimindo-lhes apenas funções vinculadas ao seu corpo biológico, uma vez que o sexo feminino foi sendo materializado como inferior e desqualificado para atividade intelectual. Nessa perspectiva, considera-se

que os discursos teológicos androcêntricos, ao longo da história, produziram impactos negativos tanto para a construção da subjetividade feminina como para os processos socioeclesiais, os quais ganhavam legitimidade para limitar as possibilidades de ação e de acesso ao conhecimento para as mulheres.

Estudos têm mostrado que a construção do pensamento teológico recebeu fortes influências da filosofia grega, sobretudo, a de Aristóteles, em cujo pensamento as representações simbólicas se baseavam nas dicotomias quente/frio; seco/úmido, puro/impuro, que correspondiam, respectivamente, ao masculino/feminino. Para a antropóloga Françoise Héritier (1996), a desigualdade ideológica e social entre os sexos tem origem nessas oposições binárias, conotadas como negativo e positivo. Com base nessas concepções, o homem era tido como um ser mais perfeito e a mulher uma matéria fria e sem potência, portanto um ser menos perfeito. Aristóteles considerava que a natureza imperfeita da mulher provinha de sua frieza, manifestada pelas perdas de sangue, o qual era considerado como elemento portador da vida. Logo, perdendo sangue as mulheres não conseguiam chegar ao grau de calor do corpo dos homens. Sendo frias, elas eram inferiores. Essa concepção da inferioridade das mulheres também aparece no discurso da tradição judaico-cristã, na expressão clássica da oposição puro/impuro, que reflete a dicotomia masculino/feminino. Nessa tradição, as mulheres eram consideradas como naturalmente impuras pelo fato de perderem sangue durante a menstruação e o parto. Tais representações foram reproduzidas durante muito tempo no universo do ensino teológico e nas liturgias eclesiais, a ponto de trabalhar de forma *performativa* e produzir efeitos nas práticas sociais e eclesiais. Ou seja, se materializou e se justificou a incapacidade das mulheres para o “serviço do altar”. Tal situação revela que, na configuração do *ethos* das mulheres, o transporte simbólico de certas concepções de corpos biológicos funcionou como um mecanismo manipulador e produtor de realidade social, materializando a diferença sexual à serviço dos interesses de uma cultura androcêntrica.

As ideias dicotômicas influenciaram o pensamento filosófico e teológico de Agostinho e Tomás de Aquino, os quais se tornaram grandes inspiradores da teologia na Idade Média e Moderna. De acordo com Ranke-Heinemann (1996, p. 87), na teologia da antiguidade prevaleceu a noção de Aristóteles de que a alma do feto masculino só ocorria depois de quarenta dias da concepção, enquanto o feto feminino adquiria alma noventa dias depois. Essa diferença temporal não se remetia somente a uma questão tem-

poral, mas de qualidade humana, já que a alma pertencia primeiro ao homem e depois à mulher. Assim, a essência da humanidade era vista como algo mais masculino do que feminino.

Os escritos bíblicos, resultado de uma visão androcêntrica, justificaram a hierarquia de sexos e a invisibilidade das mulheres no serviço de liderança, no meio eclesial. Apesar de o apóstolo Paulo incluir algumas mulheres na liderança e na organização das comunidades cristãs, ele manteve-se dentro da ordem patriarcal. Essa sua postura pode ser percebida em alguns dos seus relatos, em que se descreve como deveria ser a conduta das mulheres durante as celebrações. Com o decorrer do tempo, a figura da mulher pregadora do início do cristianismo foi desaparecendo do cenário eclesiástico. Isso mostra concretamente como o cânone oficial do saber teológico foi sendo instituído e se fez legitimar por meio de discursos selecionados que se colocavam em acordo com os interesses da subjetividade masculina, e deixavam as mulheres na condição de não sujeito, “o outro” do memo.

Segundo Ranke-Heinemann (1996), já nos primórdios do cristianismo, com a Teologia Prática dos *Padres da Igreja*¹¹, as mulheres foram rapidamente afastadas da esfera da Igreja e do sagrado. As constituições apostólicas não permitiam que as mulheres ocupassem postos na Igreja. Essas constituições tiveram grande influência no meio eclesial e exerceram poder performativo, uma vez que se alegava terem sido elaboradas pelos apóstolos. Por volta do ano de 1140 se incorporou uma norma do *Decreto de Graciano*¹², que permaneceu até a contemporaneidade, a qual dizia o seguinte:

[...] não permitimos que as mulheres exerçam o ofício do ensino na Igreja; pelo contrário, devem simplesmente rezar e ouvir os mestres. Para nós, o próprio Mestre e Senhor Jesus só nos enviou os Doze apóstolos para ensinar o povo. Mas nunca enviou mulheres, embora essas não faltassem. Pois a mãe do senhor estava conosco, sua irmã, Maria Madalena, Maria, a mãe de Tiago, Marta e Maria, as irmãs de Lázaro, Salomé e muitas outras. Se tivesse sido conveniente, ele as teria chamado por conta própria. (RANKE-HEINEMANN, 1996, p. 145 – grifo nosso).

O conteúdo desse discurso produzido segundo uma visão masculina e repetido inúmeras vezes nas ações eclesiais, pelo sujeito homem e clérigo, evidentemente, exerceu um poder performativo, submetendo as mulheres à condição do “outro”, ou seja, a um não sujeito da enunciação. Essa reiteração discursiva e simbólica produziu relações sociais de gênero desiguais, já que “elas tinham que ficar quietas durante os rituais litúrgicos das Igrejas, podendo somente

mover os lábios sem emitir som algum, de sorte que nada do que repetiam podia ser ouvido, ou seja, eram silenciadas” (RANKE-HEINEMANN, 1996, p. 146).

Esta conduta dos “homens da Igreja”, que reproduziam a cultura patriarcal, não estaria revelando o medo “invisível” do potencial das mulheres que podia ameaçar uma posição de poder legitimada? Nesse sentido, Ranke-Heinemann revela que o fato de os homens serem os sujeitos da construção da doutrina católica ou do discurso teológico, as narrativas bíblicas a partir das quais se concebia o protagonismo das mulheres no processo da evangelização, praticamente, não eram enfatizadas ou mencionadas. O *Movimento de Jesus*¹³ questionava as regras culturais da religião judaica e as mulheres, nesse movimento, não eram figuras marginais, mas exerciam a liderança de apóstolas, profetisas evangelistas e missionárias. Essas e outras narrativas foram resgatadas somente no final do século XX, quando as mulheres começaram a se tornar sujeitos de saber no interior das instituições católicas, sobretudo quando passaram a fazer outra leitura do saber bíblico-teológico, fundada na sua própria experiência de fé e à luz das contribuições da teoria feminista e dos estudos de gênero.

Ranke-Heinemann (1996) mostra que os homens teólogos assimilaram as ideias de Agostinho de que a mulheres, para a vida intelectual dos homens, não tinham nenhum significado. Tomás de Aquino, assim como Agostinho, acreditava que o contato com mulheres degradava o espírito dos homens. Segundo Londa Schienbinger (2001, p. 185), esse era um pensamento influenciado pela cultura, já que a antiga tradição hebraica sustentava o imaginário de que através do contato com as mulheres os homens perdiam o poder da profecia. E, isso explica o porquê na Idade Média a vida intelectual era uma vida celibatária e acontecia nos mosteiros, ou quais influenciaram o surgimento das universidades. Tais práticas e representações em torno do feminino legitimaram a perpetuação do sujeito masculino nas instâncias de poder eclesial, tanto na organização interna da Igreja como no campo intelectual, da construção do saber e do ensino bíblico-teológico.

As representações de gênero no pensamento de Tomás de Aquino levaram a uma construção negativa em torno de feminino. No sentido foucaultiano, pode-se afirmar que suas ideias se constituíram uma *prática discursiva*, que foi naturalizando a inferioridade intelectual das mulheres, a partir de uma determinada leitura da diferença biológica dos sexos. Trata-se de um discurso que foi materializando práticas sociais discriminatórias, em que as mulheres não po-

diam ascender alguns espaços de liderança, porque se acreditava que elas eram inferiores, pela própria natureza de seu sexo, como aparece em um fragmento do pensamento de Tomás de Aquino:

A igualdade entre os dois sexos existe no plano da graça e da salvação, mas não no plano da natureza, pois a virtude ativa que se encontra na semente do macho visa produzir algo que se assemelhe em perfeição ao sexo masculino. Se por acaso uma mulher for gerada, é em função da fraqueza dessa virtude ativa ou de alguma má disposição da matéria, ou até de alguma transmutação vinda do exterior. [...] O sexo feminino não pode significar superioridade em nada, porque o estado da mulher é sujeição. Ela não pode, portanto, receber o sacramento da ordem. (AQUINO, *Suma Teológica* v.2, 1980. q. 92, art. 1)

Ao sustentar a ideia de que as mulheres estariam em um estado de subordinação e de inferioridade, se justificava a sua incapacidade para o serviço ordenado. Ou seja, essa subordinação aos homens era, para Tomás de Aquino, o verdadeiro motivo para negar às mulheres qualquer ofício eclesial. Essa hierarquização desigual de gênero, que foi sendo performatizada pelos discursos teológicos, também se afirmou por meio de representações simbólicas, ou seja, por meio do reforço de atributos masculinos da imagem de Deus, que serviu para justificar as estruturas sociais patriarcais na família, na sociedade e na Igreja, tornando as hierarquias “normais” e “abençoadas por Deus”. O discurso teológico masculino, ainda deu ênfase aos “mitos bíblicos”¹⁴ femininos que subordinavam as mulheres ao mundo masculino e justificavam a sua função social associada à reprodução biológica, bem como os que associavam as mulheres ao pecado, queda e perigo, ou seja, como as responsáveis pela tentação dos homens ao pecado. Aqui, as mulheres eram vinculadas à imagem de Eva, que se inscreve no mito da criação. Assim, praticamente, até o Vaticano II se reproduziu a ideia de que a queda da humanidade havia sido iniciada pela mulher, com a expulsão do paraíso, por culpa de Eva¹⁵. Associado ao “mito de Maria”, a teologia tradicional enfatizou somente algumas de suas características, tais como: “mãe de Deus”, “mãe virginal” e “serva de Deus”. Exaltavam-se, ainda, as virtudes da humildade, do silêncio, da submissão, da obediência, entre outras. Para a teóloga Elizabeth Fiorenza (1995), essa “mariologia”, anunciada por homens, servia para manter a dependência e a submissão das mulheres ao gênero masculino.

Ao se evocar o mito “Mãe de Deus”, definia-se que a missão primeira das mulheres estava vinculada a um corpo com capacidade biológica para a maternidade. O mito de “Mãe Virginal” funcionava no sentido de dividir as mulheres no interior da comunidade católica, uma vez que não se podia ser ao mesmo

tempo virgem e mãe. Assim, a partir dessa leitura biológica sobre os corpos, umas estavam destinadas a consumir a sua própria “natureza” pela maternidade e outras a transcendiam pela vida casta e “virginal”. A imagem de “Maria serva de Deus”, ao ressaltar a postura de total obediência e submissão à vontade de Deus, se colocava em oposição à imagem de Eva, a “mulher desobediente”. Evidentemente, esse discurso simbólico e masculino legitimava a cultura patriarcal, e parecia ter uma força poderosa, porque se fundava na ordem do sagrado, fazendo parecer que era da vontade divina que a função das mulheres estivesse vinculada à reprodução, à submissão e ao silêncio. Nessa leitura, era a diferença biológica, associada à imagem de Maria como mãe, que orientava os comportamentos e os papéis sociais para o universo feminino, segundo os interesses da cultura patriarcal.

Essas representações sobre o feminino produziam realidade social e cultural, já que colocavam as mulheres em uma posição de inferioridade na hierarquia de gênero e reproduziam a cultura patriarcal no espaço social e eclesial. Nessa dinâmica, facilmente podia-se naturalizar o espaço privado como uma “determinação divina” para as mulheres, dada por uma compreensão de que a inferioridade já estava inscrita no sexo feminino. Nessa lógica, caberia às mulheres somente as funções de mãe e esposa em uma relação de subordinação ao homem. Assim, esse discurso, ao operar no universo do imaginário simbólico, legitimava a desigualdade de gênero como um destino imposto pela divindade. Sem dúvida, isso nos faz concordar com Lauretis (1994) de que os discursos funcionam como tecnologias que produzem o gênero, e, sobretudo, com Butler quando esta afirma que a “performatividade de gênero não pode ser teorizada separadamente da prática forçosa e reiterativa dos regimes sexuais regulatórios” (BUTLER, 2007, p.170) que, neste caso, são visíveis nos discursos teológicos masculinos, que normatizavam os comportamentos sociais para o sexo masculino e feminino.

Enfim, tudo o que aqui descrevemos nos faz afirmar que o discurso teológico tradicional, desde a antiguidade, reproduziu representações simbólicas que, por seu poder reiterativo, teve uma função performativa produzindo corpos inferiores e, conseqüentemente, práticas sociais e eclesiais desiguais no que se refere às relações de gênero. Ou seja, legitimou a inferioridade do sexo feminino, hierarquizou funções para cada sexo, discriminou e excluiu as mulheres do direito de cidadania eclesial, invisibilizando a sua participação, na história do cristianismo.

Entretanto, a Teologia Feminista, que emerge no

campo teológico após o Vaticano II, inspirada na crítica feminista e na abordagem dos estudos de gênero, veio questionar as formas canônicas do saber teológico androcêntrico, cujo pensamento produziu efeito performativo no processo de institucionalização e reprodução da desigualdade nas relações de gênero, no universo religioso, por um longo período da nossa história.

A EMERGÊNCIA DE NOVOS SUJEITOS E DE NOVOS SABERES

Segundo Lauretis (1994), a construção das relações de gênero não resulta somente das representações socioculturais, mas também da autorrepresentação. Nesse sentido, entre as tecnologias de gênero, que já mencionamos neste trabalho, a autora cita a *narrativa* que inclui a experiência, como uma forma de construção da subjetividade. A experiência é compreendida como um “complexo de efeitos, hábitos, disposições, associações e percepções significantes, que resultam da interação semiótica do eu com o mundo exterior” (LAURETIS, 1994, p. 217). Para essa autora, é no processo dinâmico da cultura que o sujeito refaz constantemente a sua experiência e esta ocorre por meio do seu engajamento na realidade, na qual se inclui as relações de gênero, de modo que é pautada nessa concepção que Lauretis considera o gênero como produto da autorrepresentação. Ou seja, trata-se de uma subjetividade que é construída não só por representações sociais discursivas, mas também pela própria experiência e pela produção de novas narrativas, cuja experiência se processa na interação social. Nessa perspectiva, pode-se compreender ação das mulheres teólogas que, interagindo com os discursos tradicionais, ousaram elaborar outro discurso teológico, tendo como base as suas percepções da realidade, a sua experiência de engajamento social e de fé e as perspectivas da teoria feminista e dos estudos de gênero.

Essa concepção de que produção da subjetividade pode ocorrer por meio de uma relação reflexiva consigo mesmo, motivada por dinâmicas e processos sociais, é evidente também nos estudos de Foucault (2007b), sobretudo, quando ele faz a passagem da noção do sujeito produzido por discursos e normas para a *subjetivação ética*. Esse modo de subjetivação se processa por atos de reflexão e de liberdade no interior das microrrelações de poder que se inscrevem nas práticas discursivas e regras normatizadoras. Ou seja, é no interior das dinâmicas de poder que um sujeito pode ser capaz de ações livres, dando direção à sua própria conduta. Em Foucault, essa liberdade

aparece como um processo complexo que se engendra por meio de reflexão, prática e atitude. Nesse sentido, o

objeto ao qual se aplicam a reflexão, a prática e a atitude é o sujeito: nós mesmos, enquanto seres historicamente determinados, em parte por relações de poder-saber, mas ao mesmo tempo, sujeitos à transformação, capazes de enfraquecer as fronteiras, os limites que nos constituem por meio de um trabalho sobre nós mesmos, em exercício prático crítico, uma estética da existência. (NASCIMENTO, Espaço Michel Foucault. www.filoesco.unb.br/foucault).

Assim, a produção da teologia em perspectiva feminista, cuja emergência veio de vozes tidas como “subalternas e marginais” em um contexto onde a norma válida era a masculina, começa a dar visibilidade à ação de um “novo sujeito” no universo do saber teológico. É, sem dúvida, a ação de um sujeito que havia sido produzido por relações de poder/saber, mas que agora constrói as suas condições por meio de atos de liberdade e de reflexão questionando e ressignificando os saberes hegemônicos, que limitavam as possibilidades da subjetividade feminina. Essa ação narrativa veio enfraquecer o poder normatizador dos discursos hegemônicos que agia sobre as subjetividades femininas. São novas narrativas teológicas que agora também funcionam como práticas discursivas ou, no sentido de Judith Butler, que exercem poder performativo capaz de produzir novas subjetividades e novos modelos de gênero.

Vale lembrar que a Teologia Feminista nasceu em um contexto sociocultural de lutas feministas e de diferentes organizações de mulheres, na década de 1960 e 1970. No entanto, considera-se que a sua origem se encontra no século XIX, com a primeira produção feminista na área da teologia - *The Women's Bible*, publicada nos Estados Unidos nos anos de 1895 e 1898, cuja obra foi resultado da interpretação de textos bíblicos feita por mulheres especialistas da área. Mas, é na década de 1980 que a Teologia Feminista ganhou corpo e legitimidade acadêmica, cuja produção também foi possível pelo diálogo que se estabeleceu com as teorias feministas de diferentes áreas acadêmicas e pela incorporação da abordagem epistemológica de gênero.

Na América Latina essa teologia surgiu inspirada na trajetória norte-americana e europeia, porém com características específicas do contexto sociocultural latino-americano. Já, no Brasil, a Teologia Feminista construiu uma trajetória específica, mesmo que vinculada a da América Latina. Isso porque, o seu processo de elaboração, consolidação e reconhecimento ocorreu por meio da articulação de diver-

sos encontros nacionais de teólogas¹⁶. Essa iniciativa veio da necessidade de se produzir uma teologia que levasse em conta a experiência de fé das mulheres e que ressignificasse as representações simbólicas que haviam sido produzidas por uma visão majoritariamente masculina. Assim, os encontros possibilitaram a agregação crescente de mulheres que compartilhavam de sonhos comuns e estavam comprometidas com uma produção acadêmica, ainda que, às margens do discurso teológico hegemônico, daria visibilidade à voz de um novo sujeito de saber - mulheres -, cuja voz havia sido historicamente silenciada por discursos e práticas eclesiais androcêntricas.

Nessa nova elaboração, as teólogas feministas buscaram reler e problematizar as representações do feminino, inscritas na teologia androcêntrica e tradicional. Por exemplo, as virtudes de Maria mais destacadas na *Mariologia*¹⁷ masculina e nos quatro *Evangelhos*¹⁸ eram a de uma Maria jovem pura, ingênua na sexualidade, serva obediente, submissa, a mãe aflita com o filho, a Maria do silêncio, que suporta o sofrimento sem reclamar. Esse modelo de mulher, segundo Mercedes Brancher (2009), atendia mais aos desejos sonhados pelo *kyriarcado*¹⁹. Para a teóloga feminista Elisabeth Schüssler Fiorenza (2000, p. 231), “a supremacia do masculino no controle da mariologia cria uma imagem sociocultural do feminino que santifica a marginalização e a exploração das mulheres”.

A Teologia Feminista fez uma releitura do mito de Maria, dando acento à outras características que não foram mencionadas no discurso teológico hegemônico, tais como: a) *Maria Mãe-Deusa*, que assemelhava Maria às antigas deusas mitológicas da Grécia e reforçava a divindade de Maria; b) *Maria Apóstola*, que acenava para a liderança exercida por Maria e pelas outras mulheres no *Movimento de Jesus*. Além disso, essa teologia buscou resgatar, na história bíblica, os atributos femininos da divindade, como a imagem da *Divina Sabedoria*, *Sofia*, *Deus Trindade*, *Deus Mãe*, entre outros. Para as teólogas feministas, essas novas imagens produziam um efeito simbólico no processo de “libertação” das mulheres e possibilitavam a construção de novas subjetividades femininas no espaço social e eclesial. Segundo Ivone Gebara (2006), trabalhar o simbólico é importante para a Teologia Feminista, já que por meio disso também se percebe o quanto a absolutização de certos símbolos e, até mesmo de certos “mitos” tiveram influência nos comportamentos cotidianos, aprisionando as mulheres do direito de decidir e de serem reconhecidas como sujeitos de direitos e como sujeitos históricos. Ao se trabalhar a dimensão simbólica do cristianismo toca-

-se em algo secular, uma vez que este foi estruturado politicamente a partir das figuras masculinas.

A mulher vai descobrindo uma nova maneira de fazer teologia, a partir da tomada de consciência da fecundidade libertadora de uma releitura bíblica, e da necessidade de descobrir a sua própria identidade, 'desconhecendo o lugar' que o homem lhe outorgou e que foi por ela introjetado. (TEPEDINO, 1985, p.376).

Nota-se que a consciência reflexiva, que emerge da experiência compartilhada de uma situação de discriminação histórica das mulheres, e a percepção de sua ausência nos processos de produção do saber, se tornam um ponto de partida para as ações políticas de resignificação da teologia e da própria subjetividade. Na visão de Ana Tepedino, foi por meio da produção teológica, feita pela perspectiva das mulheres, que elas se lançaram no desafio de "desconhecer o seu lugar", ou seja, "desconhecer" o lugar que lhes fora outorgado pela perspectiva androcêntrica e que elas mesmas haviam internalizado. (TEPEDINO, 1985). Ou seja, elas eram cúmplices do próprio poder que as submetem, de modo que o uso do termo "desconhecer", também justificava a nova realidade experimentada pelas mulheres, uma vez que, até então, ocupavam na sociedade e na Igreja um lugar subalterno e passivo. Esse momento também marca o início de um processo de reinvenção da subjetividade feminina, que parece se autoafirmar por meio da contragenealogia, nos termos de Braidotti (2004). Pode-se dizer, então, que é na própria dinâmica de um poder normatizador que as teólogas, que se autodominam feministas, constroem-se sujeitos éticos, questionam o poder das normas regulatórias, produzem-se subjetivamente por atos reflexivos, tornando-se capazes de reconduzir a sua vida por outros caminhos. Nesse sentido, Butler (2009) já havia mencionado que um ato de agência ou de liberdade sempre ocorre em um contexto de poder que é facilitador e limitador ao mesmo tempo. No entanto, "essa agência ética nunca está de todo determinada e nem é totalmente livre. Sua luta ou seu dilema principal é o fato de ser produto de um mundo, mesmo que, de alguma forma, se produz por si mesmo". (BUTLER, 2009, p.33).

Vale lembrar que as teólogas feministas buscaram revisar criticamente à teologia tradicional e masculina, no intuito de problematizar e desconstruir processos que produziram a desigualdade de gênero no meio social e eclesial. A tentativa de dar visibilidade às personagens femininas da história bíblica e aos

atributos de Maria, não expressos no pensamento masculino, constituiu-se parte da crítica feminista, que trouxe ao campo da produção acadêmica teológica um caráter inovador.

Nessa perspectiva, é possível afirmar que a emergência da Teologia Feminista integra a grande rede dos processos de reinterpretação e de desconstrução de discursos construídos por meio de uma visão masculina. Também aponta para a atitude de uma resistência ativa, ou seja, de mulheres que não se curvam diante da experiência do conhecimento masculino e do poder normatizador, que esses discursos impõem para as práticas eclesiais, mas usam de estratégias políticas para "criar novos espaços de discurso, reescrever narrativas culturais e redefinir termos de outra perspectiva – uma visão de 'outro lugar'" (LAURETIS, 1994, p. 336). De invisibilizadas e inferiorizadas, por um discurso permeado de representações simbólicas, que legitimavam espaços e papéis sexuais para cada gênero, subordinando e sujeitando as mulheres ao poder masculino, as teólogas, por meio da ação de produzir saber teológico, passaram a se constituir sujeitos no interior de um campo que segue demarcado pela presença hegemônica do sujeito masculino e por construções androcêntricas. Entretanto, nesse universo de saber, a produção acadêmica das mulheres, pautada em abordagens dos estudos feministas e de gênero, ainda encontra resistência por parte dos sujeitos hegemônicos deste campo de saber - homens celibatários e membros da estrutura hierárquica da Igreja Católica. Isso faz com que as mulheres teólogas e professoras criem suas próprias estratégias de resistência que garantem a legitimidade de sua ação no ensino e na produção acadêmica, fazendo valer o direito de cidadania eclesial²⁰ nos processos históricos do cristianismo.

ESTRATÉGIAS DE RESISTÊNCIA POLÍTICA NA EXPERIÊNCIA DE TEÓLOGAS DOCENTES²¹

Além da produção da teologia, sobre a qual abordamos no item anterior, as mulheres teólogas, que foram entrevistadas em nossa pesquisa, constroem estratégias de resistência política à ordem simbólica masculina, também, no espaço da docência. Segundo as suas narrativas, ocupar um lugar no universo do saber teológico, seja como professora, seja como produtora de saber exige delas uma construção contínua de espaços e de posições conquistadas, já que para elas, ao contrário dos professores masculinos, os espaços nunca lhes são dados, mas construídos. Essa construção atravessa as relações que se estabelecem com os alunos, colegas de trabalho e com as estrutu-

ras de ensino.

Nesse sentido, uma das estratégias que as mulheres utilizam para legitimar a sua presença no campo do saber teológico é a demarcação da diferença como fator importante no ato de ensinar e de produzir conhecimento, como elas mesmas fazem questão de repetir: "O olhar feminino de quem faz teologia é diferente. A mulher ensina de outro modo. É muito diferente. Eu acho que a mulher faz diferença e a gente tem essa fala dos alunos." (Priscila). Na verdade, essa postura de reafirmar a diferença da parte de um sujeito feminino que traz experiências singulares para o universo teológico, não rompe com a estrutura androcêntrica, mas do ponto de vista das concepções de Braidotti (2004), funciona como uma estratégia política que pretende dar visibilidade e legitimidade às mulheres, na posição de sujeitos do ensino, de um feminino alternativo, que não é desqualificado e nem irrepresentável. Paradoxalmente, essa posição parece ressencializar um feminino produzido pelo sistema simbólico masculino, que justificou e legitimou processos desiguais. É um sujeito que se constitui dentro e fora da lógica do poder hegemônico, no sentido de Lauretis (1994), como uma estratégia política de resistência e de constituição ética de si.

A demarcação da diferença como positiva, de certa forma, remete-se as lutas do feminismo da diferença, em que se considera ser necessário afirmar a diferença, de modo que possam ser criados valores positivos em torno dela, a partir de uma repolitização dos aspectos que eram negados pela corrente da igualdade, que apagava o sujeito mulher, ficando na posição do "outro". Essa corrente, embora reconheça a igualdade na dignidade de direitos, afirma que mulheres e homens são diferentes por natureza e que esta diferença implica formas diversas de sentir, ver, comportar-se e pensar o mundo, defendendo uma essência do feminino. Em nome disso, as mulheres reivindicam a diferença como uma categoria central e fundamental na elaboração de suas estratégias de ação. (HITA, 2002, p. 326). Ao enfatizar a importância desses atributos de gênero, específicos para o universo do pensamento teológico, elas parecem valorizar e dar visibilidade a um sujeito que é "mulher", cujo efeito é a criação de um simbólico alternativo do feminino (BRAIDOTTI, 2004). Desse modo, o ato de repetir e reforçar a diferença como um aspecto positivo, em um campo masculino, funciona como prática discursiva, uma vez que se estabelece um vínculo entre relações de poder com os efeitos da palavra dita. Aqui o acento à diferença, mais de que uma essencialização de atributos femininos funciona como uma estratégia política que possibilita a luta pelo reconhe-

cimento e visibilização de condições, habilidades e competências. É uma forma de se posicionar diante dos dualismos de gênero e das marcas das desigualdades construídas nas relações que se estabelecem no universo teológico. Em termos foucaultianos, essa ética se traduz como uma produção de resignificação de si e de resistência, no interior de um contexto androcêntrico e hierárquico.

Uma segunda estratégia de resistência política, que se constata nas narrativas das docentes entrevistadas, tem a ver com uma relativa submissão ao poder da ordem masculina que requer das mulheres fazer tudo mais e melhor e, ainda, ter que perceber as brechas de poder para se fazer existir, em um lugar em que estiveram ausentes por um longo período da história. Segundo as docentes, para os homens o espaço já está dado. Não há necessidade de provar capacidade para obter reconhecimento, uma vez que a sua posição é legitimada pelo sexo masculino e pela identidade de clero que, em termos bourdieusiano, funciona como *capital simbólico*. Já, as mulheres necessitam fazer um esforço bem maior e, a todo tempo, trabalhar mais do que os homens para serem reconhecidas, uma vez que nessa área de saber o seu sexo não lhe confere legitimidade.

Ser mulher ou homem não é a mesma coisa no campo da teologia [...]. Ser mulher e estar nesse lugar, a gente precisa ser muito mais competente do que eles, mas muito mesmo. Você tem que aparecer na sua competência, tem que estudar, você tem que produzir e tal. Você tem que mostrar que os alunos gostam de você. [...] Eu acho que para a gente ficar como professora precisa fazer um esforço enorme. Você tem que ser muito competente, tem que fazer um esforço de estudar e tal e, estar em dia com as coisas. Mostrar que você sabe. Assim quando tem uma palestra, uma semana de teologia, você tem que fazer trabalho e mostrar que é competente para você poder ficar no seu lugar. (Priscila).

Nota-se que as docentes parecem se submeter à lógica de poder, fazendo tudo para corresponder às expectativas das convenções de gênero da ordem social masculina, mas por outro lado, essa postura funciona como uma estratégia política de produção de si, como sujeito feminino de ação. Isto é, nessa relativa submissão à ordem simbólica, elas produzem novos significados de gênero, ou seja, uma afirmação positiva da alteridade, de um sujeito MULHER capaz de liderança, de pensar, de produzir saber, que tem algo a contribuir nesse universo de saber. Ainda, verifica-se que no ato de narrar tais dinâmicas há uma atitude reflexiva e crítica das interlocutoras diante dos códigos normativos de gênero, o que revela que elas têm consciência dos dispositivos de poder que se inscrevem no interior das relações de gênero (SCOTT, 1990) e que impõem pesos e medidas dife-

rentes para os distintos sujeitos do ensino. Nessa relação, aparentemente contraditória, as docentes produzem uma *ética de si*, como um indivíduo-sujeito que tem consciência de sua responsabilidade, ou do seu dever moral consigo mesmo e com os outros e, para isso, pré-dispondo-se a ultrapassar limites e barreiras, mesmo que isso lhes exija “um duplo esforço” de trabalho. De certa maneira, permanecendo nesse lugar, as suas práticas acadêmicas, situadas no campo da ação intelectual, permitem desnaturalizar certas representações de gênero, que inferiorizavam e desqualificam as mulheres, em favor da posituação da diferença. Evidentemente, essas estratégias produzem novos significados para suas vidas ou deslocamentos subjetivos, como parte de um projeto de reinvenção de si e, conseqüentemente, permitem ressignificar o sistema simbólico de gênero (BRAIDOTTI, 2004).

A reflexividade, a consciência de si e a tomada de posição diante das dinâmicas e discursos que inferiorizam o feminino e constroem posições hierárquicas e desiguais de gênero, também aparecem como estratégias de resistência política que as docentes têm assumido. Isso pode ser apreendido em diferentes momentos nas narrativas de algumas das professoras. Uma delas relatou a experiência de sua participação em um congresso de Teologia Moral, uma área temática quase exclusiva do saber/poder masculino. Falou da resistência dos homens diante de sua presença, como mulher nesse grupo de trabalho, das perguntas que lhe fizeram antes de sua apresentação, como, por exemplo: “esse trabalho tem bibliografia? Quem orientou a sua dissertação?”, entre outras. Posturas que parecem ativar o imaginário masculino de um feminino desqualificado para atividades intelectuais. Diante de tais dinâmicas, ela teve que se impor dizendo que já havia defendido sua dissertação, inclusive, com nota máxima e que estava aí na condição de uma expositora como qualquer outro participante. A sua posição impõe uma ética discursiva da diferença sexual, que fragmenta as imposições e a estrutura unitária masculina, ou seja, a sua atitude e o fato de ter se apropriado de um saber, até então restrito ao sujeito masculino, desconstróem um contrato simbólico que se sustenta sobre a inferioridade intelectual e a ausência feminina em lugares da produção de saber, produzindo uma afirmação de si, como um sujeito feminino, no sentido de Braidotti (2004). A atitude de Priscila não é somente de resistência ao preconceito claramente exposto, mas coloca em cena sua experiência situada, sua autonomia profissional e seu lugar de fala como merecido, porque já avaliado, dentro de critérios acadêmicos, que os pares já não podiam negar.

Outras docentes relataram experiências que demarcam a resistência dos professores homens à teologia elaborada desde a perspectiva dos estudos feministas e de gênero. Certamente, essa postura resistente à produção das teólogas, que se autodenominam feministas, tem a ver com o poder que essa produção traz de descortinar o viés androcêntrico da teologia tradicional que privilegiou o sujeito masculino de identidade clerical como representante da divindade. Segundo o relato das professoras, em geral, alguns de seus pares usam de artifícios para ocultar ou desvalorizar a teologia feminista²². Diante dessas dinâmicas sutis de poder, elas tomam posição, mostrando a validade científica de seu saber e a sua importância para a área teológica. Aos poucos elas produziram estratégias de negociação, criando disciplinas obrigatórias e optativas, denominadas *Teologia Feminista e Teologia e Gênero*, que foram sendo inseridas na grade curricular do curso. Conseguiram, ainda, realizar seminários e organizar grupos de trabalhos em congressos teológicos. Esses espaços se tornaram um lugar estratégico para colocar em cena a contribuição das mulheres ao campo do saber teológico. Nesse sentido, a docente Miriam, relatou sobre a luta que precisaram fazer no decorrer de toda uma trajetória até conquistar esses espaços, isso porque no início de suas carreiras acadêmicas elas precisaram buscar espaços estratégicos²³ para “fugir do cerceamento eclesiástico” e, com certa liberdade, debater e publicar a sua produção.

Convém, ainda, mencionar aspectos do relato da professora Madalena, acerca da postura que ela assume para legitimar-se sujeito de saber e de direitos, no jogo de poder inscrito nas práticas normatizadoras da ordem simbólica masculina. Essa professora disse que a sua inserção na disciplina pela qual havia se preparado demorou um bom tempo. Só conseguiu entrar porque soube agir “na hora certa”. Isto é, ao saber que a instituição estava contratando um novo professor para a área de teologia pastoral, com a justificativa de que no quadro da docência não havia nenhum professor com a formação para a tal cadeira, Madalena tomou a palavra, durante uma reunião do conselho diretivo, e disse:

Vocês esqueceram que eu estou fazendo doutorado. Tenho mais capacitação do que ele e tenho esse curso na mesma universidade em que ele está fazendo. Ai, alguém me disse: “desculpa, eu não tinha pensado”. Entendeu? Daí fui contratada, peguei a disciplina e tal. A mulher tem que se mostrar e se adequar às situações, na hora certa. Se o problema é a capacitação, você tem que analisar até que ponto é verdade a justificativa que eles dão a determinada situação. (Madalena).

Essa narrativa parece sugerir que, aqui, a discriminação é sutil e não vem por causa da formação, já

que Madalena é uma profissional qualificada, mas pela diferença, cujo marcador é o sexo. Nesse caso, se pode compreender a ênfase que ela parece dar à sua qualificação profissional como critério de igualdade. Boaventura de Souza Santos (2000) já dizia que as pessoas e os grupos sociais têm o direito a serem iguais quando a diferença os inferioriza, e o direito de serem diferentes quando a igualdade os descaracteriza. Nesse sentido, a docente interage com as regras do campo acadêmico, ou seja, se apropria do discurso da formação específica, que é válida para os sujeitos masculinos, como a possibilidade do vir a ser sujeito feminino de saber teológico, com igual direito de assumir a docência em disciplinas pontuais. Trata-se de uma postura de resistência, de reflexividade e de liberdade diante das práticas institucionais, marcadamente *generizadas*²⁴ pelo masculino, o que, de certa maneira, produz uma crítica à lógica de gênero que rege esse universo teológico. Foucault (2004) já afirmava que um sujeito se constitui não só por práticas de sujeição, mas também por práticas de libertação ou de resistência, que nesse caso parecem ocorrer por meio da liberdade de ação e da capacidade de reflexão crítica das mulheres diante do poder normatizador inscrito no discurso masculino, que rege o campo da teologia.

É possível, ainda, afirmar que no ato de as docentes narrarem a sua experiência pessoal, fazerem a memória de suas estratégias de ação, elas também se distanciam de um modelo de feminino pejorativo e desqualificado, que havia sido reproduzido pelas representações de gênero do discurso teológico tradicional.

Outro fator que parece dar legitimidade acadêmica às mulheres docentes é a aquisição e acúmulo de *capital simbólico*²⁵, que nesse caso lhes é conferido pelo reconhecimento da atuação profissional e pelos índices de produção acadêmica. Nesse sentido, algumas docentes mencionaram a existência de relações sutis de ciúmes, sobretudo, quando as mulheres são mais aceitas ou procuradas pelos alunos para orientações ou quando são convidadas para eventos de grande importância no universo teológico.

Tal situação mostra a existência de microrrelações de poder que se exercem e funcionam no cotidiano das relações sociais de gênero, como campos de lutas. Assim, à medida que as mulheres se fazem existir e se tornam visíveis por sua qualificação e eficiência profissional, por sua produção, pelas relações que estabelecem, elas se apropriam de dispositivos de poder que provocam tensões no campo teológico. Esse poder passa a ser visivelmente legitimado nas inúmeras

orientações de teses, dissertações ou monografias, como também por meio de convites para conferências, que vêm de outras instituições acadêmicas ou não. O deslocamento de um poder que não é fixo, em uma posição de gênero, do qual as mulheres também se apropriam, acaba gerando “ruídos” dentro de uma ordem hierárquica e masculina.

Finalmente, em uma perspectiva butlersiana pode-se dizer que é interagindo com as dinâmicas de poder, situadas em contexto social específico, que as mulheres se constituem sujeitos femininos de saber, produzindo suas estratégias de resistência política para a afirmação positiva da diferença e para dar legitimidade às suas práticas, num universo marcadamente masculino.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo procurou mostrar como as práticas discursivas teológicas, no decorrer da história, produziram cultura e relações de gênero desiguais, tanto no contexto social como no eclesial. As mulheres foram construídas como seres de segunda categoria, desqualificadas para a atividade da produção do saber teológico e para ocupar espaços de liderança no meio eclesial. Essa condição social era legitimada por uma determinada leitura dos corpos, em que o biológico, a *priori*, determinava papéis sociais para cada sexo. Entretanto, é no interior desse contexto limitador e androcêntrico que as vozes silenciadas encontram “brechas” e se fazem ecoar, questionando e enfraquecendo as fronteiras do *poder/saber* hegemônico. São mulheres que, influenciadas pelas transformações sociais, políticas e culturais, da segunda metade do século XX, começam a produzir outras narrativas teológicas, ressignificar saberes e o simbólico em relação ao gênero, produzindo-se sujeitos femininos de saber por meio da construção de estratégias políticas de resistência ao poder da ordem simbólica masculina. Suas práticas acadêmicas e experiências situadas, como mulheres, passaram a desnaturalizar significados fixos de gênero, que colocavam o feminino como inferior e desqualificado. Ou seja, suas práticas e experiências situadas funcionavam como contramemória, criando as condições para a afirmação positiva da diferença.

Por meio da ação da docência no universo teológico elas superam as barreiras de gênero em um lugar que, historicamente, foi considerado não inteligível para elas. Interagindo com as dinâmicas hegemônicas de poder elas constroem suas estratégias políticas de resistência. Negociam espaços de poder, assumem práticas acadêmicas, em que se reafirmam sujeitos

de razão, produzindo um significado positivo para a diferença sexual, como estratégia do devir sujeito feminino de saber teológico. Entretanto, são relações sempre tensas com as convenções normativas de uma estrutura hierárquica e masculina, que aparece impregnada nas relações, no imaginário e nas práticas das instituições católicas.

Indubitavelmente, a ação das mulheres no campo da produção acadêmica teológica se afasta dos efeitos de uma norma histórica de gênero e de sexo, que as identificava como despossuídas de capacidade intelectual. Nesse sentido, corroborando com Butler (2009), podemos afirmar que no universo teológico a agência ética das mulheres docentes e os atos de liberdade que elas inauguram ocorrem em um contexto que se apresenta como facilitador e limitador ao mesmo tempo. No entanto, tal agência nunca aparece totalmente livre e nem totalmente determinada, ou seja, no caso que aqui analisamos, ela se constrói em um contexto de práticas discursivas e normatizadoras, em que nas próprias fissuras de seu poder as mulheres encontraram “brechas” abertas para se constituírem sujeitos femininos de saber/ poder.

Trata-se de uma produção paradoxal, uma vez que ocorre dentro e fora da lógica de gênero do sistema simbólico da tradição patriarcal e da moral católica. Contudo, o constituir-se sujeito feminino de saber aparece conectado com os novos significados que elas produzem para a alteridade que resultam, não só das práticas acadêmicas que as docentes realizam, mas também da autorrepresentação de si, quando ao contarem-se, elas constroem narrativas reflexivas, em que selecionam e interpretam, de forma coerente e crítica, as suas ações e experiências, na relação com os códigos normativos, com os seus pares masculinos e com as práticas das instituições onde atuam.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADELMAN, M. **A voz e a escuta**: encontros e desencontros entre a teoria feminista e a sociologia contemporânea. São Paulo: Editora Blucher Ltda, 2009.

AUSTIN, J. L. **How to do things with words**. Cambridge: Harvard University Press, 1975.

AQUINO, Tomás. Questão 92 – Da produção das mulheres. In: _____. **Suma Teológica**. 2 ed. Porto Alegre: Escola Superior de Teologia São Lourenço de Brindes, 1980, artigo I. (Coleção v.2).

BOURDIEU, Pierre. **Razões práticas**. Campinas: Papirus, 2003.

BRAIDOTTI, Rosi. **Feminismo, diferencia sexual y subjetividad nómada**. Barcelona, España: Editorial Gedisa, 2004.

BRANCHER, M. Em Maria de Nazaré Deus se manifesta. In: BRANCHER, M.; DOMENZI, M. C. (Org). **Maria entre as mulheres**: perspectiva de uma mariologia feminista libertadora. São Leopoldo – RS: CEBI/Paulus, 2009, p. 55-74.

BUTLER, J. **Problemas de gênero**: feminismo e subversão da identidade. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

_____. Entrevista com Judith Butler: O gênero é uma instituição social mutável e histórica. Revista IHU on-line. São Leopoldo-RS UNISINOS, n. 199, p. 3-4, 9. out. 2006. Entrevista concedida ao IHU **On-Line**. Disponível em: <<http://www.unisinos.br/ihuonline/>>. Acesso em: 22 jan. 2009.

_____. **Corpos que pesam**: sobre os limites discursivos do “sexo”. In: LOURO, Guacira Lopes (Org.). **O corpo educado**: pedagogias da sexualidade 2 ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2007. p.150-172.

_____. **Dar cuenta de si mismo**: violencia ética y responsabilidad. Buenos Aires: Mutaciones, 2009.

BEAUVOIR, S. **O segundo sexo**: fatos e mitos. (Vol.1). São Paulo: Circulo do Livro, 1949.

CHASSOT, Atico. **A ciência é masculina?** 4 ed. São Leopoldo – RS: Editora Unisinos, 2009.

FELSKI, R. **The gender of modernity**. London, England: Harvard University Press Cambridge, 1995.

FIORINZA, E. S. **Discipulado de iguais**: uma ekkesia-logia feminista crítica da libertação. Petrópolis: Editora Vozes, 1995.

_____. **Cristologia feminista crítica**: Jesus, hijo de Miriam, profeta de la sabiduría. Madrid: Trota, 2000.

_____. Mariologia, ideologia de gênero e o disciplulado de iguais. In: BRANCHER, M; DOMENZI, M. (Org). **Maria entre as mulheres**: perspectiva de uma mariologia feminista libertadora. São Leopoldo – RS: CEBI/Paulus, 2009.

FOUCAULT, M. **A hermenêutica do sujeito**. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

_____. **Arqueologia do saber**. 7 ed. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 2007a.

_____. **História da sexualidade**: o cuidado de si. 9 ed. São Paulo: Edições Graal, 2007b.

GEBARA, I. Pensar a rebeldia cristã a partir das relações de gênero. In: SOUZA, Sandra Duarte de. **Gênero e religião no Brasil**: ensaios feministas. São Paulo: Umesp, 2006.

GÊNESIS. In: **BÍBLIA** sagrada. Edição Pastoral. Tradução de Ivo Storniolo e Euclides Martins Balancin. São Paulo: Paulus, 1990. p. 14-64.

HÄRING, Bernhard C. S.S. R. **A lei de Cristo**: Teologia Moral para sacerdotes e leigos. São Paulo: Herder, 1960. (Tomo I, Teologia Moral Geral).

HERITIER, F. **Masculino e feminino**: O pensamento da diferença. Lisboa: Instituto Piaget, 1996.

HITA, Maria Gabriela. **Igualdade, identidade e diferença(s)**: Feminismo na reinvenção de sujeitos. In BUARQUE, Heloísa de Almeida et al (orgs) **Gênero em Matizes**. São Paulo: EDUSF, 2002. p. 319 -351

HOORNAERT, Eduardo. **O movimento de Jesus**. São Paulo: Editora FTD, 1991.

KEHL, M. R. **Deslocamentos do feminino**. 2. Ed. Rio de Janeiro: IMAGO, 2007

LAURETIS, Teresa. de. A tecnologia de gênero. In: HOLANDA, Eloísa Buarque de (Org.). **Tendências e impasses**: o feminismo como crítica da cultura. Rio de Janeiro: Rocco, 1994

MISCKOLCI, Richard. **A teoria queer e a sociologia**: O desafio de uma analítica da normalização, Sociologias, Porto Alegre, ano 11, n. 21, jan/jun.2009, p.150-182.

NASCIMENTO, W. F. **Nos rastros de Foucault: ética e subjetivação**. In. Espaço Michel Foucault. Link: Olhares Foucaultianos. Disponível em: <www.filoesco.unb.br/foucault>. Acesso: 06 ago. 2010.

RANKE-HEINEMANN, U. **Eunucos pelo Reino de Deus**: mulheres, sexualidade e a Igreja Católica. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Rosa dos Tempos, 1996.

SANTOS Boaventura Souza de. **A crítica da razão indolente**. Contra o desperdício da experiência. São Paulo: Cortez, 2000. p. 47 -117.

SCHIEMBIGER, Londa. **O feminismo mudou a ciência?** Bauru, SP: EDUSP, 2001.

SCOTT, Joan W. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. **Revista Educação e Realidade**. Porto Alegre: UFRGS, v.16. n.2, p.5-22, jul/dez.1990.

SUSIN, Luiz Carlos. O estatuto epistemológico da teologia como ciência da fé e a sua responsabilidade pública no âmbito das ciências e da sociedade pluralista. **Revista Trimestral/ Teocomunicação**, Porto Alegre, v. 36, n. 153, p. 555-563, set. 2006.

TEPEDINO, A. M. A mulher: aquela que começa a “desconhecer o sue lugar”. **Perspectiva Teológica**, Belo Horizonte, ano XVII, n.43, p. 375-379, 1985.

NOTAS

1 O artigo é parte de uma pesquisa de doutorado orientada pela Dra. Prof. Marlene Tamanini com fomento da CAPES/REUNI.

2 Lembramos que esses dados foram coletados em 93 instituições (presbiterianas, luteranas, metodistas e católicas), que ofereciam o curso de graduação em teologia e estavam registradas no MEC/INEP até 2005. Mantemos esses dados, pois não encontramos um Censo mais recente sobre a docência no ensino superior.

3 Esses dados dizem respeito a uma pesquisa de doutorado sobre a docência feminina no ensino superior de teologia, em instituições católicas.

4 O Concílio do Vaticano II se realizou em Roma nos anos de 1962 a 1965. É uma espécie de Assembleia mundial que reúne Bispos de todos os países, onde são tomadas as principais decisões da Igreja Católica.

5 Por isso se requer que o teólogo esteja inserido em uma comunidade de fé para produzir o saber desde a sua experiência religiosa de fé, ou da própria comunidade. Isso o distingue de um sociólogo, antropólogo ou cientista da religião, que pode produzir saber sobre a religião sem estar vinculado ou inserido em uma comunidade religiosa.

6 MISCKOLCI (2009, p.157) descreve a heteronormatividade como “um conjunto de prescrições que fundamentam processos sociais de regulação e controle, até mesmo aqueles que não se relacionam com pessoas do sexo oposto”.

7 Convém lembrar que a filósofa Simone de Beauvoir foi quem primeiro identificou o viés masculinista do pensamento ocidental, seguida, posteriormente por outras intelectuais feministas, entre as quais Tereza de Lauretis (1994) e Maria Rita Khel (2007).

8 O filósofo da linguagem John Langshaw Austin (1975) já utilizava o termo performatividade para dizer que a linguagem cria realidade. O próprio dar nome a uma pessoa é um ato performativo. Se um ato de fala não cria realidade ele já se encontra na realidade. Para esse autor, a performatividade sempre se dá dentro de um contexto, uma vez que o discurso é inseparável do contexto social. No entanto, enquanto em Austin o ato performativo de nomear e produzir um efeito decorre da *intenção do discurso*, a noção de Butler se aproxima de Derrida, já que, para ela, o poder de produzir materialidade não está na intenção, mas na *repetição do discurso*.

9 Agostinho (354 – 430 d.C) foi um bispo cristão, considerado o mais profundo filósofo da era patristica e um dos maiores gênios teológicos de todos os tempos.

10 Tomás de Aquino (1225-1274) foi um dos grandes teólogos e filósofos da história da igreja. O corpo teológico formulado pelos seus escritos veio a ser chamado Tomismo, que é a coroação da Escolástica. O seu mais importante trabalho foi a obra chamada Suma Teológica.

11 Os Padres da Igreja são considerados os “grandes homens da Igreja” do século II ao século VII, os quais foram como que “Pais” da Igreja, porque firmaram os conceitos da fé cristã e, de certa forma, foram responsáveis pelo que se denomina de Tradição da Igreja.

12 De acordo com Bernard Häring (1960), o Decreto de Graciano, que leva o nome do canonista italiano do século XII, se trata de uma obra publicada nos anos de 1140 a 1150, sobre o título de *Decretum Gratiani*, o qual se constituiu o livro canônico mais usado até a publicação do Código do Direito Canônico, no século XIX. Assim, o Decreto de Graciano foi uma primeira tentativa de sistematização do Direito Canônico da Igreja, no qual se encontra o conjunto das normas que regulam a vida na comunidade eclesial.

13 De acordo com Hoornaert, (1991,p.51-53) o movimento de Jesus está ligado à sua ação e a do grupo dos seus seguidores. Essa ação precisa ser compreendida dentro da tradição dos movimentos popula-

res da sociedade judaica dos anos 30 d.C. Esse autor distingue o movimento de Jesus a partir de quatro características: a) um movimento que se alicerça em favor dos empobrecidos e contra a dominação política econômica e religiosa que excluía os pobres da vida social; b) um movimento baseado na tradição bíblica, uma vez que sua atividade se inicia por meio da participação das sinagogas, em fidelidade a Aliança de Deus com seu povo e à tradição dos primeiros patriarcas; c) um movimento de caráter rural, isso porque Jesus desenvolveu sua atividade com o povo do campo, como da pequena Galileia e não tanto nas cidades; d) um movimento juvenil, pois Jesus mesmo era jovem (30 anos) e seus discípulos e discípulas o que tudo indica também eram jovens. Nesse movimento, as mulheres tinham protagonismo, embora isso tenha sido pouco destacado pelos escritores bíblicos.

14 Segundo Hérítier (1996, p. 208), “os mitos legitimam a ordem social, no entanto nem todas as sociedades elaboram mitologias propriamente ditas para fundar o domínio masculino, para dar-lhe um sentido. Mas todas tem um discurso ideológico, um corpo de pensamento, com a mesma função de justificar a supremacia masculina do homem aos olhos de todos os membros de uma sociedade tanto de homens como de mulheres que participam de uma mesma ideologia inculcada desde a tenra idade”.

15 Cf. Gênesis cap.2.

16 Entre 1985 a 1992 foram realizados cinco encontros nacionais, que ocorreram fora do ambiente das instituições de ensino de teologia, ou seja, às margens do discurso teológico oficialmente instituído.

17 Refere-se ao conjunto de estudos teológicos da Igreja Católica sobre Maria, a Mãe de Jesus, que compreende uma vasta produção bibliográfica que visa salientar a figura feminina de Maria e a relação de fé dos fiéis para com ela.

18 São livros os bíblicos de Mateus, Marcos, Lucas e João que relatam a vida e a missão de Jesus.

19 O termo kyriarquia foi criado pela teóloga feminista Elisabeth Schüssler Fiorenza, cuja expressão vem da palavra grega *kýrios* que significa “dono”, “senhor de escravos”, “pai de família” e da palavra *archein* que se remete ao termo “dominar ou governar”. Assim, para Fiorenza (2009, p. 28) kyriarquia é um “sistema sociopolítico de dominação, no qual uma elite de homens educados e de posse mantém o poder sobre mulheres e outros homens. kyriarquia é teori-

zado melhor como um sistema complexo e piramidal de estruturas sociais multiplicativas que se cruzam de supremacia e subordinação, de domínio e opressão”. Para essa teóloga, o patriarcado ocidental é ainda um kyriarcado, já que, em geral, os que assum o poder e continuam articulando a exploração das mulheres são um grupo de homens, brancos, proprietários e pertencente a uma elite.

20 Com essa expressão nos referimos à luta das mulheres pelo direito de participação e de reconhecimento da sua condição de agente no espaço eclesial

21 Essa discussão tem como base as entrevistas com teólogas que atuam na docência em teologia. Foram entrevistadas 14 professoras de três diferentes instituições católicas, que possuem o ensino superior de teologia.

22 Contudo, de acordo com a narrativa das docentes, alguns professores homens se afinam com perspectiva de gênero e a incorporam em sua produção acadêmica. Entretanto, esses são uma pequena parcela.

23 O principal espaço alternativo, referido nas narrativas das mulheres, se trata do Instituto de Estudos da Religião – ISER, no RJ, por meio do qual elas articularam os encontros nacionais de Teologia Feminista e receberam apoio para as primeiras publicações.

24 Essa expressão foi usada por Londa Schiebinger (2001, p. 145) para se referir aos comportamentos, interesses, ou valores culturais tipicamente masculinos ou femininos, cujas características não são concebidas inatas e nem arbitrarias, mas como realidades construídas por circunstâncias históricas que, por isso mesmo, podem mudar por outras circunstâncias históricas. Ao usar esse mesmo termo, estarei me referindo às mesmas questões assinaladas pela autora.

25 Em Bourdieu (2003), o capital simbólico se refere a qualquer tipo de capital (econômico, cultural, escolar, ou social) que é percebido e reconhecido por todos os agentes que constituem um determinado campo. O capital simbólico pode ser incorporado mediante um processo de investimento pessoal, se constituindo parte integrante da pessoa; pode ser objetivado por meio de bases concretas que lhes são transferíveis, como condições culturais, econômicas sociais, religiosas ou incorporadas por meio de um processo de apropriação material ou simbólica; pode ser institucionalizado, que se refere ao capital incor-

porado na forma de títulos reconhecidos legalmente pela instituição. O capital simbólico possui base cognitiva, que se apoia sobre o conhecimento e o reconhecimento. É esse reconhecimento que confere posição de poder para um agente no interior do seu campo de atuação.

CRIMINALIDADE, TÉCNICAS DE INTERVENÇÃO E POLÍTICA CRIMINAL: REPRESENTAÇÕES E ANÁLISE DA REABILITAÇÃO DO CRIMINOSO

Márcia Mathias de Miranda *

RESUMO

Este artigo apresenta uma parte da pesquisa de doutorado da autora, que se volta para a análise do processo de reabilitação de criminosos condenados pelo crime de furto. Discutimos qual é a ação política destinada ao indivíduo condenado por um crime não violento na cidade de Juiz de Fora, Minas Gerais. Deste estudo, trazemos a representação acerca da reabilitação (no Brasil, compreendida pelo termo ressocialização) do criminoso pelos atores entrevistados. Compreendemos que cabe ao pesquisador não somente revelar o conteúdo encontrado em campo por meio das falas dos entrevistados, mas também analisar todo o processo que responde pela reabilitação do criminoso. A diminuição de incidência e de reincidência no crime é algo que envolve aspectos técnicos e também o campo político. A alternativa de política criminal adotada pode tornar o gerenciamento do crime uma ação efetiva voltada para a proteção da sociedade e para a qualidade de vida de seus cidadãos, ou produzir a delinquência contribuindo para o aumento da criminalidade, e/ou até mesmo o aumento da violência no crime. A produção acadêmica acerca da reabilitação do criminoso é crítica ao modelo punitivo e traz uma proposta alternativa à encontrada em campo. De forma vigorosa, a literatura norte-americana defende ações alternativas às oferecidas pelo processo retributivo em execução nos estados norte-americanos e em outros países influenciados por este modelo de política criminal, como é o caso do Brasil. Fundamentados por tal produção, nos propomos a uma análise crítica do processo punitivo e das representações de reabilitação identificadas em campo.

Palavras-chave: Criminalidade; Segurança Pública; Reabilitação do Criminoso; Controle do Crime; Execução Penal.

Criminality, Intervention Techniques And Criminal Policy: Representations And Analysis Of Criminal Rehabilitation

ABSTRATC

This article presents a part of the author's doctoral research, which focus on the analysis of the rehabilitation process of criminals condemned by the crime of theft. We discuss what is the policy aimed at the individual convicted of a non-violent crime in the city of Juiz de Fora, Minas Gerais state. From this study, we bring the representation about the rehabilitation (in Brazil understood by the term resocialization) of the criminal by participants interviewed. We understand that the researcher must not only reveal the contents found in the field through the interviews, but also to analyze the whole process that is responsible for the rehabilitation of the criminal. The decrease in the incidence and recurrence in crime is something that involves technical aspects and also the political field. The alternative of criminal policy adopted can make the crime management an effective action aimed at the protection of the society and the quality of life of its citizens, or produce the delinquency contributing to increase the criminality, and/or even increase the violence in crime. The academic production on the criminal rehabilitation is critical to the punitive model and brings an alternative proposal to that found in the field. Vigorously, the American literature stand up for alternative actions to those offered by the retributive process running in the US states and other countries influenced by this criminal policy model, as is the case of Brazil. Substantiated by such production, we propose a critical analysis of the punitive process and rehabilitation representations identified in the field.

Keywords: : Criminality; Public Safety; The Criminal Rehabilitation; Crime Control; Criminal Enforcement.

* Doutora em Ciências Sociais pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFJF. Mestre em Ciências Sociais pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFJF. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Social pelo Departamento de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora. Psicóloga e Bacharel em Psicologia pela Universidade Federal de Juiz de Fora. Graduanda em Filosofia. Pesquisadora Social, coordenadora do Espaço de Estudos e Pesquisas das Violências e Criminalidade, vinculado ao curso de Psicologia da Faculdade Machado Sobrinho. Professora de sociologia nos cursos de Psicologia, Administração, Engenharia de Produção e Ciências Contábeis da Faculdade Machado Sobrinho.
Email: mathiasdemiranda.marcia@gmail.com

INTRODUÇÃO

Este artigo parte de um debate acadêmico que envolve a defesa da reabilitação do criminoso (uma defesa muito vigorosa na literatura crítica norte-americana), contrapondo-nos, tanto ao senso comum, quanto a alternativa atualmente adotada nos Estados Unidos, nos países da Europa e na América Latina, todos seguidores da mesma estratégia de política criminal. Assim, opomo-nos à técnica punitiva como única e efetiva forma de controle do crime.

O debate que envolve a reabilitação do criminoso enquanto técnica e política pública implementada pelos governos se volta para uma preocupação com a segurança pública e a qualidade de vida dos cidadãos, ou seja, tem como foco a sociedade e a garantia de segurança à vida coletiva em níveis adequados. A discussão parte de uma crítica às ações que tomam como lógico o castigo, ou retribuição, ao indivíduo que cometeu um crime. Não se trata, contudo, de abolir toda e qualquer forma de contenção do comportamento criminoso, ou de exterminar por completo o sistema prisional, mas trata-se de oferecer uma alternativa “ressocializadora”, tal como no Brasil o termo é conhecido, conduzindo ao sistema prisional os indivíduos aos quais foram esgotadas todas as tentativas de uma reabilitação bem sucedida. A literatura é bastante crítica à principal alternativa adotada pelos estados norte-americanos e conhecida por “prisão em massa” e traz como proposta repensar a alternativa de controle do crime atualmente em execução.

O que discutimos neste artigo é parte do trabalho de doutorado da autora, que tem o seu início em uma pesquisa teórica sobre a reabilitação do criminoso², fundamentada pela literatura norte-americana. Foi realizado no doutorado uma pesquisa empírica, que se voltou para a compreensão da implementação da política criminal na cidade de Juiz de Fora, Minas Gerais e, em especial, a execução das técnicas destinadas ao indivíduo que cometeu o crime de furto, crime de maior incidência na cidade, segundo as estatísticas criminais. O objetivo é traçar uma análise do que se encontra em campo com o que se compreende (teoricamente) por reabilitação do criminoso, bem como conhecer a relação entre o planejamento e a implantação da política.

No estudo, feito por meio de uma pesquisa qualitativa, foram entrevistados os atores da rede de execução penal na região e, entre eles, atores do sistema prisional, do programa de penas alternativas do estado de Minas Gerais, da rede social parceira do pro-

grama de penas alternativas, da Vara de Execuções Criminais e também do Conselho da Comunidade na Execução Penal da Comarca de Juiz de Fora.³ O interesse se voltou para o processo de reabilitação de indivíduos que cometeram o crime de furto na cidade, ou seja, homens, com idade entre 19 (dezenove) e 29 (vinte e nove) anos, que estejam sob a custódia do Estado por infração prevista no artigo 155 do Código Penal – encontramos muitos indivíduos com os critérios que definiam o nosso interesse de pesquisa ingressos em Unidade Prisional (por meio de Prisão Provisória) e um indivíduo apenas em prestação de serviço à Comunidade (regime de Pena Alternativa) – entre os infratores por furto, encontramos muitos indivíduos sob a custódia do Estado cumprindo pena, porém, sem serem julgados pela justiça criminal.

Neste artigo, somando-se à experiência de campo e ao suporte teórico, iremos abordar as representações de reabilitação (ressocialização) dos atores da rede de execução penal, implementadores de tal proposta que tem, também nos indivíduos que cumprem pena por crime de furto, os destinatários de tais ações. A exposição do material colhido em campo será acompanhada, inevitavelmente, pela análise e discussão crítica que fez parte de todo o processo da pesquisa.

CRIMINALIDADE, TÉCNICAS DE INTERVENÇÃO E POLÍTICA CRIMINAL: REPRESENTAÇÕES E ANÁLISE DA REABILITAÇÃO DO CRIMINOSO

A discussão do controle do crime⁴ na literatura acadêmica norte-americana se dá a partir do reconhecimento de possibilidades de estratégias preventivas e também de estratégias corretivas. A punição e a reabilitação situam-se nessas estratégias de controle do crime, entretanto, como duas possibilidades que compreendem dois polos opostos: a punição se relaciona, enquanto consequência, à incapacitação; e a reabilitação se apresenta relacionada à preocupação com a redução da incidência e da reincidência das ações criminosas, podendo compreender tanto ações preventivas, quanto ações corretivas.

Diferente do quadro brasileiro há, entre os pesquisadores norte-americanos, uma tradição intelectual no estudo do controle do crime que aponta para estratégias alternativas ao cárcere (que seriam estratégias que rompem com a lógica do castigo encontrada na punição). Um debate amplo é encontrado abordando as propostas reabilitativas e as propostas punitivas e, nesta discussão, há uma grande polêmica

que levanta o questionamento de como garantir a segurança da população e gerenciar, efetivamente, as incidências e reincidências de crime na sociedade.

O quadro norte-americano de políticas criminais é entendido como aquele que influencia o quadro de políticas criminais mundiais que, referenciando-se pelas ações duras destinadas aos criminosos, formulam políticas as quais desconsideram as pesquisas e produções científicas na direção da reabilitação, engrandecem a punição e sustentam uma alta taxa de crime em seus países, por meio da contenção e da punição como formas, por excelência, de tratamento dado às incidências de crime. A literatura acadêmica, por outro lado, apresenta alternativas promissoras que sugerem contribuições para a implantação de programas reabilitativos, contribuindo para a pesquisa propriamente dita de tais programas.

Na década de 1990, diante de muitas críticas ao sistema prisional e de toda condição negativa que ele oferece, o discurso em favor da reabilitação e de métodos alternativos ao cárcere como forma efetiva de tratar os criminosos é retomado de forma vigorosa. A reabilitação surge como uma proposta alternativa ao cárcere, que sustenta uma mudança no comportamento dos criminosos refletida na diminuição da taxa de reincidência entre os assistidos pelos programas propostos. Trata-se de uma ação que consiste em um conjunto de práticas específicas, abrangendo as perspectivas criminológicas e, em especial, a conciliação delas com os atores sociais e políticos, a mídia, e os trabalhadores do sistema criminal. Sua prática também envolve uma série de complexidades que podem estar entre as ações preventivas e as propostas corretivas, ambas acompanhadas por pesquisas de avaliação e respaldadas pela produção científica.

A reabilitação é tida como possível pela literatura norte-americana, embora seja apresentada nesta mesma literatura como carente de investimentos. A construção acadêmica direcionada à sua defesa se faz pela produção teórica e pela meta-análise (CULLEN, 1982); contudo, as pesquisas existentes⁵ são somadas ao grande volume de programas punitivos para análise dos dados encontrados sobre o controle do crime nos estados norte-americanos e, segundo Martin, Sechrest e Redner (1981), a pesquisa encontra dificuldades devido ao fato de os investimentos em programas reabilitativos serem insatisfatórios.

A defesa encontrada entre os pesquisadores norte-americanos é a de que, dentro de uma série de sugestões, os programas compartilhem de um ambiente que acredite na reabilitação – isso pressupõe

que não é possível alcançá-la, por exemplo, sem a participação da mídia nesse processo. Metodologicamente, a literatura acadêmica norte-americana sobre o tema da reabilitação, tomada como referência para as discussões aqui levantadas, apresenta uma vasta produção teórica que se vale não só da análise dos dados apresentados pelas pesquisas de avaliação dos programas encontrados no campo operacional do controle do crime, como também da relação desses dados com o contexto social do qual fazem parte (MIRANDA, 2013).

Sendo assim, e considerando a realidade norte-americana como aquela que vivencia o movimento *lei e ordem* – esfera social da qual a pesquisa teórica sobre a reabilitação (e a análise dela) faz parte – tem-se uma realidade que privilegia as ações de intolerância, a prisão em massa e o grande investimento na punição como formas de *guerra ao crime*. A aposta na severidade da pena e na punição aplicadas ao criminoso nos estados norte-americanos, bem como em saídas antidemocráticas como resposta ao crime, encontram respaldo nos *mainstreams* da criminologia e no que Garland (2005) chama de *criminologias da vida cotidiana*. Os autores que defendem a reabilitação, por outro lado, apresentam as estratégias punitivas como inefetivas e como técnicas que contam com a reabilitação, apenas, no campo da retórica.

Cullen e Gilbert (1982) apresentam as ações que se propõem a reabilitar o criminoso como distanciadadas do que é produzido cientificamente e academicamente discutido nessa direção. Há uma denúncia na literatura acadêmica de um investimento político insuficiente nesse campo e de um contexto midiático e social de descrença na reabilitação do criminoso. Martin, Sechrest e Redner (1981) afirmam que a existência escassa das apostas na estratégia reabilitativa, além de favorecer um quadro inefetivo de controle do crime (podendo contribuir para a permanência do indivíduo na conduta criminosa), dificulta a pesquisa sobre a efetividade de tais programas.

A aposta na reabilitação e também toda complexidade que ela comporta envolve a efetividade das ações enquanto assegurada como algo não só válido, mas também imprescindível. Isso pressupõe o envolvimento de vários setores sociais, tais como os atores políticos, a mídia, os pesquisadores, o público e, nas ações com os criminosos, as estratégias preventivas e também as estratégias corretivas, bem como a capacitação adequada dos profissionais envolvidos nessas práticas e a existência de programas compatíveis com o público-alvo. O fenômeno do crime é compreendido como algo que se dá dentro do campo social – o

crime passível de intervenção penal é aquele que se coloca na relação social, podendo causar algum dano à sociedade. Sendo assim, a resposta adequada a esse tipo de ação é buscada dentro do campo social, no qual, ocorre a ação criminosa (e não no indivíduo apenas).

Em campo, a representação da reabilitação se revelou como uma ação voltada para o indivíduo, com o criminoso sendo o principal ator a promovê-la. Em todas as entrevistas realizadas em nossa pesquisa qualitativa, perguntamos aos entrevistados: “o que é ressocialização” (seguida do questionamento: “ressocialização é punição?” e “é possível conciliar ressocialização e punição?”). Os entrevistados, atores que compõem a rede de execução penal, representam a ressocialização de diferentes formas: como “processo”, “oportunidade”, “mudança de comportamento”, “reflexão”, “desafio”... Em muitas entrevistas, apareceu o questionamento do termo “ressocialização”, com os entrevistados entendendo o termo como inadequado, uma vez que não é possível ressocializar quem não foi socializado. Entendemos, entretanto, que os indivíduos aos quais os entrevistados se referem foram socializados, embora não por organizações formais, mas por grupos de criminosos. Neste indivíduo, observa-se uma lacuna não de socialização, mas da presença de um Estado socializador que possa funcionar como um veículo de aquisição de civilidade, de cidadania, de tolerância, extensivo a todos os cidadãos, independente da classe social a que ele pertence.

Consideramos a reabilitação não puramente como uma técnica isolada, mas como uma estratégia política, ou seja, como uma ação exercida, exclusivamente, pelo Estado e estendida a toda a população de uma região ou território nacional, incluindo os indivíduos que cometeram um crime, visando à qualidade de vida de todos, o que pressupõe políticas de saúde, de geração de emprego e renda, de educação voltada para a cidadania, de programas voltados para a unidade familiar, de capacitação contínua do corpo de funcionários da Segurança Pública, de fontes informativas à população sobre o processo reabilitativo, tomando como referencial para as suas ações a orientação democrática (e incorporando a definição de democracia substancial⁶ como referencial a ser alcançado). Assim, a reabilitação é, na verdade, a inclusão social de cidadãos de toda e qualquer classe social, a partir de uma rede de ações – é uma questão de Estado, mas não de governo, e menos ainda da sociedade civil, ou do setor privado, ou de uma política que deva ter como destinatário apenas o “pobre”, tal como ocorre com a punição descrita por Wacquant (2007), ou uma questão que o próprio indivíduo deva

executar por si. Reabilitação pressupõe, segundo a nossa defesa, uma maior presença do Estado na vida dos cidadãos, garantindo-lhes a qualidade de vida e não, somente, o direito à propriedade.

Nas entrevistas, entretanto, tivemos poucas falas que remetessem à ressocialização para políticas “básicas”, embora isso tenha aparecido a partir da defesa de políticas preventivas voltadas para o “público da execução penal”, tão tomado pelo quadro de vulnerabilidades sociais. Ainda assim, os entrevistados da pesquisa de campo não conseguiram pensar a ressocialização fora dos parâmetros retributivos (o que confirma a presença da “punição” ou do “castigo” como um fato instituído). Associando a ressocialização à retribuição (ou punição), responderam ser possível conciliar as duas estratégias (que consideramos, verdadeiramente, incompatíveis).

Defendemos a necessidade de se rever os critérios de quem, diante do fracasso das tentativas ressocializadoras e preventivas, deve ser punido, e de quem pode ser submetido às técnicas reabilitativas (o que se vincula, diretamente, ao nível e à possibilidade de tolerância de uma sociedade). A possibilidade de o controle do crime ser exercido de forma efetiva no campo da execução penal, tal como compreendemos, tem maiores chances de sucesso se, em vez de “vigiar”, a aposta for a de “integrar”. Acrescentamos que, um ponto o qual pode favorecer esse investimento é a definição dada pelo campo social sobre o que é possível à sociedade suportar e que tipo de crime (e não de criminoso) não pode ser aceito. A falta de critério sobre o que é, verdadeiramente, intolerável pela sociedade se apresenta em uma realidade que diferencia nas leis crimes violentos de crimes não violentos, mas que pune sem essa discriminação crimes violentos e não violentos como se oferecessem o mesmo risco de vitimização. A grande maioria dos indivíduos encarcerados na região pesquisada se encontram sob esta técnica punidos pelo crime de furto e também por pequenos tráficos de droga. A falta de critério para a diferenciação entre o que deve ser encarcerado e o que deve ser reabilitado se apresenta em uma sociedade que, sem questionar as estratégias políticas destinadas aos criminosos, já tem instituído que a reincidência é parte inevitável de quem, um dia, cometeu um crime (ou, ao menos, foi punido pelo Estado por tê-lo cometido). Em muitos momentos, no decorrer da pesquisa, recorreremos ao questionamento: o que não se tolera é o crime contra a propriedade, ou o tipo de indivíduo que o comete? A primeira sensação que tivemos, ao entrar em uma Unidade Prisional, é a de que o intolerável pela sociedade é, na verdade, a pobreza. Em toda a rede entrevistada, sem dúvida, a

pobreza era a grande destinatária dos investimentos punitivos do Estado.

Com relação às representações da ressocialização apresentadas pelos entrevistados, salvo raras exceções, essas giraram em torno, basicamente, da “reflexão” e da “oportunidade”. No programa de penas alternativas do estado mineiro, essa representação aparece, também, como reinserção social; a possibilidade da reinserção, entretanto, é dada pela reflexão à qual o indivíduo é submetido. A fala de Rogério é bastante representativa destas entrevistas:

Ela (ressocialização) não é punição. Eu acho... quando eu vejo a ressocialização mais pelo fortalecimento de uma cidadania, de proporcionar uma reinserção digna pra ela (criminoso) na sociedade, eu acho que difere da punição, que o caráter é ela pagar pelo que ela fez, desconsiderando as outras esferas da vida dessa pessoa. Eu penso assim: você infringiu uma lei, a sociedade é feita de leis, e o juiz te deu um benefício de você retribuir essa infração que você cometeu, pra sociedade. Eu vejo a pena alternativa como uma reflexão desse delito que você cometeu. É uma oportunidade que você tem de refletir.

A reflexão a qual muitos entrevistados se referem como sinônimo de ressocialização, entretanto, não é apresentada (e nem poderia ser) como uma técnica oferecida pelo Estado, mas como uma possibilidade alcançada pelo indivíduo ao ser punido pelo crime cometido. O controle do crime, enquanto estratégia política e tal como ele se apresenta, não pode favorecer a reflexão; a ação política somente poderia oferecer essa condição por meio de uma educação crítica. Na execução penal, a reflexão, tal como os nossos entrevistados acreditam possível, tampouco pode ser oferecida pelas técnicas punitivas. A reflexão, que poderia impulsionar uma transformação pessoal, pressupõe uma introspecção – mas não é a introspecção que faz com que as pessoas se integrem ao campo coletivo, ao contrário – a socialização é um processo no qual o social se impõe ao campo pessoal e não o campo pessoal (por meio da introspecção) escolhe livremente se integrar (socializar). A possibilidade do campo pessoal se impor ao campo social, a partir de uma introspecção sobre o seu comportamento (que é um hábito adquirido) e a sua relação com o mundo, é muito pequena – a ciência social, tal como discute Durkheim (1978), mesmo quando admite e existência do *indivíduo*, não discute esse fato como regra, retornando à discussão da *estrutura* que, via de regra, responde pelo funcionamento do campo social e do próprio indivíduo, que é por este campo formatado.

Pensar sobre o que se fez, que tal ato é rejeitado pelas leis e pela sociedade, é possível a qualquer indivíduo mentalmente saudável (ou seja, que não sofra

de transtorno mental, ou doenças que configurem uma condição inimputável legalmente); porém, isso não é suficiente para transformar a própria conduta – *pensar sobre* é um mecanismo frágil diante da força da socialização e das possibilidades de controle social. Assim, a reflexão, seja como pensamento, seja como introspecção, não é capaz de promover a reabilitação em níveis adequados. Apostar na reflexão seria, em si, compartilhar de uma orientação política que transfere para o indivíduo a responsabilidade de um trabalho cuja responsabilidade pela execução cabe ao campo político.

Existem questões individuais na condição criminosa e não as negamos – a Sociologia admite essa possibilidade desde Durkheim. Entretanto, isso não é suficiente para explicar nem o quadro de criminalidade atualmente encontrado, nem o processo de reabilitação (cabendo assim, o estudo da cultura; ou seja, da estrutura social). Todas as tentativas de se responsabilizar o indivíduo postas em prática mostram-se fracassadas. Deste modo, repensar esse modelo e a ideia de que o indivíduo, por si só, integra-se à sociedade é fundamental para se buscar uma alternativa política oposta e viável à diminuição das incidências e reincidências de crime. Segundo Felipe, do programa CEAPA:

Eu entendo que a ressocialização envolve a responsabilização, e não a punição. Eu diferencio as duas coisas. É uma forma de punir, não tem como a gente falar que não é.

Compreendemos que a ressocialização, tal como Minas Gerais a implementa e a nossa pesquisa pôde identificar, corresponde a uma prática punitiva (em todas as alternativas oferecidas pelo estado, a retribuição, sob a forma de pena puramente, se apresenta); quanto à responsabilização, contudo, entendemos que a ressocialização não envolve nem a punição, nem a responsabilização pessoal, mas a responsabilização do Estado com relação aos compromissos públicos. Na grande maioria das entrevistas, todavia, a ressocialização aparece não como uma técnica (afinal, a reflexão é pessoal), mas como uma consequência: a aquisição do comportamento “conformista” após o infrator ser submetido ao castigo.

A definição de ressocialização enquanto uma consequência (aquisição de comportamento conformista) se aproxima da discussão de Wilmot (1976), que defende a reabilitação como um *ajustamento* do indivíduo à sociedade. No Brasil, temos autores que defendem ideias próximas a tais representações por meio da concepção de recuperação (PAIXÃO, 1991; SÁ, 1996; BRITO;).

Nossa pesquisa incluiu enquanto objeto de investigação, tanto o processo das penas alternativas quanto o sistema prisional. No sistema prisional, da mesma maneira com que a CEAPA e a rede parceira associam a ressocialização à reflexão, a ressocialização é bastante associada, para além da reflexão, ao trabalho. Para André, entrevistado do sistema prisional:

Prá mim ressocialização é a pessoa aproveitar a oportunidade que a pessoa tá tendo não só dentro do cárcere, mas dentro de qualquer instituição pública onde ele tá sendo cobrado de algum mal que ele cometeu. Ressocialização é a pessoa saber agradecer a oportunidade que tá tendo. Ressocialização não é punição, se fosse, nenhum preso ia querer trabalhar; e, os presos querem trabalhar, nem que seja uma máscara para sair do cárcere. Ele pode incorrer no crime lá fora, por falta de política pública lá fora, mas aqui dentro a ressocialização existe.

Elza, também do sistema prisional: “prá mim é criar oportunidade e propor reflexão. E é isso que falta no sistema, porque você propõe reflexão, mas não consegue criar oportunidade, entendeu?” Kaiuss:

Tem haver com a profissionalização – tem que dar uma oportunidade aqui pra quem nunca teve oportunidade na rua. É uma tarefa complexa; eu confesso prá você que a parte mais difícil é a ressocialização – disparadamente é a mais difícil, a segurança é mais fácil.

Como relata Guilherme: “na minha opinião, o foco é mostrar a possibilidade de um novo horizonte. Aí é que estaria, a meu ver, o grande segredo, a chave de sucesso da ressocialização: dar possibilidade.” Perguntei o que poderia contribuir para esta possibilidade e Guilherme: “o que pode contribuir para a ressocialização é política de profissionalização.” Tiago:

Pra muitos presos aqui da Unidade, trabalhar é castigo. Tem gente aí que nunca trabalhou na vida. Tem homens aqui de trinta anos que só traficavam. Então, pra esses aí, sim, vai ser uma forma de punição. Mas, pra quem quer ser ressocializado, ela jamais vai ser punição.

Há, entretanto, uma grande diferença prática entre o trabalho realizado pelo criminoso no presídio e nas penitenciárias e o trabalho realizado pelo criminoso condenado à prestação de serviço à comunidade. Embora a lei defina o trabalho como um direito e um dever do condenado (legalmente, todos os presos deveriam estar trabalhando), as Unidades Prisionais, diante da quantidade excessiva de presos e da oferta de trabalho não compatível com essa realidade, não podem oferecer trabalho a todos. Assim, é perguntado aos presos “quem quer trabalhar”. Enquanto nas Unidades Prisionais o trabalho passa

a ser uma escolha, na prestação de serviço à comunidade é uma obrigação (*o trabalho é a pena*). Enquanto no sistema prisional ele recebe uma parte do salário (embora isso não o tire da condição de mão de obra barata), na prestação de serviço, não há nenhum tipo de pagamento, não há sequer vale-transporte – o prestador de serviço, em alguns casos, portanto, terá de pagar o transporte para trabalhar, sem remuneração. Assim, enquanto na prestação de serviço o trabalho aparece de forma mais óbvia como um castigo, no sistema prisional, ele é associado à ressocialização. Em ambos, contudo, o trabalho configura uma estratégia legal punitiva e de transformação do criminoso em mão de obra produtiva (e barata). Em ambos, não há nenhum viés integrador do trabalho, nem mesmo de integração ao mercado de trabalho após o cumprimento da pena – não há proposta de contratação e nenhum tipo de contrapartida das empresas ou ONGs com relação ao vínculo empregatício com quem trabalhou por uma remuneração irrisória ou sem nenhum tipo de remuneração. Há, em todos os indivíduos que cumprem pena, um *rótulo* que o identifica a partir de uma condenação dada pela justiça criminal, e que dificulta a sua reinserção e aceitação no mercado formal (os próprios entrevistados se referiam aos presos a partir de “traficante”... “praticou furto”... “estuprador”...). Tal rotulação não se esgota no momento da prisão, mas se estende para além da pena cumprida. O próprio Estado, ao pedir o “nada consta” em concursos públicos, toma a postura de não contratar indivíduos já condenados. No sistema prisional, o rótulo de ex-presidiário se impõe à experiência adquirida com o tipo específico de trabalho, e o indivíduo não é contratado nem mesmo pela empresa que o empregou, enquanto mão de obra, dentro da Unidade.

Dessa forma, consideramos que nem a reflexão acontece tal como as expectativas sugerem, nem há oportunidades, existindo somente a ocupação do tempo do encarcerado. O processo de reabilitação, verdadeiramente, ocorre fora destes espaços estigmatizantes. Tanto em um regime de pena alternativa (prestação de serviço à comunidade) quanto na prisão, a estratégia principal não é a de reinserção propriamente dita, mas a retribuição do crime cometido à sociedade, lesada pelo criminoso. Essas são as alternativas que identificamos como aquelas que são oferecidas pelo estado de Minas Gerais para a execução da política criminal destinada a quem cometeu um crime de furto. Sugerimos, por outro lado, pensar a reabilitação para além dos padrões penais estabelecidos, começando por rever os objetivos das instituições penais (tanto nas penas alternativas quanto nas Unidades Prisionais) e, principalmente, a

possibilidade de implementação de um conjunto de ações a partir de uma lógica alternativa à “cultura punitiva”.

Vale lembrar que, em nenhum dos lugares entrevistados, a representação da ressocialização é algo que aparece como, na prática, promovido pelo Estado. Na reflexão e na oportunidade, o ator principal é o próprio criminoso – é ele quem decide o uso que fará do que lhe é imposto. E, em ambas as estratégias (na prestação de serviço à comunidade e no trabalho executado nas Unidades Prisionais), a mediação é feita, basicamente, pelo setor privado e pelo terceiro setor. Assim, se os entrevistados desta pesquisa estivessem certos com relação à possibilidade reabilitativa do trabalho, a reabilitação dos criminosos em Minas Gerais estaria sendo promovida, essencialmente, pelos próprios indivíduos, pelas empresas ou pelas ONGs.

Consideramos as representações da ressocialização que aparecem nas entrevistas como condições presentes no senso comum. O castigo tem um fim em si mesmo e, ainda assim, a defesa desta estratégia é vista como uma ação que promove a mudança de comportamento a qual está presente em todas as entrevistas, de diferentes formas. Defendemos que um sistema intolerante, um Código Penal rigoroso e inadequado à realidade social, bem como uma política voltada para a prática punitiva, corre o risco de causar danos aos destinatários destas ações, bem como a falta de entendimento entre os cidadãos quanto ao que, de fato, é técnica reabilitativa, e o que, ao contrário, não deve ser tolerado pela sociedade. Da mesma forma, optando na prática pela intolerância e pela reação punitiva, as políticas reproduzem a criminalidade, criando um quadro de delinquência e tornando a segurança da população uma condição cada vez mais difícil de ser gerenciada.

Os indivíduos que apoiam o rigor na lei e a presença deste rigor nas ações dos governos nunca o fazem com relação a si mesmos. A sociedade não percebe que criar leis mais rígidas é corroborar com um universo de intolerância do qual ela própria faz parte – é não se dar conta de que o campo estrutural é alimentado nas interações a cada dia e de que esse fato se relaciona à qualidade de vida de todos, o que confirma, ao nosso ver, que o indivíduo não é, de forma alguma, um indivíduo reflexivo. E ainda acrescentamos que se haver com as questões estruturais está dentro das possibilidades das políticas públicas, mesmo que dentro de certos limites, enquanto um campo racional, estratégico e especializado na intervenção de questões públicas, e não dos cidadãos.

Existem alternativas que, aparentemente, encontram-se fora do contexto da Segurança Pública, mas que podem, contudo, contribuir para a efetividade de estratégias aqui defendidas. Entendemos que o Estado pode alcançar todas estas esferas (social, legal e midiática, considerando a discussão teórica da reabilitação) e repensar qual é o papel dele e qual é o papel do mercado nas questões de âmbito coletivo e público. Isso é algo que, fatalmente, afetará o quadro de criminalidade encontrado na contemporaneidade.

A reabilitação de criminosos no Brasil é uma proposta que se choca com o campo institucional presente na cultura da população e precisa, portanto, romper e promover modificações em algumas crenças – tarefa que somente a esfera política pode alcançar. A reabilitação é uma estratégia que tem maiores chances de sucesso se for aplicada de forma a evitar o crescimento das taxas de criminalidade e de violência na sociedade (ou seja, por meio das propostas preventivas), por evitar a formação de “hábito”. Se o processo preventivo fracassa, ou não alcança os membros de uma sociedade de forma satisfatória, cabe ao Estado realizá-lo a partir das lacunas por ele próprio deixadas.

Em nossa pesquisa de campo, foi identificado tanto a informalidade quanto o desrespeito às leis por meio da execução da técnica punitiva no Brasil. A punição exercida nas Unidades Prisionais está para além do que é previsto em lei – como exemplo, podemos citar: a prisão prevista como medida de exceção em uma realidade prisional de superlotação tal como nossa tese revelou... o número excessivo de prisões provisórias e de transações penais... as condições – física e humana – inadequadas dos presídios, entre outras.

Enfim, a inserção de um criminoso no campo social é uma ação que pode e deve ser discutida, mas a sua avaliação e a pesquisa da reabilitação deste criminoso se dão em um campo muito limitado, também, em Minas Gerais, a menos que o estado, de fato, ofereça tal estratégia e seja presente e ativo nesse processo. Dessa forma, afirmamos que é possível não só a promoção de bons resultados, como também o acompanhamento deles por meio de pesquisas empíricas, mas isso ocorrerá se for oferecido tal investimento. Tal fato não se relaciona exatamente à representação da reabilitação, mas às nossas observações e análises acerca deste processo. Em nossas análises, a reabilitação não é tomada como um investimento isolado, mas como uma alternativa política que se integra a vários outros investimentos do Estado (compatíveis com a proposta, evidentemente).

Assim, consideramos a ressocialização como um processo político (mais especificamente, como política pública). A não repetição dos crimes cometidos e a integração do indivíduo ao corpo social não é a ressocialização em si, mas o resultado de um processo reintegrador, ou seja, a partir de um campo de políticas adequadas que contém em si a estratégia ressocializadora, é possível alcançar uma maior coesão social e tornar mais efetivo o controle social do Estado sobre a sua população. Podemos afirmar que a maior coesão social é, exatamente, o que favorece a diminuição das incidências e das reincidências de crimes não tolerados pela sociedade. Não será possível identificá-la, entretanto, se não formos capazes de levantar dois pontos fundamentais: qual é o campo que pode favorecê-la? E, sobretudo, exatamente, o que não toleramos?

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Consideramos três pontos fundamentais para a compreensão do processo de reabilitação, tal como ele se apresenta implementado na rede de execução penal da região pesquisada: a) as questões técnicas envolvidas no processo de *reabilitação*; b) as questões voltadas para a ação dos governos – de interesse dos governos na Segurança Pública e da implantação de suas propostas; c) as questões institucionais, envolvidas e presentes no processo de implementação e reveladoras, também, do campo político e ideológico. Consideramos a reabilitação, enquanto definição do termo, não como um comportamento, ou como um resultado em si, mas como um processo. Nossa definição do termo reabilitação pressupõe que tal fenômeno corresponde a um conjunto de políticas públicas alternativo à pena (ou castigo) e oferecido a todos os cidadãos que cometeram crimes e foram julgados pela justiça criminal. Desse modo, não se trata de um programa isolado, podendo este apenas mediar o acesso dos indivíduos condenados às políticas, mas nunca executá-las sozinho. O que as políticas reabilitativas buscam é a integração social e, a partir da implementação bem sucedida de tais propostas, a suspensão da “formação criminosa” (ou seja, a não repetição do crime cometido tornando-o um hábito) é suposta como uma possível consequência. Não acreditamos na possibilidade de existência de um comportamento conformista, tal como o termo propõe – uma completa conformidade com a lei, mas acreditamos na possibilidade de se estancar carreiras criminosas, ou seja, interromper um processo de repetição continuada de um tipo de crime ou de crimes. Da mesma forma, entendemos que não há possibilidade de compreensão do “conformismo” do comportamento, sem uma discussão da margem de

tolerância da sociedade com relação aos desvios (ou crimes) dos indivíduos. Assim, nossa pesquisa não compreendeu o comportamento conformista como uma completa ausência do crime, mas como a formação cidadã e em contraposição à formação da carreira criminosa. Consideramos a reabilitação como uma estratégia, inevitavelmente, de controle (controle do crime). Dessa forma, no lugar de produção da delinquência, dar-se-á, por meio das instituições e das ações do Estado, a produção do cidadão brasileiro.

Não é possível chegar à causa do comportamento criminoso de forma precisa. Não há leis regulares que possam responder pela incidência criminosa de forma exata e prever, assertivamente, ações futuras. A causa pode ser associada, por suposição, a uma origem geradora, entretanto, uma origem que não mais se apresenta a não ser enquanto consequência. Assim, cabe-nos identificar e analisar as consequências do trabalho realizado com o criminoso, identificando junto a tal intervenção os fenômenos sociais envolvidos que podem promover e os que podem dificultar a integração do infrator ao corpo social – este é um campo possível de ser trabalhado tanto pela pesquisa quanto pela política pública, com maiores chances de sucesso. Consideramos inefetiva a tentativa de controlar os criminosos pela vigilância e pela contenção dos corpos em um espaço fechado (prisões), e defendemos a possibilidade de intervir, de forma bem sucedida, no quadro de criminalidade, por meio de uma alternativa política apropriada e verdadeiramente alternativa ao castigo, à vigilância e à contenção. O que responde pelo crescimento da criminalidade não são questões pessoais, mas questões sociais e políticas, incluindo o que se define como “criminoso”, “perigoso” e, principalmente, o que se planeja – inadequadamente – como estratégia de intervenção. As vulnerabilidades não podem ser cientificamente tomadas como geradoras de comportamento de forma fatalista, mas formam um componente que pode favorecer a repetição de crimes ou a incidência de comportamentos desviantes e/ou criminosos, apontando para um fenômeno no qual, diante de tal *possibilidade*, o Estado pode operar (inclusive, e preferencialmente, preventivamente). A negligência quanto ao trabalho político reabilitativo no público encontrado no sistema penal pode apontar para o fracasso do trabalho na prevenção do crime no que se refere à ação direcionada às vulnerabilidades sociais (revelada pela repetição de atos criminosos pelos indivíduos já condenados).

A não repetição de crimes é descrita por muitos entrevistados do sistema prisional. A mudança de

comportamento descrita pelos entrevistados, entretanto, pode estar relacionada a uma série de fatores, inclusive a fatores irracionais, os quais a ciência não alcança. Assim, não podemos afirmar que a ressocialização não existe – em todos os ambientes pesquisados há relatos de indivíduos que não retornaram para um novo processo de cumprimento da pena. Contudo, uma série de suposições podem ser levantadas a esse respeito: é possível que tais indivíduos tenham cometido novos crimes, mas não tenham sido pegos pela polícia, é possível que não estejam mais na cidade e, ainda, é possível também que questões individuais respondam pela não repetição dos crimes, o que se mostra inefetivo, se tomarmos os dados de reentrada no sistema como um parâmetro para avaliar a técnica punitiva implementada. Enfim, não podemos afirmar que a ressocialização não existe, mas podemos, em nossa pesquisa, asseverar que as políticas criminais em execução no estado de Minas Gerais dificultam esse processo em vez de promovê-lo com efetividade, não só por conciliarem fatores conflitantes: ressocialização e punição, mas também, principalmente, por sustentarem o foco na punição – a própria ressocialização é reconhecida a partir da punição: ressocializa quem faz um bom uso do castigo que recebeu do Estado pelo crime cometido. Podemos inferir, a partir de nossas análises, portanto, que a ressocialização não é a prioridade nas Unidades Prisionais e do programa de Penas Alternativas, e que o Estado transfere (também) a reabilitação para os indivíduos – os próprios indivíduos infratores são as pessoas que devem aproveitar o castigo como uma oportunidade para refletir e se reintegrar às instituições principais da sociedade que, gostaríamos de acrescentar, rejeitam-no.

A implementação da política é um processo que remete à forma como se estrutura a ação dos governos e, também, à questões técnicas. Assim, nossa pesquisa identifica uma técnica incapacitante em implementação que, não somente é incoerente com muitos pontos do planejamento da política que defendem uma ação ressocializadora como também, por outro lado, é coerente e integrada com a condução política do país – uma condução orientada pelos pressupostos neoliberais, ou seja, o processo de reabilitação de um criminoso por meio da implementação da política criminal nos remete às questões técnicas e às questões políticas, ambas esbarrando na dimensão institucional.

Wacquant defende que o neoliberalismo não é simplesmente um modelo econômico, mas corresponde a uma forma de governo, que não deve ser pensada sem que sejam consideradas a *insegurança social* e a *penalização da pobreza*. Descrevendo as

características sociais desse sistema, Wacquant pressupõe 4 lógicas institucionais a ele: a) desregulação econômica (hegemonia do mercado para conduzir as transações econômicas e organizar uma série de atividades humanas); b) retração do Estado de bem-estar (as classes baixas são tratadas como clientes e não como cidadãos e, para ter assistência, têm que cumprir com obrigações – há submissão de indivíduos à disciplina do trabalho assalariado); c) a responsabilidade individual (sob o modelo do empreendedor – há um vocábulo de motivação para a construção do sujeito); d) expansão do aparato penal (para conter as desordens geradas pela insegurança social e intensificação da desigualdade) (WACQUANT apud BATTISTA, 2012).

A discussão da reabilitação, de forma inevitável, remete à reflexão do papel do Estado e do papel do mercado atualmente. A lógica do mercado se impõe diretamente no trabalho atribuído à reabilitação tanto no presídio (pelo trabalho por baixíssimos salários) quanto na prestação de serviço (pelo trabalho não remunerado). Da mesma forma, essa lógica pode ser identificada na educação que se volta para preparar os indivíduos para o mercado e não para uma formação cidadã (tal como identificamos na educação oferecida nas penitenciárias). A primeira condição que é tirada do criminoso condenado na prática, inclusive, é a cidadania – exatamente o que lhe deveria ser fomentado. A definição de cidadania, aqui, inclui a noção de direitos e também a noção de pertencimento – os grupos criminosos que socializam e ensinam comportamentos, especialmente nos presídios e nas penitenciárias, ocupam o vazio deixado pelo Estado na vida de muitos cidadãos brasileiros excluídos dos direitos civis, políticos e sociais. Consideramos a reabilitação como localizada não no sistema prisional, ou nas penas alternativas ao cárcere, mas como uma ação que comporta, na verdade, uma alternativa ao modelo de penalização.

O sistema social político e econômico atual apresenta algumas particularidades. Tal como descrevem alguns autores⁷, ele se diferencia na execução penal não apenas pela criminalização de comportamentos e pelo fracasso do sistema penal, mas também pelo encarceramento em massa, e, mais especificamente, pela penalização de um público específico – a pobreza. A preocupação e a discussão dos Direitos Humanos, por outro lado, bem como a discussão das alternativas penais à prisão, aparece não como uma ação de cunho *ressocializador*, mas a partir de uma preocupação humanista e direcionada aos criminosos, enquanto, na verdade, a reabilitação é uma técnica fundamentada em princípios científicos e que se

volta para a preocupação com a sociedade.

Consideramos o investimento que favorece a produção da delinquência um investimento irresponsável, em especial, em uma cidade que tem como a maior demanda as ações verdadeiramente preventivas. Defendemos, em nossa tese, que há, na região pesquisada, tal como identificamos empiricamente, para além de uma fabricação da delinquência, uma fabricação da periculosidade do criminoso, tornando mais violento o indivíduo punido pelo sistema penal, a partir das condições a que ele é submetido. À reabilitação, cabe, portanto (enquanto uma estratégia de política pública), rever a técnica implementada e a orientação política que, por meio da técnica aplicada, faz-se tão presente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BATISTA, Vera Malaguti (Org.). **Loïc Wacquant e a questão penal no capitalismo neoliberal**. Rio de Janeiro: Revan, 2012.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BRITO, Daniel Chaver de; BARP, Wilson José (Orgs.). **Violência e controle social: reflexões sobre políticas de Segurança Pública**. Belém: NUMA/UFPA, 2005.

CULLEN, Francis T; GILBERT, Karen E. **Reaffirming Rehabilitation**. Ohio: Anderson Publishing, 1982.

DURKHEIM, Émile. **As regras do método sociológico**. Tradução de Maria Isaura Pereira de Queiroz. 9. ed. São Paulo: Nacional, 1978.

EMPEY, LaMar T; RABOW, Jerome. The Provo Experiment in Delinquency Rehabilitation. **American Sociological Review**, Brigham Young University, v. 26, n. 5, p. 679-696, Oct. 1961. Disponível em: <<http://www.periodicos.capes.gov.br>>. Acesso em: 6 jun. 2008.

GARLAND, David. Introduction: The Meaning of Mass Imprisonment. **Punishment & Society**, New York, v. 3, p. 5-7, 2001. DOI: 10.1177/14624740122228203. Disponível em: <<http://www.periodicos.capes.gov.br>>. Acesso em: 1 abr. 2008.

_____. **La Cultura del Control: crime y ordem**

social em la sociedad contemporánea. Barcelona: Gedisa, 2005.

MARTIN, Susan E; SECHREST, Lee B; and REDNER, Robin. **New Directions in the Rehabilitation of Criminal Offenders**. Washington: National Academy, 1981.

MIRANDA, Márcia. **A reabilitação do criminoso no discurso norte-americano: uma proposta alternativa ao cárcere duro...** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

PAIXÃO, Antônio Luiz. **Recuperar ou Punir?: como o Estado trata o criminoso**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1991.

SÁ, Geraldo Ribeiro de. **A prisão dos excluídos: origens e reflexões sobre a pena privativa de liberdade**. Juiz de Fora: EDUFJF, 1996.

WACQUANT, Loïc. **Punir os pobres**. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

NOTAS

1 Tal como Garland (2001) aborda o termo: como prendendo não somente muitas pessoas, mas como prendendo um público específico, ou seja, os pobres.

2 Ver: MIRANDA, 2013.

3 Todas as falas citadas neste artigo serão expostas por nomes fictícios atribuídos aos entrevistados – tal como se encontra expresso na tese da autora.

4 O controle do crime é uma expressão utilizada por Garland (2005), que, resumidamente, descreve um conjunto de práticas e instituições que envolvem a ação do Estado por meio das leis, das ações repressivas e também das políticas penais, além dos processos e os mecanismos sociais que se encontram entre esses extremos.

5 Os programas que envolvem um modelo desenvolvido a partir de propostas reabilitativas são mais escassos. Dentre os programas reabilitativos para infratores acompanhados de pesquisa de avaliação (e fundamentação teórica) estão o *Provo Experiment*, que oferece um modelo reabilitativo e também uma proposta de construção científica sobre o tema da reabilitação (EMPEY; RABOW, 1961).

6 Tal como discute Bobbio (1987).

7 Wacquant (apud BATISTA, 2012); Garland (2005).

A REPÚBLICA COMO IDEAL NORMATIVO: NOTAS DE PESQUISA¹

Diogo Tourino de Sousa*

13. É clássico aquilo que tende a relegar as atualidades à posição de fundo, mas ao mesmo tempo não pode prescindir desse barulho de fundo.

14. É clássico aquilo que persiste como rumor mesmo onde predomina a atualidade mais incompatível.

Italo Calvino – Por que ler os clássicos.

RESUMO

O retorno ao republicanismo tem ocupado parte significativa dos debates contemporâneos acerca da democracia, notadamente seu esforço na problematização de alguns dos pressupostos básicos do pensamento liberal. A tópica republicana vem, assim, consubstanciando a reflexão sobre noções como justiça, liberdade e participação, a partir da retomada da tradição do pensamento político ocidental, onde arranjos institucionais e experiências comunitárias anteriores à modernidade são mobilizadas como contraponto crítico ao presente. O objetivo do artigo é recuperar elementos da teoria política na construção de uma tradição republicana de pensamento, a partir da discussão de alguns conceitos-chave como afinidades eletivas e escolhas pragmáticas não evidentes nas classificações correntes. Trata-se da construção de um ideal normativo de república, definido a partir de cinco elementos: (1) “bom governo”; (2) autoridade; (3) liberdade; (4) reciprocidade moral; e (5) não-violência. Porém, diferentemente da perspectiva “contextualista” – ocupada com a intencionalidade dos autores na reconstituição do contexto original em que as obras foram escritas –, mas sem negar sua validade e importância na retomada do pensamento republicano no séc. XX, a proposta aqui é avançar numa perspectiva “analítica”, centrando-se na possibilidade de encontrarmos argumentos similares ao longo da história proveitosos na leitura crítica do presente. Trata-se, sobretudo, de recuperarmos, por meio do recurso à tradição, a república como ideal normativo para o enfrentamento dos dilemas da democracia brasileira.

Palavras-chave: República; Democracia; Tradição.

The Republic as a normative ideal: research notes

Abstrac

The return to Republicanism has occupied a significant portion of the contemporary debates concerning democracy, particularly the effort to problematize some of the basic assumptions of liberal thought. The topic of Republicanism has thus been the reflection upon notions such as justice, liberty and participation building upon a return to the tradition of Western political thought, in which institutional arrangements and communitarian experiments prior to modernity are mobilized as a critical counter point to the present. The goal of the article is to recover elements of political theory in the construction of a Republican tradition of thought, based on the discussion of key concepts such as elective affinities and pragmatic choices that are not evident in current classifications. The endeavor consists of the formulation of a normative ideal of Republic based on five elements: (1) “good government”; (2) authority; (3) liberty; (4) moral reciprocity; and (5) non-violence. However, unlike the “contextualist” perspective – preoccupied with the intentionality of actor in the reconstitution of the original context of works – yet without denying its validity and importance in the recovery of Republican thought in the twentieth century, this thesis advances an “analytical” perspective, centered around the possibility that similar fruitful arguments can be found in history for a critical understanding of the present. This endeavor is above all an effort to recover, through tradition, the Republic as a normative ideal in facing the dilemmas of Brazilian democracy.

Key-words: Republic; Democracy; Tradition.

*Doutor em Ciência Política (IESP/UERJ), professor Adjunto do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de Viçosa (DCS/UFV), atualmente é Assessor Especial da Pró-Reitoria de Extensão e Cultura (PEC/UFV), onde atua como Diretor de Extensão. Contato: diogotourino@gmail.com

Na década de 1980 o escritor italiano Italo Calvino publicou um conjunto de ensaios sobre aqueles que seriam os “seus clássicos”. Calvino coligiu, numa coletânea que seria posteriormente editada em vários países, textos sobre os escritores, poetas e cientistas que, segundo o próprio autor, o influenciaram nos diversos períodos de sua vida. Lá encontramos Xenofonte, Ovídio, Diderot, Balzac, Charles Dickens, Flaubert, Tolstói, Mark Twain, Borges e outros, precedidos por uma instigante e influente discussão acerca da importância dos clássicos.

No ensaio “Por que ler os clássicos”, datado de 1981 e que dá nome à edição brasileira da coletânea, Calvino apresenta e discute quatorze propostas de definição para o que ele considera um “clássico”, fornecendo elementos para pensarmos sua importância na literatura e, de maneira provocativa, na ciência. Em linhas gerais, o escritor aponta o retorno aos clássicos como um processo de permanente descoberta e interpretação, fazendo com que suas (re)leituras figurem como parte integrante das próprias obras e, sobretudo, tornando aquilo que chamamos “clássico” algo que nunca cessa de dizer “aquilo que tinha para dizer” (CALVINO, 2007, p. 11). Daí a validade da sua leitura, por vezes negligenciada por aqueles que julgam encerrada a contribuição dos autores do passado.

Ao admitir a fortuna crítica como parte integrante do que denomina “clássico”, Calvino fornece, por certo, uma polêmica definição, por duas razões básicas: por um lado, o autor rebate o argumento corrente do positivismo na ciência, que nega a originalidade da interpretação dos autores do passado, apontando sua pouca utilidade para o progresso do conhecimento (ALEXANDER, 1999); e, por outro, vai contra a perspectiva historicista que vem influenciando o estudo dos autores do passado, notadamente a partir da década de 1960 com os trabalhos de Skinner e a Escola de Cambridge, ou mesmo a contribuição da “história conceitual” de Koselleck (LOPES, 2002).

Uma das propostas de definição apresentadas por Calvino mostra-se particularmente interessante para a discussão aqui proposta. Trata-se do alerta do escritor para o perigo de abster-nos de “ler os jornais”, sob pena de esquecermos de onde partimos quando operamos esse defendido retorno aos clássicos. Segundo Calvino,

O dia de hoje pode ser banal e mortificante, mas é sempre um ponto em que nos situamos para olhar para a frente ou para trás. Para poder ler os clássicos, temos de definir “de onde” eles estão sendo lidos, caso contrário tanto o livro quanto o leitor se perdem numa nuvem atemporal. Assim, o rendimento

máximo da leitura dos clássicos advém para aquele que sabe alterná-la com a leitura de atualidades numa sábia dosagem. [...] Talvez o ideal fosse captar a atualidade como o rumor do lado de fora da janela, que nos adverte dos engarrafamentos do trânsito e das mudanças do tempo, enquanto acompanhamos o discurso dos clássicos, que soa claro e articulado no interior da casa. Mas já é suficiente que a maioria perceba a presença dos clássicos como um reboar distante, fora do espaço invadido pelas atualidades como pela televisão a todo volume (CALVINO, 2007: 15).

A necessidade de sabermos de “onde se fala” é, conforme Calvino sustenta, ponto inescapável nesse processo de (re)descoberta dos clássicos. Isso porque, sua validade reside precisamente na atualização das questões postas pela tradição, num movimento que é capaz de inquirir o presente a partir do passado, ou seja, é capaz de buscar no passado as ferramentas para se pensar o presente. Os clássicos sempre têm algo a nos dizer precisamente porque fornecem pistas constantemente renovadas na leitura dos problemas de hoje.

A discussão sobre o lugar dos autores do passado, bem como sobre a postura que os intérpretes do presente devem assumir, fornece importantes pistas para pensarmos as transformações sofridas pelas ciências sociais nos últimos anos, notadamente pela ciência política depois da década de 1950, em razão da chamada “revolução behaviorista” desencadeada na academia norte-americana. Conforme aponta Lessa, tal movimento foi curiosamente capaz de operar a vinculação do conhecimento científico a um suposto realismo objetivista, por um lado, ao mesmo tempo em que produziu discursos cada vez mais distantes da linguagem ordinária, por outro (LESSA, 2001).

Lessa mobiliza tal crítica na defesa de uma premissa aparentemente esquecida pelas disciplinas científicas em tempos recentes, a saber, a de que “todo problema intelectual tem a forma de uma pergunta” (LESSA, 2001, p. 46). Nessa direção, se declinarmos, conforme defende o autor, à “fábula do empirismo de que os fatos falam por si mesmo”, somos levados a reconhecer que “a possibilidade de falar do mundo depende da presença de tradições intelectuais fortes, que constituíram tanto os objetos como os idiomas de seus modos de tratamento” (LESSA, 2001, p. 47). Tais tradições, conforme o argumento a ser aqui defendido, abrigam precisamente aquilo que definimos como “clássicos” do pensamento.

A ciência política, no entanto, parece ter abdicado desse exercício questionador em prol do reconhecimento fático de dados e eventos presentes no mundo, supostamente passíveis de apreensão

objetiva e transmitidos, por mais paradoxal que isso possa parecer, por meio de uma linguagem não-ordinária. Dessa forma, ao invés de assumir o potencial normativo observado ao longo da sua tradição, capaz de dizer também o “que não há” no mundo, a ciência política vem se tornando uma simples “técnica”, “uma observação metódica dos fatos, capaz de mostrar como a vida se dá, como os fatos que povoam e configuram o campo político se estruturam” (LESSA, 2001, p. 50). No limite, ela distancia-se da sua própria tradição, adotando perversa cegueira analítica em nome da “tirania do método”: o instrumento torna-se premissa para o mundo, em outras palavras, o método se faz pensamento.

Contrariamente, Lessa defende a retomada dessa tradição esquecida, sustentando a virtude de recuperarmos a postura normativa presente no conhecimento pré-disciplinar, quando a ciência sobre a política transitava sem ressalvas entre a literatura, a história, a filosofia, a economia, a psicologia, a antropologia e a sociologia, por exemplo, disciplinas que tornaram-se compartimentadas em anos recentes, inviabilizando o diálogo sob pena da condenação por eventuais descuidos metodológicos. Ou seja, mais do que a defesa de um “discurso surrado pela interdisciplinaridade”, o autor aponta a necessidade de construirmos “uma nova ciência social, na medida em que ela seja capaz de simular uma situação, talvez, pré-disciplinar, onde essas compartimentalizações não se estruturaram” (LESSA, 2001, p. 52). Somente dessa forma seríamos capazes de nos libertar do aprisionamento acadêmico que no presente faz com que a ciência política encontre-se presa ao mundo, incapaz de pensar para além do que há, o que não há.

A proposta do presente artigo caminha em direção semelhante: pensar a “república” como um ideal regulador da realidade, um princípio que nos permita questionar não o que há no mundo, mas sim o que não há. Nesse sentido, o foco não recairá sobre o funcionamento das instituições políticas, sobre seus atores e instrumentos. Contrariamente, a proposta é construirmos um ideal normativo de república como contraponto ao andamento presente².

EM BUSCA DE “NIVELADORES REPUBLICANOS”

Em setembro de 2008, por ocasião da apresentação do Plano Estratégico de Defesa, o então ministro de Assuntos Estratégicos, Roberto Mangabeira Unger, afirmou que o governo pretendia rediscutir o sistema de serviço militar obrigatório, em funcionamento no

país desde o início do século XX. Ainda que o fato não tenha repercutido substantivamente na sociedade brasileira, alguns veículos da imprensa noticiaram a reunião entre a cúpula da segurança nacional, formada, à época, pelos ministros da Defesa, Nelson Jobim, e da Casa Civil, Dilma Rousseff, além do próprio Mangabeira Unger, com o presidente Luiz Inácio Lula da Silva³.

No encontro, Lula anunciou que convocaria o Conselho Nacional de Defesa para discutir as mudanças a serem implementadas, optando por submeter o debate a um órgão colegiado. Contudo, a despeito da opção do presidente, o ministro Mangabeira Unger destacou em algumas oportunidades parte das mudanças contidas no texto. Em entrevista concedida após o desfile de 7 de setembro daquele ano, o ministro afirmou que o Plano trazia entre suas propostas o aprofundamento do serviço militar obrigatório, bem como a regulamentação do uso dos militares na garantia da lei e da ordem nas cidades, visando estabelecer regras mais precisas para o mandato constitucional das Forças Armadas.

Ao ser questionado sobre as alterações no serviço militar, o ministro afirmou que havia consenso entre lideranças civis e militares de que o alistamento obrigatório deveria ser mantido e aprofundado. Isso porque, segundo ele, “num país tão desigual como o nosso”, a medida representaria um “nivelador republicano”. Mangabeira Unger explicou o termo empregado descrevendo a atividade como “um espaço no qual a nação pode se encontrar acima das classes”, e completou afirmando que “todos nós queremos que as Forças Armadas do Brasil continuem a ser a própria nação em armas e não uma parte da nação, paga pelas outras partes, para defende-las” (RIBEIRO, 2008).

Atualmente o serviço militar no Brasil é obrigatório para todos os jovens que completam 18 anos de idade⁴. No entanto, a grande maioria dos jovens obtém dispensa em razão do excesso de contingente nos quartéis ou de eventuais impedimentos previstos em lei⁵. A mesma matéria jornalística que noticiava as medidas previstas pelo Plano, trazia a informação de que na prática apenas jovens de famílias de baixa renda ingressam nos quartéis. O próprio Mangabeira Unger já havia abordado o ponto, quando em abril daquele ano afirmou que, em geral, “os recrutas são rapazes pobres que não têm outras alternativas” (GIRALDI, 2008). Nessa direção, uma das propostas do ministro era repensar os critérios de dispensa dos jovens, bem como a possibilidade de substituição do serviço nos quartéis por uma espécie de serviço

social obrigatório para todos.

A informação acerca da composição social das Forças Armadas mobilizada por Mangabeira Unger coaduna, por sua vez, com impressões fornecidas pelo próprio Exército Brasileiro. Segundo seu portal de notícias, “As dificuldades em arranjar um primeiro emprego – e também uma remuneração – tem contribuído para que o número de jovens interessados em servir às Forças Armadas tenha aumentado nos últimos anos”. O texto citado traz ainda o depoimento de uma funcionária responsável pelos alistamentos que afirma que “os rapazes estão cada vez mais interessados em servir [...] pelo fato de receberem durante esse período uma remuneração que, para muitos, serve como ajuda na despesa de suas casas” (AMARAL, 2012). A despeito do elemento laudatório presente no texto, notadamente o incentivo para que jovens ingressem nas Forças Armadas, o reconhecimento da remuneração como fator atrativo endossa o argumento aqui em curso.

Em perspectiva comparada, este cenário figura próximo do observado na realidade norte-americana. Conforme dados citados por Sandel, jovens de baixa renda também representam a maioria nas fileiras ativas do exército nos Estados Unidos da América. O autor lembra como “os 10% mais pobres da população (muitos dos quais podem não preencher os requisitos de educação e capacidade) e os 20% mais abastados [...] são o que têm menor representação” (SANDEL, 2012, p. 107). Sandel aponta, ainda, a baixa escolaridade média dos que resolvem servir ao exército, identificada pelo declínio substantivo na adesão dos recém-formados em nível superior⁶. Lá, como aqui, a opção pelas Forças Armadas reproduz a lógica do mercado, constringendo escolhas profissionais a partir das opções disponíveis.

Ainda que ancorados em trajetórias distintas – assumindo um exagerado acento individualista nos EUA –, os modelos de alistamento militar norte-americano e brasileiro manifestam, na prática, princípios semelhantes de recrutamento, recebendo críticas no que diz respeito aos valores que reverberam. Com efeito, a crítica vocalizada por Sandel e presente, em parte, nas declarações de Mangabeira Unger, mostra como ambos os modelos tendem a forçar o recrutamento de um determinado setor da população – jovens de baixa renda –, atraído pelos salários ante o veto imposto pelo mercado ao exercício da livre escolha. Algo que ilustra, segundo o argumento aqui defendido, uma determinada concepção moral de sociedade que deve ser repensada a partir de outros ideais normativos. Trata-se, em outras palavras, da

possibilidade de construirmos uma crítica aos valores do mercado presentes nas sociedades democráticas contemporâneas, com vistas a contornar os perigos decorrentes da fragmentação da sociedade.

Entre nós, o Plano Estratégico de Defesa debatido em 2008 constitui, conforme apontado, um exemplo dessa crítica, ainda que não sistematizada no debate jornalístico. O projeto foi aprovado por unanimidade em dezembro do mesmo ano pelo Conselho Nacional de Defesa, conforme sugestão de encaminhamento do presidente Lula, sendo efetivado, posteriormente, por decreto presidencial. O texto, que fora construído por Mangabeira Unger e Nelson Jobim entre os anos de 2007 e 2008, trazia alguns pontos sigilosos, de acesso exclusivo dos comandos militares, mas manifestava, em linhas gerais, a intenção do governo de aumentar o investimento na indústria bélica, além de reorganizar a composição das Forças Armadas. Malgrado a relevância para a agenda pública de um exame mais aprofundado acerca das medidas previstas no texto, importa para o argumento aqui avançado a centralidade da expressão “nivelador republicano”, utilizada por Mangabeira Unger como justificativa para a correção das desigualdades presentes na sociedade brasileira. Expressão esta passível de aproximação com a crítica comunitarista enunciada por Sandel no contexto norte-americano.

Decerto, o termo não foi corretamente explorado no debate que cercou a aprovação do Plano. Sua colocação no contexto específico manifesta, porém, a virtuosa percepção do ministro sobre a importância de resgarmos determinados valores normativos para correção da democracia presente, pautada quase exclusivamente por noções de livre-mercado e bem-estar social que em momento algum resumem a pluralidade de concepções de liberdade presente na tradição do pensamento político ocidental (PETTIT, 1999; SKINNER, 1999; 2010), nem ao menos estabelecem consenso acerca dos valores que sustentam a vida democrática (SANDEL, 2012a).

Mangabeira Unger pode, seguramente, não ter mobilizado a noção de “república” nos mesmos termos a serem explorados neste trabalho. Ainda assim, sua trajetória e formação, além da exaustiva reflexão teórica e da agenda propositiva sobre os destinos do país (UNGER, 2001; 2005), permitem certas ilações sobre a escolha específica desta expressão no debate sobre um tema caro à tópica republicana, a saber, a constituição de exércitos nacionais com cidadãos e o patriotismo necessário à vida comunitária. O assunto foi tratado, para retermos o exemplo notório, por Maquiavel em *O Príncipe*, sendo posteriormente

incorporado à extensa e plural interpretação republicana de sua obra⁷. Trata-se, em linhas gerais, do modo como Maquiavel associa a manutenção da liberdade ao elemento cívico da vida comunitária (BIGNOTTO, 1991; SILVA, 2010b; SKINNER, 1988).

Nascido no Rio de Janeiro em 1947, Roberto Mangabeira Unger formou-se na Faculdade Nacional de Direito da Universidade do Brasil, e figura hoje como um dos mais destacados filósofos do direito, com decisivas contribuições para o debate da teoria social contemporânea. Professor da Universidade de Harvard desde 1971, eleito membro vitalício da Academia Americana de Artes e Ciências, sua obra é citada por autores como Jürgen Habermas, Richard Rorty e Perry Anderson, compondo importante interlocução sobre alternativas constitucionais ao formato presente. Em concomitância à sua produção intelectual, Mangabeira Unger mantém ativa militância política, ganhando notoriedade na última década ao estruturar a reforma trabalhista do primeiro ministro da Inglaterra, Tony Blair. No Brasil, atua na arena pública desde a redemocratização, seja como candidato, seja no apoio ao projeto político de conhecidos atores do cenário nacional⁸. Após ser um crítico do primeiro mandato do governo Lula, Unger assumiu a Secretaria de Assuntos Estratégicos, alçada ao *status* de ministério, permanecendo no cargo entre 2007 e 2008, quando elaborou e participou das discussões sobre o Plano Estratégico de Defesa acima mencionado. Em 2009, ele reassumiu suas atividades acadêmicas em Harvard⁹.

A breve menção à biografia do ex-ministro permite, com efeito, supor que o uso da expressão “nivelador republicano” na descrição do serviço militar e/ou social obrigatório não foi desprezioso. Mangabeira Unger tem consciência do que o termo “república” comporta na reflexão contemporânea sobre a democracia, sobretudo no contexto em que foi utilizado, a saber, o debate sobre a criação de espaços de convivência comuns numa sociedade permeada por desigualdades de toda ordem.

Ainda que no caso em particular a questão não tenha sido tratada a contento, a retomada da tópica republicana na agenda pública, levada a cabo por um importante intelectual à frente das discussões sobre a reforma da política de defesa, se dá em consonância com o movimento mais amplo de retorno ao republicanismo na reflexão ocidental, gestado a partir do diagnóstico comum de que a “república não vai bem” (BIGNOTTO, 2000a; 2013; CARDOSO, 2004; e PERLATTO; SOUSA, 2013). Seguramente tal retorno guarda clivagens decisivas

entre seus adeptos. Contudo, a constatação da necessidade de enfrentarmos os problemas da vida democrática a partir de valores capazes de ampliá-la e consolidá-la vem se tornando diagnóstico corrente entre nós, associado, ainda, ao exercício propositivo de instrumentos para a tomada de posição frente aos desafios da contemporaneidade, subsidiando decisões estratégicas no âmbito do Estado (CARDOSO; BERCOVICI, 2013).

A obra de Mangabeira Unger, notadamente seus ensaios de intervenção, transparece, com efeito, a mesma necessidade de “corrigirmos” a democracia presente em suas declarações. Malgrado não constituir o autor referência central do argumento aqui avançado, uma sumária exposição das suas proposições poderá contribuir para a compreensão do exemplo mobilizado, a saber, o declínio do dever cívico como indício de esfacelamento dos laços morais de solidariedade na democracia. Em linhas gerais, Unger sustenta a possibilidade de implementarmos uma política transformadora, por ele denominada “segunda via”, para além da recorrente oposição entre o “indivisível sistema capitalista” e a “fantasmagórica alternativa centrada no modelo socialista” (UNGER, 2005). Tal política se daria por meio do que o autor define como “experimentalismo prático”. Trata-se da possibilidade de reorganizarmos a sociedade por meio de operações concretas, não capitulando a superstições deterministas inibidoras do imprescindível desejo transformador.

O elemento “experimental” da proposta abriga grande originalidade: Unger defende o experimento como método, ou seja, a adoção de alternativas práticas que seriam num tempo específico reavaliadas, podendo ou não serem incorporadas ao arranjo institucional. Em outras palavras, Mangabeira Unger aponta a ausência de tentativas como responsável pela inexistência das necessárias práticas transformadoras no aprimoramento do formato institucional presente. E as finalidades dessa transformação seriam, nas palavras do autor,

A curto prazo, [...] a realização de nossos interesses reconhecidos e para que possamos professar mais completamente nossos ideais, sem termos que aceitar arranjos arraigados como modelos dentro dos quais precisamos preencher nossos interesses ideais. A longo prazo, para reconciliarmos fortalecimento com solidariedade, e grandeza com amor, e revigorarmos nossos poderes de modo que se afirmem e não se mitiguem as responsabilidades que temos uns para com os outros (UNGER, 2005, p. 61).

A conciliação entre solidariedade e interesses é, por certo, tarefa difícil¹⁰. A despeito disso, o trecho enaltece valores que consubstanciam o argumento

a ser aqui defendido: a necessidade de forjamos liames morais capazes de responsabilizar os indivíduos uns para com os outros. Unger é claro neste ponto, assim como foi quando, na qualidade de ator estatal, apresentou sua defesa da adoção de “niveladores republicanos” para atenuar a desigualdade de classe.

O exemplo há pouco mencionado foi alvo, ainda, de uma reflexão substantiva na obra do autor. Num conjunto de ensaios sobre o “futuro do Brasil”, Mangabeira Unger aponta como imprescindível pensarmos a democracia no cotidiano de nossas ações. Isso tornar-se-ia evidente, segundo sua construção, através de três princípios estruturantes elencados como tarefas para o cumprimento da proposta de transformação há pouco apresentada: (1) libertar a democracia do mercado; (2) democratizar práticas cotidianas; e (3) integrar as Forças Armadas à nação. Ainda que de maneira sumária, a apresentação dos princípios enunciados pelo autor sugere preocupações próximas do argumento aqui defendido.

O primeiro princípio por ele elencado diz respeito aos desencantamentos com o sufrágio universal no Ocidente. Isso porque, a entrada das massas no mundo da política não ocasionou, como alguns esperavam, a adoção de medidas a elas favoráveis. Devemos, em razão disso, “libertar a prosperidade nacional do arbítrio dos ricos” (UNGER, 2001, p. 80), sem o que não seremos capazes de construir um futuro comum. O segundo princípio esbarra naquilo supostamente se apresenta como “necessário” ou “sagrado”: a forma da sociedade, desigual e fragmentada. Qualquer tentativa de reforma nesse sentido soa, segundo Unger, como uma ameaça de crise econômica, inviabilizando tentativas proveitosas por meio do receio da mudança. A proposta do experimentalismo vai contra essa postura conservadora.

O terceiro princípio refere-se, com efeito, ao exemplo há pouco abordado. Ao defender a necessidade de integração entre as Forças Armadas e a nação, Unger aponta o perigo para os procedimentos democráticos por parte dos militares como um empecilho à efetiva consolidação da democracia. Devemos, conforme sua defesa, superar os perigos decorrentes presença do facciosismo nas Forças Armadas para que a democracia possa então crescer. E o caminho por ele apontado, em consonância com manifestações futuras – como à época da discussão do Plano Estratégico de Defesa –, é o recrutamento de cadetes e aspirantes entre todas as camadas do povo e correntes de opinião, deixando em aberto as preferências políticas das Forças Armadas. Isso

porque, “a experiência brasileira nos ensina que o isolamento do oficialato como corporação, seu recrutamento entre faixas limitadas da população e sua independência de uma fiscalização civil efetiva levam a República ao despenhadeiro e distorcem a própria instituição militar” (UNGER, 2001, p. 84).

Certamente, Mangabeira Unger expõe suas alternativas ao formato presente com maior cuidado e sofisticação do que a breve apresentação dos seus argumentos aqui avançada. A despeito disso, o objetivo foi inscrever suas declarações quando na posição de ministro de Assuntos Estratégicos num quadro reflexivo mais sistemático, sustentando a hipótese de que a adoção de determinadas expressões na condução das políticas de governo manifesta entendimentos substantivos sobre as noções de dever cívico, patriotismo e desigualdade, por exemplo. Tais entendimentos podem, conforme aqui sugerido, ser situados dentro de um marco conceitual específico, a saber, uma determinada tradição de pensamento republicano.

Por certo, o exercício analítico de aproximação do debate presente com a tradição do pensamento político manifesta preocupações “presentistas” (ALEXANDER, 1999). Nesse sentido, o objetivo da próxima seção será discutir algumas possibilidades metodológicas presentes no movimento de retorno ao republicanismo, abrindo, com isso, caminho para a construção de um ideal normativo.

SOBRE A “REPÚBLICA”(1): QUESTÕES DE MÉTODO

Araujo produziu um competente estudo sobre a “república” como forma política, tomando como balizas as noções de constituição mista e Estado, ambas associadas, conforme defende o autor, à longa busca da inteligência política por um padrão de convívio humano (ARAÚJO, 2013). Seu argumento enfatiza o modo como a palavra “república” goza de grande prestígio no vocabulário político, o que em parte justifica os crescentes estudos sobre o seu significado e as disputas deles decorrentes, admitindo a polifonia abrigada no termo.

Ante esse debate, o autor afirma não pretender apresentar uma réplica na discussão em curso, manifestando, contrariamente, um entendimento particular da “república”, “não como um objeto empírico perfeitamente decantado, mas como um conjunto de práticas no qual seres humanos investidos de um determinado papel, o de ‘cidadão’,

orientam suas ações para promover certos valores comunitários, entre os quais a liberdade, a igualdade, o império da lei e a própria participação política” (ARAÚJO, 2013, p. XI). Tal discussão não se limita, contudo, aos aspectos formais, envolvendo, de acordo com o autor, valores substantivos que dão sentido às práticas de um regime político. Isso porque,

No fundo, toda prática constitui uma tensão entre o que é, o que deve ser e o que é possível. Como a tensão ocorre numa certa estrutura de tempo e espaço, seu significado concreto varia de acordo com a concepção dessa estrutura implícita na respectiva forma política [...]. De qualquer modo, segurar essa tensão, nunca deixando que ela relaxe e finalmente se reduza à mera acomodação ao que aí estiver, é o que empresta dignidade à forma política. E a república é o nome que se dá a essa dignidade (ARAÚJO, 2013, p. XII).

Araujo afirma, todavia, que a discussão sobre a república não deve ser realizada em abstrato, tratando, assim, a forma política no interior da tradição do pensamento político. Ainda que a tradição por ele perseguida afasta-se dos objetivos aqui elencados, seu entendimento do modo como o estudo deve se dar constitui importante referência nesta tese. Nas palavras do autor,

Não se pretende, contudo, uma correlação unívoca, causal ou de qualquer outro tipo, entre a construção intelectual da forma política e a forma da vida social. A primeira é o foco da análise, enquanto a segunda, embora preciosa no esclarecimento hermenêutico, é tomada como um elemento adicional de contexto. E é um pressuposto deste livro que uma certa elaboração teórica possa transcender o contexto em que se originou, e mesmo sobreviver intelectualmente a seu eventual fracasso em se viabilizar nele, para reaparecer em contextos muito distintos. Mais do que isso: dependendo de como se enriqueça em sua recepção e ressignificação, ela pode até ganhar maior potência prática do que antes (ARAÚJO, 2013, p. XIII).

O autor centra-se no conceito de “constituição mista” e no modo como este é reposto ao longo da tradição do pensamento político ocidental a partir do experimento grego. Assim, na tentativa de sintetizar a teoria da constituição mista ao longo da tradição, seu objetivo é mostrar como a teoria do Estado soberano pode ser pensada como parte de uma concepção de república. O trabalho de Araujo manifesta o necessário posicionamento da reflexão contemporânea frente ao estudo da tradição de pensamento, transparecendo distintas abordagens metodológicas possíveis no tratamento dos autores e obras do passado. Para os propósitos do argumento aqui em curso, é cara sua defesa da sobrevivência de elaborações teóricas aos contextos históricos, postura, por certo, alvo de questionamentos metodológicos no

campo de estudos sobre a política (SKINNER, 2005).

Nessa direção, diferentemente do que vem sendo chamada perspectiva “contextualista” – ocupada com a intencionalidade dos autores na reconstituição do contexto original em que as obras foram escritas, conforme a metodologia skinneriana –, mas sem negar sua validade e importância na retomada do pensamento republicano no séc. XX, por meio dos trabalhos de Skinner e Pocock, por exemplo, adoto aqui o que Bignotto propõe como uma perspectiva “analítica”, centrando-se na possibilidade de encontrarmos argumentos similares ao longo da história proveitosos, inclusive, na leitura do presente (BIGNOTTO, 2000b).

Bignotto nos mostra como o humanismo cívico foi capaz de reinterpretar os textos clássicos, recuperando os temas da vida ativa na cidade, do bem comum, da valorização da retórica no mundo público, da construção de valores cívicos e da liberdade como definidores da ideia de república. Com isso, ainda que o republicanismo encontre diferentes “inimigos” nos distintos contextos históricos, tais categorias permanecem quase intocadas na defesa, sobretudo, da liberdade e do interesse comum.

A ideia de república seria, assim, pensada para além dos limites históricos de suas abordagens, no momento em que o humanismo cívico reinterpreta os textos clássicos elegendo novos “inimigos”. Constatação que permite com que interpelemos, a partir do republicanismo, contextos contemporâneos sem, contudo, incorremos em usos instrumentais da história. Segundo o autor,

Vale lembrar ainda que, na tradição que nos interessa, a república é sempre pensada à luz de suas oposições, ou de seus outros. [...] A oposição entre república e tirania não pode ser vista como operador absoluto do republicanismo. Em outros momentos históricos, a república foi oposta à monarquia absoluta, ao império, ao mesmo à anarquia. O que importa é que buscou-se sempre associar a prática da liberdade a uma configuração política concreta, oposta a outras organizações, que não podem abrigar essa prática. Nos tempos atuais, podemos imaginar que a república pode ser pensada como oposta a todas as formas de autoritarismo e mesmo aos regimes totalitários derivados da mobilização das massas (BIGNOTTO, 2000b, p. 57).

Abre-se, dessa forma, a possibilidade de construirmos um conceito de república a partir de “inimigos” concretos, indo à história, mas sempre ouvindo o “barulho da rua”, assim como sugeriu Calvino. De alguma forma, esta é precisamente a postura presente no movimento mais amplo de retorno ao republicanismo, que envolve um conjunto

diverso de autores (PERLATTO; SOUSA, 2013), sempre ocupados da interlocução com a agenda presente. Na próxima seção elejo um exemplo notório na teoria política contemporânea.

SOBRE A “REPÚBLICA”(2): ELEMENTOS PARA DISCUSSÃO

Ainda que o termo “república” abrigue uma incômoda polissemia, o argumento aqui defendido perpassa a reconstrução de uma tradição específica de pensamento por meio de um retorno aos autores do passado, menos com interesses historiográficos, e mais com pretensões normativas.

Nessa direção, a contribuição dada pelo filósofo norte-americano Michael Sandel, prócer da crítica comunitarista ao liberalismo contemporâneo, constitui contraponto esclarecedor no debate aqui desenvolvido. Sandel tem discutido a questão da moralidade dos mercados por meio de exemplos cotidianos. Conforme mencionado, um dos temas tratados pelo autor aborda precisamente as distintas formas de composição dos exércitos e as correlatas concepções de justiça que elas acarretam, apontando problemas, seja na visão libertária que defende a soberana liberdade dos indivíduos na realização de escolhas voluntárias – considerando, assim, as interferências no mercado como violações da liberdade individual –, seja no argumento utilitarista que aponta os mercados livres como capazes de promover o bem-estar social ao permitir acordos que aumentem a felicidade geral. O autor nos mostra como os críticos do livre mercado consideram que as escolhas individuais nem sempre são livres, ou mesmo que existem determinadas práticas sociais que são corrompidas pelas transações em dinheiro (SANDEL, 2012a; 2012b).

No bojo do comunitarismo, Sandel reconstrói em sua obra uma tradição intelectual de discussão sobre a justiça, partindo do utilitarismo e da ideologia libertária para, em seguida, levantar impasses na doutrina do individualismo moral formulada por Kant e Rawls, apontando saídas através da retomada da concepção aristotélica de justiça, presente, dentre outros, no importante livro de Alasdair MacIntyre (2001). Seu objetivo principal vem sendo a popularização de um modelo de justiça não redutível às concepções de liberdade e felicidade advindas, respectivamente, da ideologia libertária e do utilitarismo, nem à doutrina do individualismo moral, que encontra em Rawls sua formulação mais sofisticada. Em linhas gerais, o autor propõe uma noção narrativa de indivíduo,

rejeitando a possibilidade de concepções neutras de política e justiça. Sua vocação para o debate público tem, com efeito, popularizado o comunitarismo e o questionamento ao livre mercado nos dias de hoje, propondo a criação de espaços de encontro para além da desigualdade de classes – como o ensino público, por exemplo – na construção do que ele define como uma “política do bem comum” (SANDEL, 2012a, p. 323-330).

Seguramente, a crítica comunitarista não compõe um conjunto homogêneo de proposições, por um lado, bem como a própria rotulação é passível de questionamentos, por outro. No exemplo em questão, o próprio Sandel reforça seu distanciamento para com os termos “comunitarista” ou “comunitarismo” em prol do rótulo “republicano”, sob a alegação de que o comunitarismo sugere certo “majoritarismo” ao supor que a opinião da maioria pode ser considerada “justa”, ou mesmo um hiper-relativismo moral, ao dimensionar como justas as opiniões que prevalecem nas comunidades concretas (SANDEL, 2005, p. 9-18; SILVA, 2008, p. 163).

Nesse sentido, ainda que seja possível operarmos uma separação mais cuidadosa entre o republicanismo e o comunitarismo, conforme o próprio Sandel enuncia, aqui ambos serão tomados em conjunto como manifestações da necessidade de buscarmos alternativas para a correção do projeto filosófico da modernidade, sem abandoná-lo em sua essência¹¹. Nos termos propostos, o filósofo norte-americano exemplifica o retorno da tópica republicana ao debate público, como sua discussão sobre os limites morais do mercado e as concepções de justiça nele implícita manifesta¹².

O poder do argumento esboçado por Sandel pode ser medido inclusive pela disparidade dos exemplos que mobiliza. Ao apresentar os impasses presentes na defesa do livre mercado, o autor escolhe como exemplos combater em guerras e gerar filhos, mostrando como tanto no recrutamento “voluntário” dos exércitos, quanto no fenômeno crescente do mercado de “barrigas de aluguel” – notadamente em países como a Índia –, esbarramos em questionamentos substantivos acerca dos conceitos morais envolvidos (Sandel, 2012a, p. 97-131). Em linhas gerais, os exemplos apresentados por Sandel despertam a necessidade de buscarmos “niveladores republicanos” extraídos da tradição, mobilizando, aqui, a expressão de Unger em consonância com o argumento proposto.

Sandel recupera um episódio marcante da história

dos Estados Unidos da América no século XIX, que constitui contraponto interessante no debate desencadeado pelo Plano Estratégico de Defesa há pouco mencionado. Trata-se da lei de alistamento compulsório da União, decretada em 1862 pelo presidente Abraham Lincoln durante a Guerra Civil Americana. A medida, que previa a obrigatoriedade do serviço militar, atingia frontalmente a tradição individualista norte-americana. Não por acaso, o Lincoln enfrentou forte descontentamento após a promulgação da lei, sendo a União obrigada a realizar amplas concessões para conter os ânimos da população. Inicialmente, os convocados que não quisessem servir poderiam contratar pessoas para combater em seu lugar. Em 1863, tentando contornar a crescente insatisfação da sociedade, o Congresso americano flexibilizou a lei, facultando aos convocados pagar uma quantia em dinheiro para não servir. A despeito disso, várias manifestações violentas foram testemunhadas nos postos de alistamento, ganhando tons mais dramáticos na cidade de Nova York. Na prática, poucos foram os que serviram (SANDEL, 2012a, p. 100-103).

O fato é que o mecanismo adotado na Guerra Civil Americana pode parecer injusto aos olhos contemporâneos, conforme provoca Sandel, pois operaria uma discriminação de classe, permitindo, naquele contexto, que os “ricos” contratassem os “pobres” para lutar em seu lugar. A grande maioria dos americanos tem, com efeito, declarado atualmente preferência incontestada pelo modelo de exército “voluntário”, ou seja, vem novamente rejeitando a obrigatoriedade do serviço militar, defendendo como mais “justo” o recrutamento de um corpo de soldados profissionais remunerados pelo Estado. O que os americanos não percebem, entretanto, é a semelhança entre o sistema adotado na Guerra Civil e o exército “voluntário” por eles defendido.

Sandel alerta para a inadequação do termo “voluntário” neste caso, pois “ninguém é recrutado, e o trabalho é desempenhado por aqueles que concordam em fazê-lo em troca de dinheiro e outros benefícios” (ibidem, p. 103). Em outras palavras, diferentemente de ações de caridade, onde voluntários oferecem ajuda aos necessitados, por exemplo, o exército “voluntário” de profissionais pode ser equiparado a qualquer profissão no mercado onde indivíduos aceitam desempenhar determinadas funções em troca de uma remuneração em dinheiro. O que assemelha este modelo ao adotado na Guerra Civil, contudo, é a constatação de que hoje a grande maioria dos americanos prefere pagar seus impostos para que alguém coloque a vida em risco no seu lugar.

Ainda que de maneira indireta, o sistema assemelha-se ao adotado no século XIX.

O debate pode ser melhor ilustrado, conforme sugere Sandel, ao compararmos três diferentes formas de composição dos exércitos que campeiam a discussão: (a) o alistamento compulsório (modelo presente, por exemplo, no Brasil, mas com algumas ressalvas importantes, conforme discutimos acima); (b) a convocação com possibilidade de contratação de um substituto para servir em seu lugar (sistema adotado na Guerra Civil Americana para atenuar a insatisfação com a obrigatoriedade); e (c) aquilo que o autor define como sistema de mercado (ou exército “voluntário”, sem negligenciarmos a ressalva feita anteriormente ao termo).

Segundo Sandel, seja na concepção de liberdade encampada pela ideologia libertária, seja na concepção de felicidade defendida pelo utilitarismo, a terceira forma de composição dos exércitos – o sistema de mercado – figura como a mais “justa”, seguida da segunda forma – uma espécie de híbrido do sistema de mercado, mas semelhante a ele nos seus princípios. Isso porque, o alistamento compulsório soa aos libertários como uma interferência arbitrária nas escolhas dos indivíduos, ao impor uma espécie de trabalho escravo nas fileiras do Estado, ao passo em que representa uma redução da felicidade geral aos utilitaristas, pois impede trocas voluntárias entre os indivíduos, capazes de aumentar a felicidade geral¹³. Contra o sistema de mercado, porém, Sandel apresenta duas objeções.

(1) A primeira aponta para o problema da equidade e da liberdade nas escolhas realizadas no mercado em sociedades desiguais. Isso porque, ao afirmar que os indivíduos operaram escolhas no mercado livremente, o sistema negligencia o constrangimento imposto pelas necessidades concretas. Assim como Mangabeira Unger expôs em sua defesa do aprofundamento do serviço militar obrigatório (com a possibilidade de substituição por um serviço social), Sandel retoma a falta de alternativas da população de baixa renda como um impedimento ao exercício efetivo da liberdade. Não por acaso, a realidade norte-americana por ele descrita se aproxima do caso brasileiro anteriormente mencionado: os jovens mais privilegiados da sociedade não têm optado pelo serviço militar (SANDEL, 2012a, p. 107). Logo,

A primeira objeção à lógica de mercado para o exército voluntário refere-se à iniquidade e à coerção – a iniquidade da discriminação de classe e a coerção que pode ocorrer se as dificuldades financeiras compelirem os jovens a arriscar sua vida em troca da educação superior e outros benefícios (SANDEL,

2012a, p. 108).

O autor é claro ao afirmar que essa objeção não é contra o sistema de mercado em absoluto, mas sim contrária ao sistema de mercado em sociedades desiguais. É importante lembrarmos, todavia, que a existência de sociedades perfeitamente igualitárias é impossível.

(2) A segunda objeção aponta o elemento de obrigatoriedade cívica presente no serviço militar, desconfigurando, assim, seu status de emprego. Na construção do seu argumento, Sandel compara o serviço militar obrigatório ao tribunal do júri: cidadãos são convocados para atuar “voluntariamente” como jurados, sem serem remunerados por isso. Eles o fazem por responsabilidade cívica. No caso do júri, não permitimos que pessoas sejam contratadas para substituírem umas as outras, nem ao menos aceitamos o sistema de mercado defendido como modelo mais “justo” na composição dos exércitos. Em outras palavras, o júri não pode ser recrutado profissionalmente em troca de um salário. Segundo Sandel, o motivo para isso é que consideramos o exercício da justiça nos tribunais uma responsabilidade que deve ser compartilhada por todos os cidadãos. Além disso, entendemos a prática como uma espécie de educação cívica. Dessa forma,

Pode-se dizer o mesmo sobre o serviço militar. O argumento cívico para a convocação obrigatória afirma que o serviço militar, tal como o dever para com o júri, é uma responsabilidade cívica. Ele expressa e aprofunda a cidadania democrática. Desse ponto de vista, transformar o serviço militar em mercadoria – serviço que contratamos outras pessoas para executar – corrói os ideais cívicos que deveriam governá-lo. De acordo com essa objeção, é errado contratar soldados para a guerra, não porque isso seja uma injustiça para com o pobre, mas porque nos permite abrir mão do dever cívico (SANDEL, 2012a, p. 110-111).

Sandel recupera a noção de cidadania presente em Rousseau, mostrando sua desconfiança para com o mercado por meio de exemplos ainda mais provocativos. Segundo ele, se podemos utilizar o sistema de mercado na composição dos exércitos, nada nos impediria de contratar estrangeiros, ou mesmo de privatizar as Forças Armadas, como parte das intervenções bélicas norte-americanas recente demonstra. Em linhas gerais, somos inclinados a enxergar no Estado a opressão pela força e nos mercados a liberdade, quando, na prática, pode ser o contrário. Em todos esses casos paira, sobretudo, uma questão central: “Quais são as obrigações que os cidadãos de uma sociedade democrática têm para com os demais e como surgem essas obrigações?” (SANDEL, 2012a, p. 116). Essa questão já fora, em

termos ligeiramente distintos, apresentada a partir da ênfase de Mangabeira Unger na necessidade de reforçarmos a “responsabilidade” dos cidadãos uns para com os outros.

Aqui, mais do que esgotar a sofisticação do argumento de Sandel para a correção do mundo contemporâneo, o objetivo é apontar a retomada de determinados elementos da tradição como princípios normativos no aperfeiçoamento das sociedades democráticas. O exemplo em questão manifesta, com efeito, oposições substantivas sobre justiça e direitos, com evidentes discordâncias práticas acerca do formato das instituições e do seu funcionamento.

Nesse sentido, o modo como Sandel interpela o serviço militar a partir do tribunal do júri e dos deveres cívicos, ou mesmo as questões antepostas por Unger sobre a ausência de “niveladores republicanos” como espaços de convívio para além da desigualdade de classes, constituem momentos exemplares de qualificação do debate público, mostrando a necessidade de buscarmos ideais normativos para o aprimoramento das práticas democráticas, apresentando, ainda, caminhos consistentes a serem trilhados.

Sandel figura, por certo, como uma das mais argutas críticas nessa direção, conforme sua defesa contemporânea de uma política do bem comum manifesta. Ao apontar a dimensão de “sacrifício” presente na cidadania, enaltecendo o papel da escola pública na formação cívica, por exemplo, o autor reforça a necessidade do sentimento de comunidade para o estabelecimento de uma sociedade justa. Em seu argumento transparecem expressões caras ao léxico republicano, como boa vida, virtude cívica e bem comum. É precisamente por meio delas que Sandel aponta os limites morais do mercado, a necessidade do enfrentamento das desigualdades na promoção da solidariedade e da virtude cívica, enfim, a importância da construção de uma política de comprometimento moral, capaz de tematizar valores na vida pública em busca da construção de modelos concorrentes de “bem comum”, sem descuidar do respeito mútuo (SANDEL, 2012a, p. 330).

Todo esse movimento é operado a partir do retorno ao que comumente definimos como “clássicos” do pensamento político, tarefa inescapável ao exercício imaginativo e crítico aqui defendido. Sandel, para retermos um dos argumentos estruturantes deste trabalho, refazem sua obra os percursos do utilitarismo de Jeremy Bentham, da ideologia libertária de Robert Nozick, da doutrina do individualismo moral de Kant

e Rawls para, em seguida, questioná-los a partir da concepção aristotélica de justiça, sempre mobilizando exemplos cotidianos de dilemas morais a serem enfrentados (SANDEL, 2012a). Ciente dos perigos que o retorno à tradição acarreta, notadamente no que tange à imposição forçosa de finalidades comuns aos indivíduos e os consequentes riscos à liberdade (BERLIN, 2002), Sandel encontra na concepção narrativa de indivíduo formulada por MacIntyre um contraponto normativo para a concertação do presente.

Em síntese, o autor defende que valores morais sejam tematizados no mundo público, perspectiva contrária aos anseios por neutralidade presentes na teoria política liberal de Kant e Rawls. Isso porque, “Se deliberar sobre o que é bom para mim envolve refletir sobre o que é bom para as comunidades às quais minha identidade está ligada, talvez a ideia de neutralidade seja equivocada. Pode não ser possível, nem mesmo desejável, deliberar sobre justiça sem deliberar sobre vida boa” (SANDEL, 2012a, p. 296).

Nesse sentido, o retorno aos clássicos do pensamento político é aqui entendido como instrumento privilegiado na interpelação do mundo público, além de tarefa inescapável ao exercício proposto, qual seja, elaborar um modelo normativo de república. Assim, sem desconsiderar a decisiva contribuição de metodologias específicas em sua abordagem – notadamente os trabalhos de Skinner na reformulação do estudo da história das ideias políticas –, o argumento pretende circunscrever o lugar da história na teoria política normativa. Isso porque, ainda que a história seja importante para a “imaginação de mundo possíveis” (LESSA, 2003), ela não pode, por certo, atuar como sua limitadora.

A título de ilustração enuncio, na próxima seção, os elementos que compõem o referido ideal normativo em construção (SOUSA, 2015), com o objetivo de mostrar como tal postura metodológica permite apropriações de elementos presentes no pensamento político, sem, contudo, nos “aprissonar” nas preocupações historiográficas.

POR UM IDEAL NORMATIVO DE REPÚBLICA: APONTAMENTOS¹⁴

Conforme discutido anteriormente, o objetivo aqui é defender a possibilidade de construirmos um ideal normativo de república, buscando elementos na tradição do pensamento político ocidental. Tal modelo ancora-se, conforme o argumento da pesquisa, em

cinco elementos, assumidamente “arbitrários”, que servem ao propósito de interpelar criticamente a agenda contemporânea como princípios reguladores. São eles:

(1) A República como o “*bom governo*”: a partir da leitura de Francis Wolf sobre o pensamento político de Aristóteles, a república pode ser definida como uma forma de governo onde impera não o interesse de quem governa, mas sim o interesse de todos (WOLF, 1999). Isso permite com que a “*realeza*”, termo utilizado na interpretação de Wolf, seja incluída na chave do “*bom governo*”, pois nela o monarca governaria para todos. Seu contraponto imediato na teoria das formas de governo de Aristóteles é a tirania, onde o tirano governa apenas para si. A definição do “*bom governo*” em Aristóteles influirá a tradição subsequente por meio da ideia da República como o “*governo das leis*”;

(2) A República como *autoridade política*: o argumento de Arendt sobre a inovação do mundo romano aponta a invenção da autoridade política (ARENDR, 2007). Segundo a autora, diferentemente da experiência grega, que tentou derivar a autoridade a partir de modelos privados de exercício, os romanos foram capazes de, ao separar poder e autoridade, construir uma definição duradora de república. No arranjo de Roma, o poder era exercido pelo povo, por meio do tribuno, ao passo em que a autoridade radicava na tradição, sendo manifesta no Senado. O poder é presente, deste povo; a autoridade, por sua vez, repousa na tradição. Isso permitiria com que o poder pudesse sempre ser questionado a partir de uma autoridade que deriva das gerações que nos precedem, responsáveis coletivamente pela construção da república;

(3) A República como um regime de *liberdade*: a recuperação de uma ideia alternativa de liberdade, superando a dicotomia originalmente formulada por Benjamin Constant, e reposta em termos mais elaborados por Isaiah Berlin no século XX, entre liberdade positiva e liberdade negativa, aponta a existência de uma tradição que antecede o liberalismo (BERLIN, 2002). Seja na vertente historiográfica, com os trabalhos de Quentin Skinner (SKINNER, 1999; 2010), seja no plano normativo, com o poderoso argumento de Philip Pettit (PETTIT, 1999), encontramos uma noção de liberdade como status de não-dominação, admitindo a existência de ameaças não apenas a partir do Estado, mas igualmente no cotidiano da sociedade;

(4) A República como produção de *laços morais*: a

existência de outras fontes de obrigação moral que não a vontade deliberada, como os laços de reciprocidade, questiona a naturalização do individualismo moral presente, originalmente, na filosofia contratualista. O ponto vem sendo mobilizando, dentre outros, por Sandel para mostrar a possibilidade de criarmos vínculos de obrigação moral não apenas por contrato e decisão voluntária, mas também em razão das obrigações de solidariedade (SANDEL, 2005). Seu argumento parte da retomada da obra de Aristóteles como crítica ao individualismo moral presente em Kant e Rawls;

(5) A República como *não-violência*: Arendt, em argumento já citado, aponta a durabilidade da república americana em razão da não-violência de sua fundação (ARENDR, 2007). Ainda que o elemento possa ser questionado, Arendt recorre ao debate sobre as “revoluções” modernas, aproximando Maquiavel de Robespierre, e os distanciando dos pais fundadores da América. Ainda que a filósofa admita o uso da força em momentos de fundação, a durabilidade da república depende da sua autoridade, conforme discutido no terceiro elemento definidor.

A adoção de cinco elementos não encerra, por certo, o debate sobre o conceito de república, mas ilustra, contrariamente, a possibilidade de adotarmos “um” conceito, e não “o” conceito, como contraponto ao andamento presente. Trata-se, sobretudo, do reconhecimento da necessária conexão do debate sobre a tradição do pensamento político com os problemas presentes na agenda pública, conforme discute na próxima seção.

PREOCUPAÇÕES “PRESENTISTAS”

Sandel nos apresenta uma série de dilemas morais extraídos de exemplos cotidianos e o modo como a filosofia política pode contribuir na sua reflexão (SANDEL, 2012a). O fato, enunciado pelo autor, é que a vida nas sociedades democráticas é repleta de divergências entre o certo e o errado, entre o justo e o injusto. Divergências que envolvem o direito ao aborto, taxações para distribuição de renda, cotas para admissão no ensino superior, tortura de criminosos para a extração de confissões, dentre outros exemplos contemporâneos.

O modo como o autor descreve a reflexão moral por ele conduzida é particularmente interessante para os propósitos desta tese. Isso porque, Sandel nos mostra como a exposição aos dilemas morais cria uma tensão entre as opiniões que portamos e decisões que precisam ser tomadas. E expostos a tal

tensão, podemos encontrar nos princípios presentes na longa tradição da filosofia política instrumentos para ampliar e qualificar nossa reflexão. Este retorno aos “clássicos” já foi aqui amplamente defendido.

Agora, contudo, chamo a atenção para o modo como Sandel conecta a filosofia política ao cotidiano em busca de instrumentos para a correção da vida prática. Conforme sua defesa, a reflexão moral cobra a presença de um interlocutor – real ou imaginário –, precisamente porque se constitui numa busca coletiva e não individual. Nessa direção, o autor cita o mito da caverna por meio do qual Platão constrói não apenas seu projeto político, mas a própria ideia de razão ocidental (CHAUI, 2002). No conhecido diálogo platônico, Sócrates compara os cidadãos comuns a um grupo de prisioneiros confinados no interior de uma caverna, restritos ao mundo das sombras projetadas na parede. Na metáfora, apenas o filósofo seria capaz de libertar-se das sombras e enxergar a verdade iluminada pela luz do sol no lado de fora da caverna.

Este, por conseguinte, seria o indivíduo capacitado para o exercício do governo, precisamente porque capaz de captar o verdadeiro sentido de justiça e vida boa, posicionando-se acima dos preconceitos e opiniões cambiantes. Segundo Sandel, porém, Platão estaria apenas parcialmente correto. Isso porque,

Os clamores dos que ficaram na caverna devem ser levados em consideração. Se a reflexão moral é dialética – se avança e recua entre os julgamentos que fazemos em situações concretas e os princípios que guiam esses julgamentos – necessita de opiniões e convicções, ainda que parciais e não instruídas, como pontos de partida. A filosofia que não tem contato com as sombras na parede só poderá produzir uma utopia estéril.

Quando a reflexão moral se torna política, quando pergunta que leis devem governar nossa vida coletiva, precisa ter alguma ligação com o tumulto da cidade, com as questões e os incidentes que perturbam a mente pública (SANDEL, 2012, p. 38-39, grifo meu).

A conexão entre a filosofia política e os problemas cotidianos é, assim, pensada como uma forma de tornar o debate público proveitoso. No seu enfrentamento, Sandel convoca a companhia dos autores do passado, mas não com o objetivo de organizar um compêndio de história das ideias políticas, recuperando aqueles que teriam influenciado a formação do pensamento político. A proposta, cara aos objetivos deste artigo, é, contrariamente, permitir um exame crítico do mundo contemporâneo com vistas ao incremento da compreensão sobre o que somos, queremos ou devemos ser, descompromissado com o rigor historiográfico e com clara pretensões normativas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDER, Jeffrey. A importância dos clássicos. In: GIDDENS, Anthony; TURNER, Jonathan. (Org.) **Teoria social hoje**. Tradução de Gilson César Cardoso de Sousa. São Paulo: Editora UNESP, 1999. p. 23-89.

ARAUJO, Cicero Romão Resende de. **A forma da República**: da constituição mista ao Estado. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2013.

ARENDR, Hannah. **Entre o passado e o futuro**. Tradução de Mauro W. Barbosa. 6. ed. São Paulo: Perspectiva, 2007. (Debates; 64)

ARISTÓTELES. **Política**. 3.ed. Tradução de Mário da Gama Kury. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1997.

BERLIN, Isaiah. Dois conceitos de liberdade. In: _____. **Estudos sobre a humanidade**: uma antologia de ensaios. São Paulo: Companhia das Letras, 2002. p. 226-272.

BIGNOTTO, Newton. **Maquiavel republicano**. São Paulo: Loyola, 1991.

BIGNOTTO, Newton. (Org.) **Pensar a república**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000a.

BIGNOTTO, Newton. Humanismo cívico hoje. In: _____. (Org.). **Pensar a república**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000b, p. 49-69.

BIGNOTTO, Newton. (Org.) **Matrizes do republicanismo**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2013.

CALVINO, Italo. **Por que ler os clássicos**. Tradução de Nilson Moulin. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

CARDOSO, Sérgio (Org.). **Retorno ao republicanismo**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.

CARDOSO Jr., José Celso; BERCOVICI, Gilberto. (Org.) **República, democracia e desenvolvimento**: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo. Brasília: Ipea, 2013. (Diálogos para o Desenvolvimento, v. 10)

CHAUI, Marilena. **Introdução à história da filosofia**: dos pré-socráticos a Aristóteles, vol. 1. 2. ed.

revista e ampliada. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

COELHO, Maria Francisca Pinheiro; MENEZES, Marilde Lioila de. A política da guerra em Maquiavel. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, DF, no. 12, set./dez. de 2013, p. 127-153.

HABERMAS, Jürgen. **O discurso filosófico da modernidade**: doze lições. Tradução de Luiz Sérgio Repa e Rodnei Nascimento. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LESSA, Renato. **Da arte de fazer as boas perguntas**. Lua Nova, n. 54. São Paulo, SP, p. 45-54, 2001.

LESSA, Renato. Filosofia política e pluralidade de mundos. In: _____. **Agonia, aposta e ceticismo**: ensaios de filosofia política. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003. p. 63-92.

LESSA, Renato. Da indiferença em primeiro lugar. In: NOVAES, Adauto (Org.). **Vida vício virtude**. São Paulo: Editora Senac; Edições SESC-SP, 2009.

LESSA, Renato. Da interpretação à ciência: por uma história filosófica do conhecimento político no Brasil. **Lua Nova – Revista de Cultura e Política**, São Paulo, no. 82. p. 17-60, 2011.

LOPES, Marcos Antônio. **Para ler os clássicos do pensamento político**: um guia historiográfico. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

MacINTYRE, Alasdair. **Depois da virtude**: um estudo em teoria moral. Tradução de Jussara Simões; revisão técnica de Helder Bueno Aires de Carvalho. Bauru, SP: EDUSC, 2001. (Coleção Filosofia e Política)

PERLATO, Fernando; SOUSA, Diogo Tourino de. O retorno ao republicanismo no Brasil: democracia, liberdade e participação. **37º Encontro Anual da ANPOCS**, Águas de Lindóia, SP, 2013. (mimeo)

PETTIT, Philip. **Republicanism**: uma teoria sobre la libertad y el gobierno. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, 1999.

REIS, Fábio Wanderley. Solidariedade, interesses e desenvolvimento político. In: _____. **Mercado e utopia**: teoria política e sociedade brasileira. São Paulo: Edusp,

2000, p. 123-160.

SANDEL, Michael J. **O liberalismo e os limites da justiça**. 2 ed. Tradução de Carlos E. Pacheco do Amaral. Lisboa, Portugal: Fundação Calouste Gulbenkian, 2005.

SANDEL, Michael J. **Justiça: o que é fazer a coisa certa**. 9 ed. Tradução de Heloisa Matias e Maria Alice Máximo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012a.

SANDEL, Michael J. **O que o dinheiro não compra: os limites morais do mercado**. Tradução de Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012b.

SILVA, Ricardo. Liberdade e lei no neo-republicanismo de Skinner e Pettit. **Lua Nova**, São Paulo, SP, n. 74, p. 151-194, 2008.

SILVA, Ricardo. O contextualismo linguístico na história do pensamento político: Quentin Skinner e o debate metodológico contemporâneo. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, RJ, v. 53, n. 2, p. 299-335, 2010a.

SILVA, Ricardo. Maquiavel e o conceito de liberdade em três vertentes do novo republicanismo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, ANPOCS, v. 25, n. 72, p. 37-58, fevereiro de 2010b.

SKINNER, Quentin. **Maquiavel**. Tradução de Maria Lucia Montes. São Paulo: Editora Brasiliense, 1988.

SKINNER, Quentin. **Liberdade antes do liberalismo**. Tradução de Raul Fiker. São Paulo: Editora UNESP, 1999.

SKINNER, Quentin. **Visões da política**: questões metodológicas. Tradução de João Pedro George. Algés, Portugal: DIFEL, 2005.

SKINNER, Quentin. **Hobbes e a liberdade republicana**. Tradução de Modesto Florenzano. São Paulo: Editora UNESP, 2010.

SOUSA, Diogo Tourino de. **De um ponto de vista mais geral**: a república como ideal normativo. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

UNGER, Roberto Mangabeira. **A segunda via: presente e futuro do Brasil**. São Paulo: Boitempo,

2001.

UNGER, Roberto Mangabeira. **Necessidades falsas**: introdução a uma teoria social antideterminista a serviço da democracia radical. Tradução de Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy. São Paulo: Boitempo, 2005.

WEBER, Max. Sociologia do direito. In: _____. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva, volume 2. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Revisão técnica de Gabriel Cohn. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999. p. 1-153.

WOLFF, Francis. **Aristóteles e a política**. Tradução de Thereza Christina Ferreira Stummer e Lygia Araujo Watanabe. São Paulo: Discurso Editorial, 1999.

Notícias de jornal

AMARAL, Júlio. Interesse pelo serviço militar tem aumentado entre os jovens. **Exército Brasileiro**, Sala de Imprensa, Brasília, DF, 25 abr. 2012. Disponível em: <http://www.eb.mil.br/web/imprensa/resenha/-/journal_content/56/18107/1626242%3Bjsessionid=CCF48A51EB1FEC1A6C9E23C75B37E34F.lr2?refererPlid=18115#.VAoH32PzNvg>. Acesso em: 05 set. 2014.

GIRALDI, Renata. Mangabeira Unger sugere trocar serviço militar por serviço social obrigatório. **Folha Online**, Brasília, DF, 09 abr. 2008. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u390470.shtml>>. Acesso em: 05 set. 2014.

RIBEIRO, Jeferson. Lula quer discutir o plano nacional de defesa com órgão de aconselhamento. **G1 – Portal de Notícias da Globo**, Brasília, DF, 09 set. 2008. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,MUL753593-5601,00-LULA+QUER+DI+SCUTIR+PLANO+NACIONAL+DE+DEFESA+COM+ORGAO+DE+ACONSELHAMENTO.html>>. Acesso em: 05 set. 2014.

Ciências Sociais, Rio de Janeiro, RJ, v. 53, n. 2, p. 299-335, 2010.

NOTAS

1 O artigo apresenta uma síntese da pesquisa de doutoramento “De um ponto de vista mais geral: a república como ideal normativo”, defendida no

Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP/ UERJ), em março de 2015 (SOUSA, 2015). Versões anteriores do texto foram debatidas nas atividades do IX Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), e na Terceira Jornadas de Ciências Sociais da UFJF. Nesse sentido, o autor agradece aos participantes de ambos os fóruns de discussão, especialmente ao Prof. Raul Francisco Magalhães, interlocutor constante nos últimos anos, e desde o início.

2 O artigo privilegia o debate sobre postura metodológica que embasa a pesquisa, limitando-se a apenas enunciar seus elementos substantivos. Para um exame mais aprofundado das conclusões alcançadas, ver: SOUSA (2015).

3 Giraldi (2008) antecipou, em abril do mesmo ano, alguns pontos que seriam discutidos na reunião de setembro, a partir de manifestações do próprio Mangabeira Unger. Sobre o referido encontro, conferir, dentre outros, Ribeiro (2008).

4 Conforme informações extraídas do sítio do Exército Brasileiro, “O alistamento deve ser realizado por todo jovem brasileiro, do sexo masculino, no período de 1º de janeiro ao último dia útil do mês de junho do ano em que o cidadão completar dezoito anos, na Junta de Serviço Militar (JSM) mais próxima de sua residência. Caso esteja residindo no Exterior, deverá procurar os Consulados ou as Embaixadas do Brasil”. Disponível em: <<http://www.eb.mil.br/web/ingresso/servico-militar>>. Acesso em: 05 set. 2014. A obrigatoriedade do serviço militar está definida no Art. 143 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

5 A Revista Veja também repercutiu as propostas de alteração contidas no plano apresentado por Mangabeira Unger, trazendo, ainda, alguns dados sobre a composição das Forças Armadas no Brasil em perspectiva comparada. Em sua edição on-line, o veículo afirmou que “Proporcionalmente à sua população, o efetivo militar brasileiro é um dos menores do mundo. Em 2006, dos 1.648.550 jovens que se alistaram, aproximadamente 73.200 (4,5%) foram de fato incorporados a alguma organização militar”. In: Veja.com, Seções On-line, Perguntas & Respostas, out. 2008. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/idade/exclusivo/perguntas_respostas/servico-militar/servico-militar-obrigatorio-alistamento-exercito-dispensa.shtml>. Acesso em: 05 set. 2014. Sobre os impedimentos previstos em lei, a Constituição Federal de 1988, Art. 143, § 1º, prevê a dispensa do serviço militar por “imperativo

de consciência, entendendo-se como tal o decorrente de crença religiosa e de convicção filosófica ou política, para se eximirem de atividades de caráter essencialmente militar”, com previsão de prestação alternativa de serviços. Nessa direção, a lei no. 8.236 de 04 de outubro de 1991 regulamenta o referido artigo constitucional, prevendo, em seu Art. 3º, § 4º, que “O Serviço Alternativo incluirá o treinamento para atuação em áreas atingidas por desastre, em situação de emergência e estado de calamidade, executado de forma integrada com o órgão federal responsável pela implantação das ações de proteção e defesa civil”. Ao que tudo indica, a proposta de Mangabeira Unger não trazia necessariamente uma inovação, mas sim reforçava, por meio de outros argumentos, conforme aqui discutido, uma prática já prevista no arcabouço legal brasileiro.

6 Sandel menciona dados recentes de uma pesquisa sobre a composição social do exército norte-americano, tomando como exemplo formandos da Universidade de Princeton. Segundo o autor, se em 1956 a maioria dos 750 membros da turma (450 alunos), ingressou no exército após a formatura, em 2006, dos 1.108 formandos da mesma universidade apenas 9 se alistaram. Ao lado disso, Sandel aponta o baixo percentual dos filhos de congressistas no serviço militar (SANDEL, 2012, p. 107).

7 As relações entre a guerra e a política em Maquiavel foram alvo de inúmeros estudos. Para um exame mais aprofundados sobre o tema ver, dentre outros, o trabalho de Coelho; Menezes (2013).

8 Mangabeira Unger esteve, por exemplo, engajado na campanha de Ciro Gomes (na época filiado ao Partido Popular Socialista – PPS) à Presidência da República em 2002.

9 Ao longo da redação deste trabalho, Roberto Mangabeira Unger assumiu novamente a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, substituindo o então titular da pasta, Marcelo Neri, agora a convite da presidente Dilma Rousseff (PT). Na posse, ocorrida em 05 de fevereiro de 2015, Unger enfatizou a reforma das instituições como um instrumento de transformação. Em seu discurso, o ministro disse que “O sonho brasileiro é ver a pungência casada com a ternura, mas esse sonho sempre ameaça virar ilusão se não caminhar junto com ações que possam transformar a estrutura do país, e, portanto, mudar as suas instituições. A transformação institucional é o ponto crucial, decisivo, que nos permite construir esse horizonte de futuro. Quando a imaginação institucional der olhos

Verbetes

A seção verbete tem como conceito a idéia de que algumas palavras são conceitos complexos, cheios de possibilidades de leitura e, sobretudo, de expressão pessoal por autores que tenham expertise para redefini-los. Mesmo que a noção de verbete seja ancorada ao sonho da enciclopédia a orientação aqui é muito mais ligada um projeto aberto que vai acrescentando visões atualizadas aos estados da arte de conceitos e personagens. Valem entendimentos particulares de trilhas já muito cursadas e também vale exercitar a invenção na forma do texto. Em um certo sentido, Jorge Luis Borges é mais próximo dessa seção do que Diderot e D'Alembert. A prerrogativa da liberdade se estende inclusive à forma de apresentação das fontes e referências bibliográficas, que podem tanto acompanhar o formato acadêmico, quanto podem ser citadas informalmente no corpo do texto, ou ainda omitidas por completo, caso o autor considere que seu verbete deva ser lido assim. Os verbetes da Teoria e Cultura são o lugar de retomar antigas novas disputas sobre o que devemos, ou podemos, entender por certas palavras.



Intelectual público¹

Desde o momento inicial de sua formulação no final do século XIX, no contexto do *affaire* Dreyfuss, que marcou, na França, o surgimento do conceito moderno de “intelectual”, passando por todo o século XX, diversos autores têm se dedicado à reflexão sobre o significado do termo “intelectual” e sobre quais seriam as suas funções em uma determinada sociedade. A partir de perspectivas teóricas distintas e ancoragens políticas diversificadas, Antonio Gramsci, Julien Benda, Karl Mannheim, Raymond Aron, Norberto Bobbio, Pierre Bourdieu, Edward Shils, Noam Chomsky, Randall Collins, Edward Said, entre outros, procuraram não apenas refletir sobre o significado do conceito, mas compreender de que maneira os intelectuais se relacionam com o Estado, com a política, com as classes sociais e com outros grupos da sociedade.² Da leitura dos escritos desses autores sobre o tema, é possível depreender que se trata de um equívoco a construção teórica de uma concepção homogênea de intelectual, como se todos aqueles que são identificados ou se identificam com este rótulo pudessem ser situados em uma categoria única e indistinta.

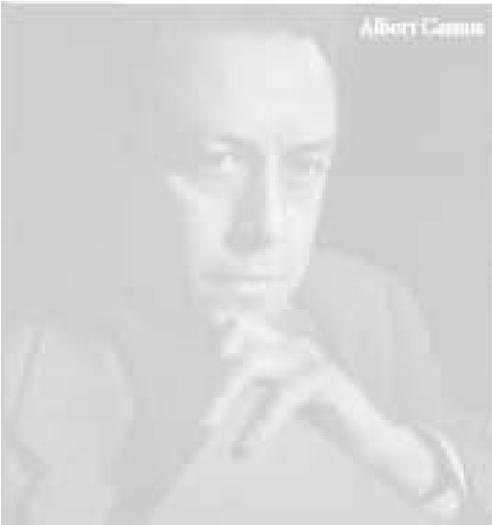
Em artigo sobre o tema, o historiador Jean-François Sirinelli (1996) sugere que o conceito de intelectual deva ser compreendido a partir de seu caráter polissêmico e polimorfo, evitando-se generalizações acerca deste agrupamento heterogêneo. Contudo, à guisa da construção de uma análise sobre o tema, uma definição mais precisa do que se compreende como “intelectual” se faz sempre necessária. Em seu livro sobre a evolução política de György Lukács, no qual constrói uma “sociologia dos intelectuais revolucionários”, Michael Löwy estabelece uma definição abrangente, porém apropriada, para pensar a noção de “intelectual”, encarando-o como uma “categoria social definida por seu papel ideológico”, ou seja, como “produtores diretos da esfera ideológica, os criadores de produtos ideológico-culturais”, o que engloba “escritores, artistas, poetas, filósofos, sábios, pesquisadores, publicistas, teólogos, certos tipos de jornalistas, certos tipos de professores e estudantes, etc.” (LÖWY, 1976, p.1-2).

Se não existe uma concordância estabelecida em torno da definição de “intelectual”, é menos consensual ainda a demarcação do conceito de “intelectual público”. Richard Posner (2001), em livro importante sobre o tema, intitulado *Public Intellectuals*, os define como aqueles homens das letras – sejam eles

vinculados ou não à universidade –, que escrevem ou se pronunciam – a partir da publicação de livros, artigos em revistas e jornais, palestras e leituras públicas, no rádio ou na televisão – sobre assuntos de interesse público, direcionando seus respectivos discursos para uma audiência mais ampla, composta não somente por acadêmicos ou especialistas na temática abordada, mas para um “público geral”. Ainda que a definição seja abrangente, ela ajuda a refletir sobre aspectos importantes relacionados à figura do “intelectual público”, categoria que, registre-se, ganhou maior relevância ao longo do século XX, não à toa chamado por alguns especialistas de “século dos intelectuais” (WINOCK, 2000).

Não obstante seja possível mobilizar os ensaios de Edmund Wilson, em seu *Rumo à Estação Finlândia*, e retomara contextos como a França pré-revolucionária, a Alemanha do XIX ou a Rússia do início do XX, quando intelectuais como Michelet, Rousseau, Marx, Lênin e Trotsky assumiram protagonismo decisivo na vida pública de seus respectivos países, o termo “intelectual público” passou a ganhar mais destaque no imaginário social especialmente no período pós-Segunda Guerra Mundial para se referir a personagens como Jean Paul Sartre, Albert Camus, Simone de Beauvoir e Raymond Aron, que se tornaram exemplos paradigmáticos da inscrição da inteligência na vida pública, como analisado no notável livro de Tony Judt, *Passado Imperfeito. Um Olhar Crítico sobre a Intelectualidade Francesa*. Resguardadas as devidas particularidades, este modelo de participação no debate público foi seguido nas décadas posteriores no contexto francês por nomes como Michael Foucault e Pierre Bourdieu, que consolidaram a imagem do intelectual público por excelência, como aquele que participa diretamente dos debates públicos sobre temas que afetam, direta ou indiretamente, toda a coletividade.

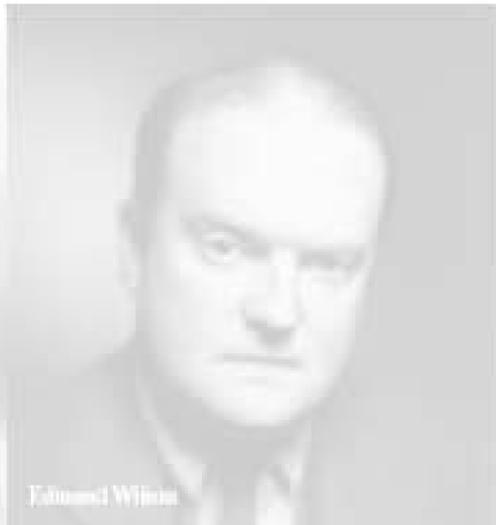
Se os anos que se estendem de 1950 a 1980 podem ser tomados como períodos áureos dos “intelectuais públicos”, as últimas décadas foram marcadas por transformações significativas que levaram diversos autores a mobilizarem em seus escritos sobre o tema termos como “declínio” (POSNER, 2001) e “silêncio” (NOVAES, 2006). As causas para a chamada “crise” do intelectual público têm sido buscadas em diferentes direções. Muitos dos estudos sobre o tema associam esse declínio a transformações que ocorreram na própria esfera pública cultural, relacionadas principalmente à centralidade ocupada pelos meios tecnológicos de produção e difusão de informações audiovisuais, que priorizam as imagens frente às palavras. Conforme destacado por Habermas (2006),



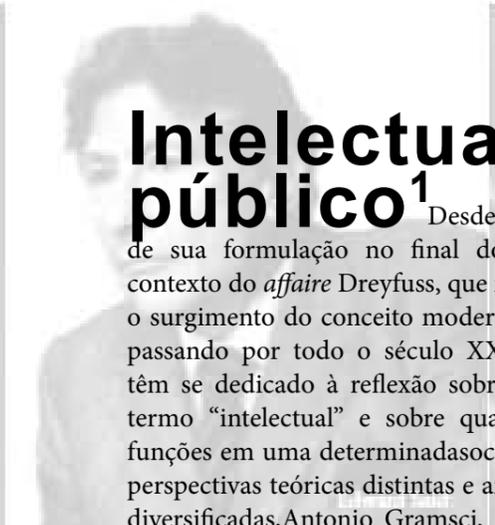
Albert Camus



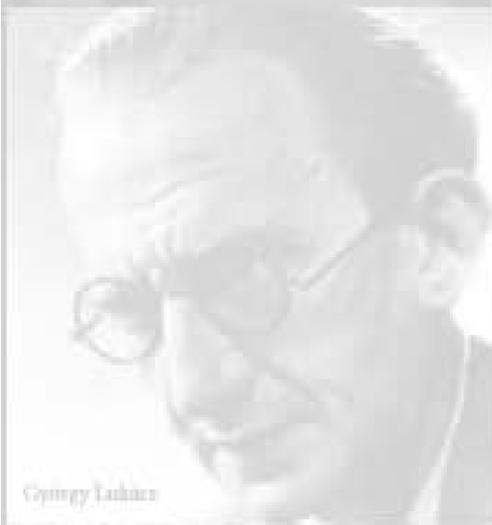
Antonio Gramsci



Edmund Wilson



Karl Mannheim



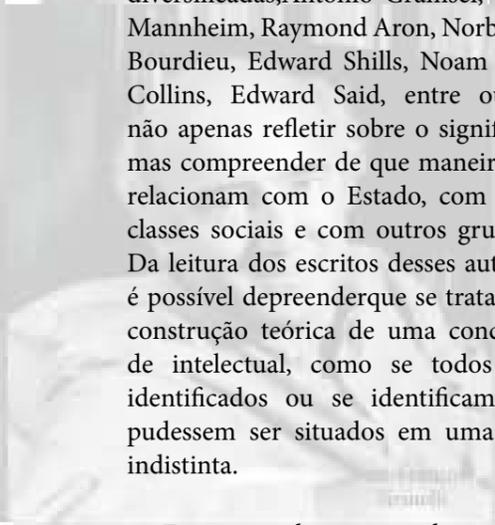
György Lukács



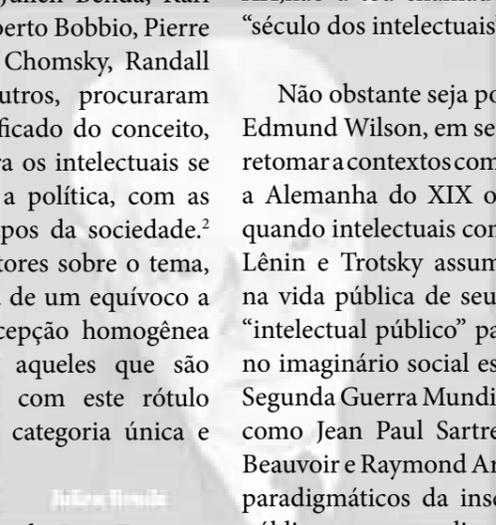
Jean-Paul Sartre



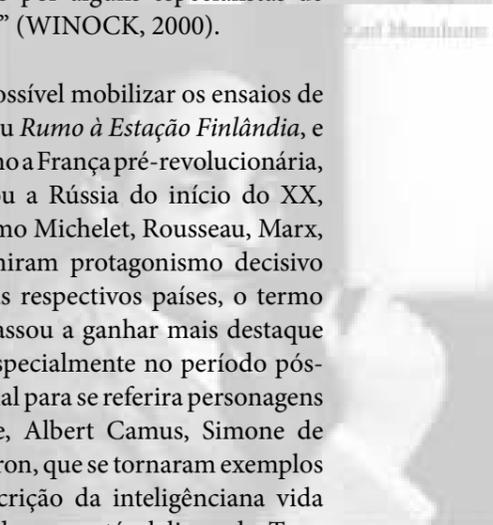
Raymond Aron



Simone de Beauvoir



Pierre Bourdieu



Michel Foucault



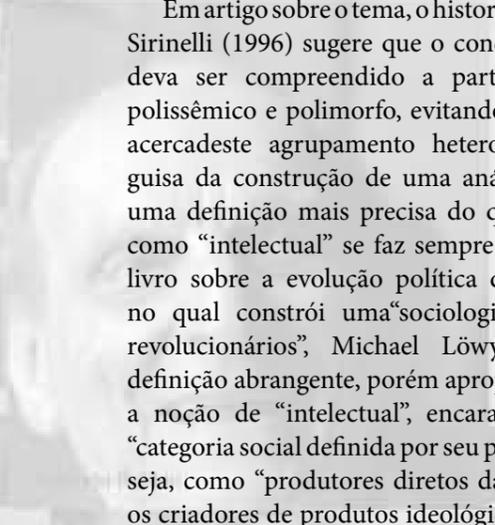
Lucien Wermes
Vienna



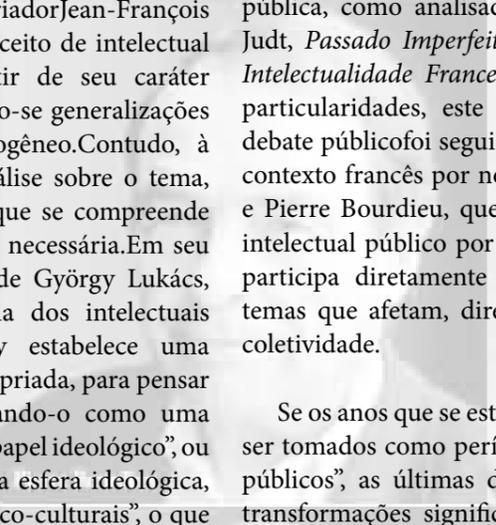
Michael Löwy



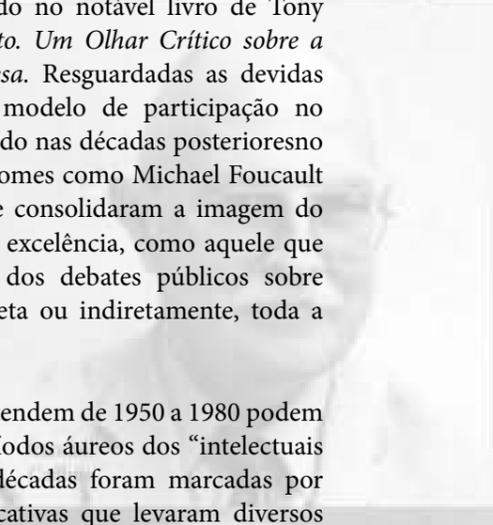
Noam Chomsky



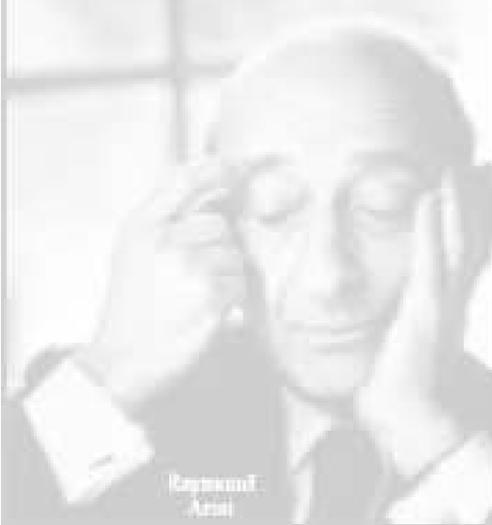
György Lukács



Jean-François Sirinelli



Richard Posner



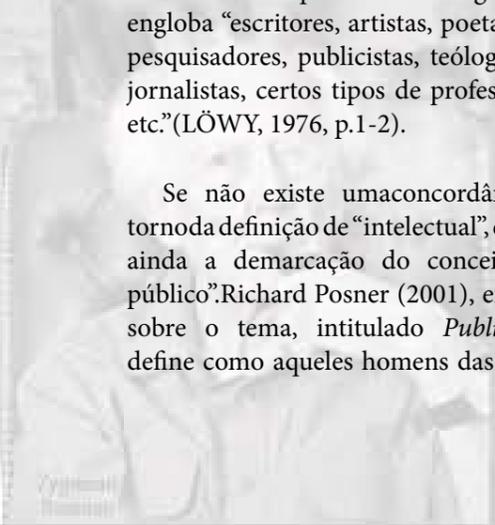
Raymond Aron



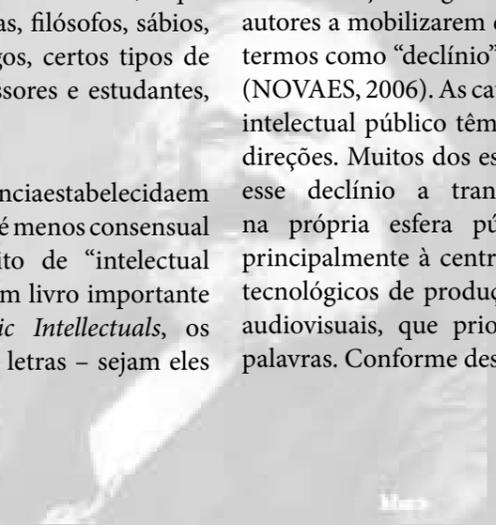
Richard Posner



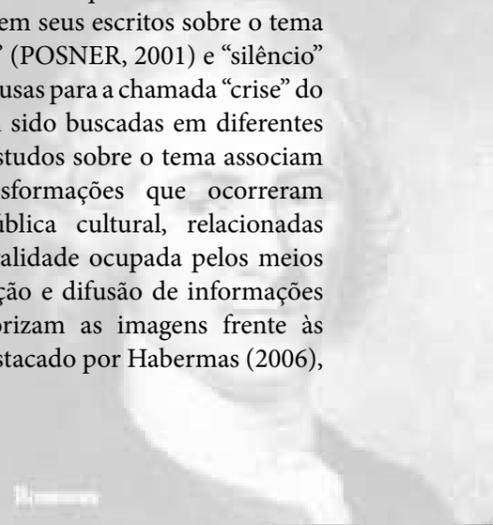
Simone de Beauvoir



György Lukács



Michel Foucault



Pierre Bourdieu

Pierre Bourdieu

na sociedade midiática contemporânea ocorre uma nova mudança estrutural da esfera pública, que tem consequências diretas para os intelectuais, na medida em que a mídia tanto opera no sentido de uniformizar o tempo da produção do conhecimento, quanto tem o poder de agendamento dos temas públicos de maior relevância. Esses fatores contribuem para restringir ou, ao menos limitar, um espaço para uma reflexão mais problematizada, ponderada e de mais largo alcance sobre temas importantes da agenda pública, reduzindo, nesse sentido, a importância dos intelectuais (OLIVEIRA, 2001).

No contexto dos anos 1990, que coincidentemente com a crise das chamadas “grandes narrativas” e “grandes paradigmas”, a exemplo do marxismo, que conferiam sentido e davam lastro para a intervenção pública da maior parte dos homens das letras, os “especialistas competentes” passam a ser a nova fração dominante dos intelectuais públicos, tendendo, mediante suas intervenções supostamente “neutras” e “técnicas”, a direcionar seus discursos na esfera pública a partir de uma linguagem incompreensível para a maioria dos cidadãos (CHAUÍ, 1983). Neste mundo dos “especialistas competentes”, os economistas, como intelectuais do mercado, inscritos direta ou indiretamente no mundo sistêmico e detendo a autoridade legítima para falar na esfera pública sobre todos os assuntos, ganham, cada vez mais, a proeminência no debate público, procurando traduzir suas análises e posições em matéria especificamente econômica sobre todas as dimensões da vida política e social.

Além dessas transformações no mundo da esfera pública e da cultura que conduziram ao predomínio da figura do “especialista competente”, convém destacar que o processo de especialização e rotinização das universidades, intensificado ao longo dos últimos anos, tem sido outro fator apontado pelos especialistas como responsável pelo enfraquecimento da dimensão pública da atividade intelectual. Nos últimos anos, as universidades passaram por novas mudanças estruturais e viram em uma encruzilhada no que se refere à sua destinação enquanto agência de inscrição dos intelectuais na vida pública, sobretudo em decorrência da colonização da dinâmica e da lógica de mercado à produção acadêmica (PERLATTO, 2013). O ácido diagnóstico sobre a burocratização dos intelectuais da academia norte-americana realizado por Russel Jacoby, em seu clássico livro *Os últimos intelectuais*, foi sendo posteriormente confirmado por análises diversas, que enfatizam, a partir de diferentes perspectivas, o deslocamento do *homo academicus*, nos termos de Pierre Bourdieu

(2011), da vida pública, cada vez mais autocentrado em preocupações internas ao campo acadêmico, perdendo suas conexões com a esfera pública e com públicos externos aos muros das universidades.

Se de uma parte não restam dúvidas quanto à validade das interpretações pessimistas em relação ao declínio do “intelectual público”, de outra, é apropriado pensar em abordagens que problematizam essa ideia, chamando a atenção para o fato de que menos do que sua crise propriamente dita, o que estaríamos testemunhando atualmente seria a conformação de uma nova forma de inscrição e de intervenção dos intelectuais na vida pública, com a substituição daquilo que Foucault (2006) chamou de “intelectual universal” pelo “intelectual específico”, ou nos termos de Zygmunt Bauman (2010), do intelectual “legislador”, característicos da modernidade, para o intelectual “intérprete”, que, segundo este autor, no contexto da pós-modernidade, teria um papel fundamental na afirmação das diferenças e diversidades.

Conforme destacado por Maria Alice Rezende de Carvalho, a participação de intelectuais portadores de conhecimentos específicos associados, por exemplo, ao meio-ambiente e à questão urbana, atuando diretamente ou em parceria com movimentos sociais, organizações não-governamentais (ONGs) e outras agências da sociedade civil abriria, segundo a autora, novas possibilidades de se superar hábitos e identidades intelectuais estabelecidos, forçando, ainda que com resistências, “a redefinição do conhecimento acadêmico em direção a problemas fragmentários, setoriais, que, não obstante sua aparente particularidade, são comuns a grupos sociais em diferentes regiões do mundo” (CARVALHO, 2007, p.29). Não à toa, essa preocupação vem estimulando a produção de uma nova bibliografia preocupada menos com os intelectuais em si e mais dedicada à sociologia das intervenções intelectuais, procurando refletir justamente sobre a constituição de redes que agregam estes intelectuais portadores de saberes específicos com ativistas sociais e, eventualmente gestores públicos, em torno da reflexão e do enfrentamento de problemas públicos diversos da agenda política e social (SAPIRO, 2009; EYAL & BUCHHOLZ, 2009).

Aspecto interessante a ser destacado é que concerne à questão dos intelectuais públicos é que reflexão sobre a inscrição dos intelectuais na vida pública tem crescido sistematicamente em tempos mais recentes. O interesse renovado sobre essa temática pode ser comprovado, em grande medida,

pelo aumento da produção teórica e empírica, no âmbito das universidades, em torno, por exemplo, de agendas de pesquisa relacionadas à “sociologia pública” e a “história pública”, evidenciando a preocupação de sociólogos e historiadores em refletirem sobre a necessidade, de um lado, de uma maior publicização do conhecimento acadêmico produzido no âmbito das universidades e, de outro, de um maior envolvimento e engajamento com audiências extra-acadêmicas.³

Outra vertente de reflexão que vem recebendo atenção cada vez mais significativa por parte dos estudiosos do tema se refere ao engajamento público dos intelectuais no enfrentamento reflexivo de temáticas públicas que transcendem as fronteiras nacionais (KENNEDY, 2014). A crítica levantada por estes especialistas se direciona ao fato de que durante muitos anos a reflexão sobre os intelectuais públicos ficou demasiadamente presa aos paradigmas nacionais, perdendo-se de vista a importância internacional do ofício intelectual. Contudo, com o impulso da globalização, as últimas décadas têm sido caracterizadas pela exacerbação e complexificação de determinados problemas públicos globais – relacionados, entre outras temáticas, à mercantilização das cidades, à destruição do meio ambiente, ao aumento da violência, das guerras e do terrorismo, à ofensiva contra os direitos trabalhistas, à contestação dos regimes democráticos, ao enfrentamento dos direitos humanos, à criminalização dos movimentos sociais, ao aumento das tensões entre setores laicos e religiosos, à ofensiva contra a ampliação dos direitos vinculados às minorias e à manutenção da brutal desigualdade social –, que vêm demandando cada vez mais sistematicamente a reflexão acerca da constituição de redes de intelectuais que contribuam para o debate público em torno desses temas e que participem – em diálogo com diferentes grupos sociais nacionais e internacionais, vinculados a movimentos sociais, ONGs e agentes governamentais – de um amplo movimento voltado para o fortalecimento da democracia e para a ampliação dos direitos civis, sociais, políticos e culturais.

A despeito de reconhecer que a forma de inscrição dos intelectuais na vida pública se alterou significativamente ao longo das últimas décadas, é importante ressaltar a permanência da relevância do intelectual público nas sociedades contemporâneas, de modo geral, e no Brasil, em particular. Em tempos marcados pelo radicalismo sectário de todas as partes do espectro político e pela indigência do debate público em uma perspectiva mais ampla, a figura do intelectual emerge como um ator fundamental – ainda que não

exclusivo – no sentido de possibilitar uma conversa pública mais qualificada em torno de temas que dizem respeito a toda coletividade. No caso mais específico dos intelectuais vinculados às universidades, o grande desafio colocado, para os próximos anos, diz respeito à necessidade de se conjugar o indispensável processo de institucionalização e especialização acadêmica sem que isso implique no abandono da fundamental participação dos mesmos nos debates na esfera pública. A partir da constituição de redes com outros grupos da sociedade, os intelectuais ainda têm um papel público fundamental a desempenhar para o entendimento de problemas relevantes e para a construção de alternativas que contribuam para acelerar o processo de democratização política e social nos diferentes países.

Fernando Perlatto
Doutor em Sociologia pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP-UERJ) e Professor do Departamento e do Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF).

ALMEIDA, Juniele R. & ROVAL, Marta G. (Orgs.), **Introdução à história pública**. São Paulo: Letra e Voz, 2011.

BAUMAN, Zygmunt. **Legisladores e intérpretes: sobre modernidade, pós-modernidade e intelectuais**. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

BOURDIEU, Pierre. **Homo academicus**. Florianópolis: Editora da UFSC, 2011. BRAGA, R.; BURAWOY, Michael & BRAGA, Ruy. 2009. Por uma sociologia pública. São Paulo: Alameda.

CARVALHO, Maria Alice Rezende. “Temas sobre a organização dos intelectuais no Brasil”. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 22, 2007, p. 17-31.

CHALHOUB, Sidney & FONTES, Paulo. “História social do trabalho, história pública”. **Perseu: História, Memória e Política**, v.4, 2009, p.217-228

CHAUÍ, Marilena. **Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1983.

EYAL, G. & BUCHHOLZ, L. “From sociology

of intellectuals to the sociology of interventions”, **Annual Review of Sociology**, n.36, pp.117-137, 2010.

FOUCAULT, M. “Os intelectuais e poder”. In: **Microfísica do Poder**. Rio de Janeiro: Graal, 2006, p.69-78.

HABERMAS, Jürgen. “O caos da esfera pública”. **Folha de São Paulo**, Caderno “Mais”, 13/08/2006, p.4-5.

KENNEDY, Michael. **Globalizing knowledge. Intellectuals, universities, and publics in transformation**. California: Stanford University Press, 2014

KURZMAN, Charles & OWENS, Lynn “The sociology of intellectuals”, **Annual Review of Sociology**, Vol. 28, 2002, p. 63-90.

LÖWI, Michel. **Para uma sociologia dos intelectuais revolucionários**. A evolução política de Lukács, 1909-1929. São Paulo: Lech, 1976.

NOVAES, Adauto. **O silêncio dos intelectuais**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

OLIVEIRA, Francisco. “Intelectuais, conhecimento e espaço público”. **Revista Brasileira de Educação**, n. 18, 2001, p. 125-132.

PERLATTO, Fernando. “As mudanças estruturais das universidades públicas. Um apropriadialética de interpretação”. **Pesquisa e Debate em Educação**, v.3, 2013, p.12-27.

PERLATTO, Fernando & MAIA, João Marcelo Ehlert. “Qual sociologia pública?: uma visão a partir da periferia”. **Lua Nova**, 2012, p. 83-112.

POSNER, Richard. **Public intellectuals: a study of decline**. London: Harvard University Press, 2001.

SAPIRO, G. Modèles d'intervention politique des intellectuels, **Actes de la Recherche em Sciences Sociales**, n. 176-177, pp. 8-31, 2009.

SIRINELLI, Jean-François. “Os intelectuais”. In: RÉMOND, René (org.). **Por uma história política**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996, p. 231-269.

WINOCK, Michel. **O século dos intelectuais**, Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

NOTAS

1 Agradeço ao generoso convite de Raul Francisco Magalhães para a escrita deste verbete.

2 Para a apresentação de algumas vertentes da “sociologia dos intelectuais”, ver: KURZMAN & OWENS (2002).

3 Sobre sociologia pública, ver (BURAWOY & BRAGA, 2009; PERLATTO & MAIA, 2012) e sobre história pública, ver (CALHOUB & FONTES, 2009; ALMEIDA & ROVAI, 2011).

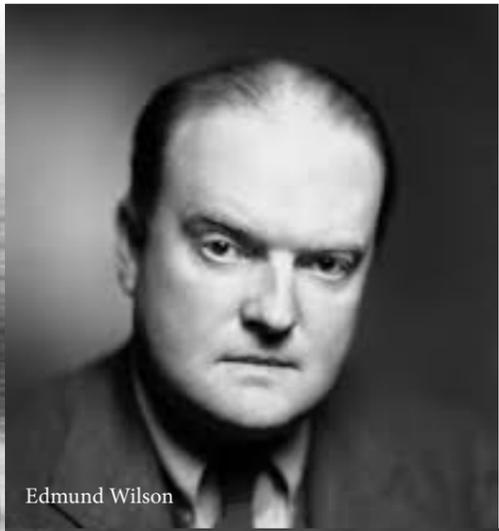




Albert Camus



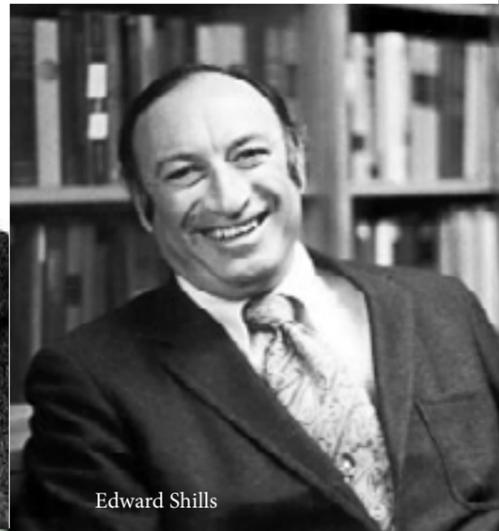
Antonio Gramsci



Edmund Wilson



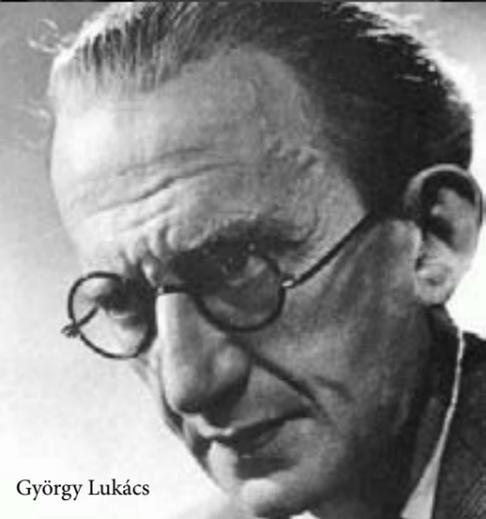
Edward Said



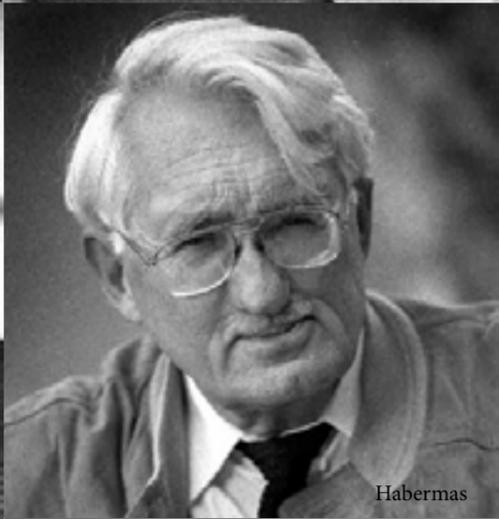
Edward Shils



Foucault



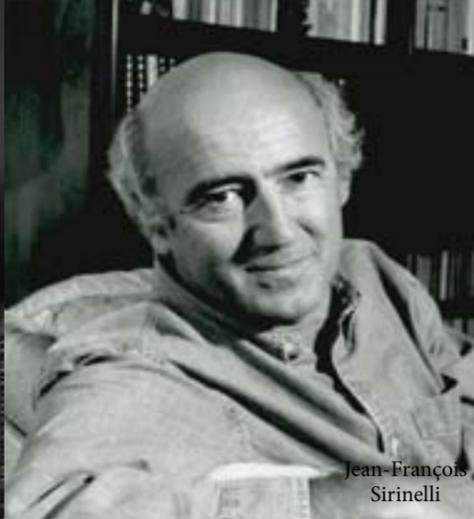
György Lukács



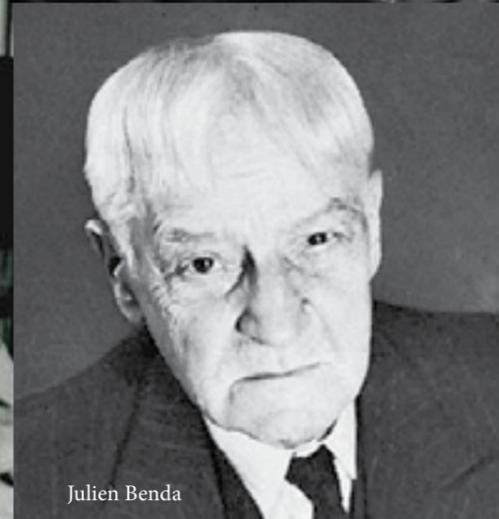
Habermas



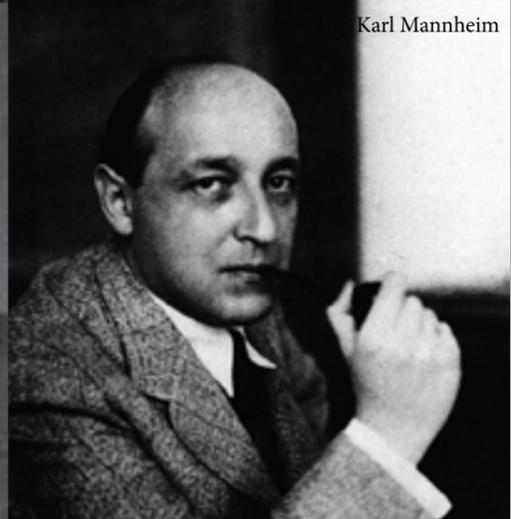
Jean Paul Sartre



Jean-François Sirinelli



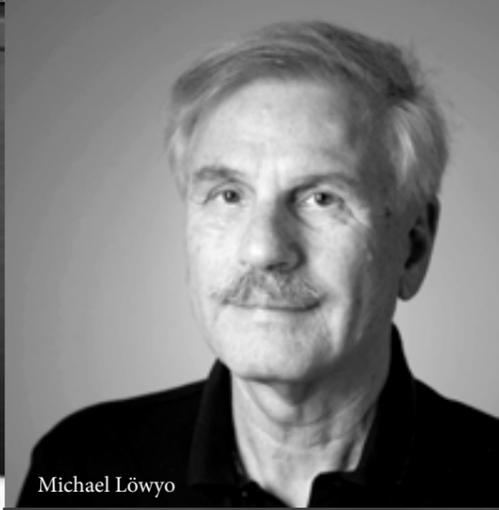
Julien Benda



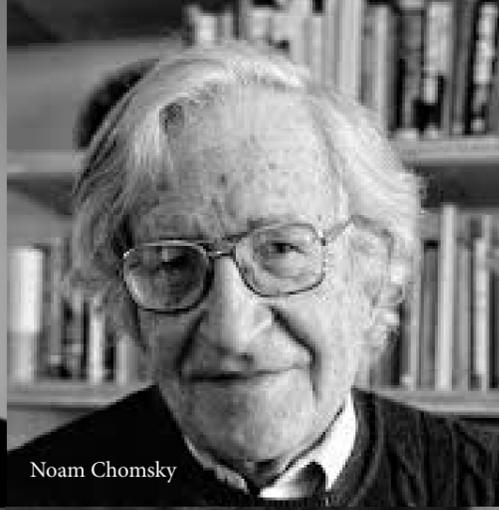
Karl Mannheim



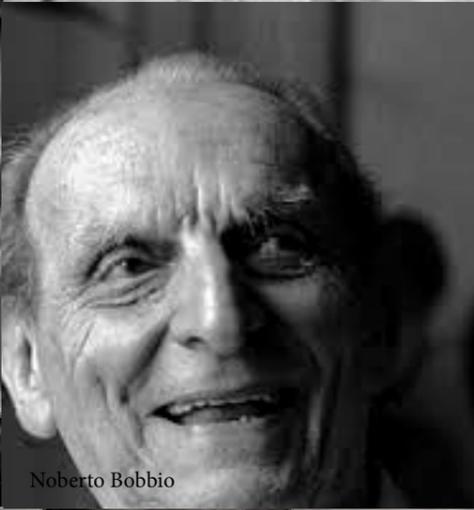
Luiz Wernneck
Vianna



Michael Löwy



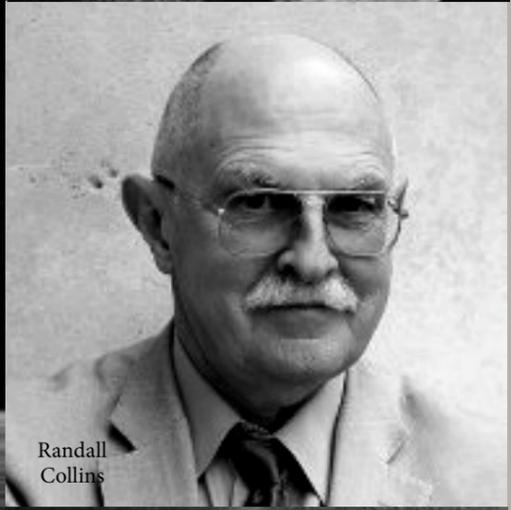
Noam Chomsky



Norberto Bobbio



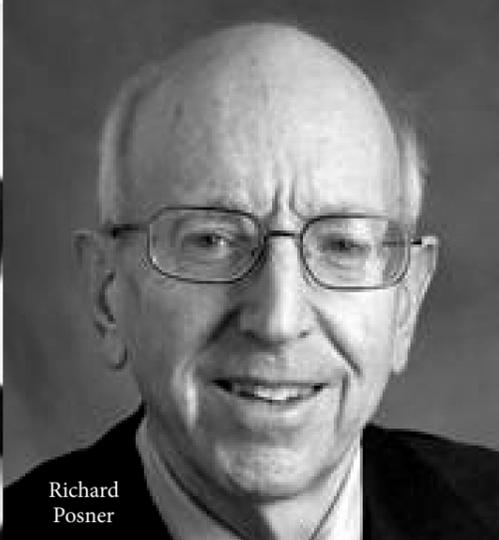
Pierre Bourdieu



Randall
Collins



Raymond
Aron



Richard
Posner



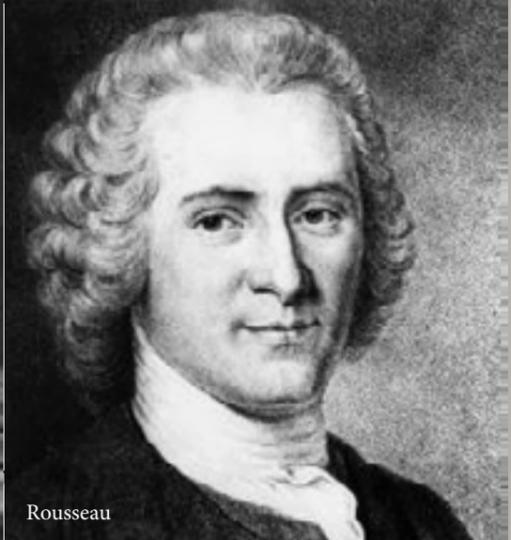
Simone de
Beauvoir



Zygmunt
Bauman



Marx



Rousseau

RESENHA

THOMAS PIKETTY E A ECONOMIA POLÍTICA DA DESIGUALDADE

Eduardo Salomão Condé*

INTRODUÇÃO

O tema da desigualdade goza de uma larga e respeitável tradição nas Ciências Sociais. Ainda que não fosse a temática de Marx, é suficiente o esclarecimento sobre o fato de que as diferenças de classe a produzem e reproduzem; Tocqueville preocupou-se com a igualdade em termos de um possível “despotismo dos iguais”; Durkheim (1984) a observou como especialização e em termos de “solidariedade” e Weber (1990) tem o mérito de suas indicações para os estudos sobre estratificação e as diversas fontes originárias da desigualdade. No século XX, Simmel (1978), Bourdieu (2007), Marshall (1968), Dahrendorf (1992), Goldthorpe (1987), Gellner (1987), Giddens (1982) e Beck (1992), apenas para citar alguns, desenvolveram estudos cuja centralidade ao tema da desigualdade foi conferida respeitabilidade e rigor. Na Economia, malgrado o fato desta resistir a ser vista como Ciência Social, o inverso é muito mais verdadeiro: se observarmos apenas aqueles que receberam Prêmios Nobel (a última categoria a ser criada, a partir da década de 1960), não é possível lembrar mais do que dois nomes que tenham preocupação com temas da mesma natureza. Apenas por critério de justiça, Amartya Sen (2000) e Joseph Stiglitz (2002) saltam aos olhos ao tratar a desigualdade como um problema, não a concebendo como uma externalidade algo incômoda ou “natural”.

A economia, através de sua filosófica simples e eficaz do *homo oeconomicus* como agente e do mercado como principal, concebendo-se como livre de amarras histórico-sociais, bastando a si mesma e decifrando movimentos do mercado como regulador e sinalizador da própria vida social, emancipou-se da filosofia para mergulhar na modelística *ceteris paribus*, do arranjo de variáveis em modelos fechados de explicação. O *mainstream* econômico dispensa a dinâmica social e as relações sociais: a ele basta a convicção de um mundo fechado e que pode ser reproduzido em qualquer parte, dado o caráter universal do próprio mercado. Ao absolutizar sua explicação, afastando-a de controvérsias em torno da dinâmica

da própria sociedade como *force propre*, a economia absolutiza a si e ao mundo. A velha Economia Política, da qual os fundadores como Smith e Ricardo beberam, foi relegada ao segundo plano na chamada “Ciência Econômica”, mas sempre permaneceu como o lugar onde as Ciências Sociais e a Economia poderiam se encontrar.

Thomas Piketty é economista, assim ele se define, e seu *metier* de formação é a Economia. Na Introdução de *O Capital no Século XXI* (doravante CSXXI), entretanto, ele tem o cuidado de mencionar que “(...) a economia jamais abandonou sua paixão infantil pela matemática e pelas especulações puramente teóricas, quase sempre muito ideológicas, deixando de lado a pesquisa histórica e a aproximação com as outras ciências sociais” (2014, p.38). Afirma, ainda, que conceitos econômicos são constructos teóricos e não verdades matemáticas (idem, p. 39) e que os conceitos permitem analisar a realidade histórica. Piketty cumpre o que promete: seu livro é recheado de referências históricas sobre países e estatísticas históricas, de diálogo com cientistas sociais e com a literatura de Jane Austin e Balzac, e ainda “extrair dos séculos passados algumas modestas pistas sobre o futuro (...), pois a história inventa seus próprios caminhos” (idem, p. 41).

O livro de Piketty deve ser saudado por sua combinação rara: clareza textual e metodológica, rigor analítico e de dados, preocupação *policy oriented* e acessibilidade. Pode ser lido por um público interessado e por analistas de Economia e Ciências Sociais. Na verdade o autor lança um desafio à sua ciência de formação, tratando a desigualdade não como subproduto das ações dos agentes, mas como entranhada no capitalismo desde sempre, com uma lógica própria de reprodução e em constante movimento: no caso do século XXI, em ascensão após haver sofrido mudanças importantes em sua redução ao longo do século XX nos países centrais.

* Professor do programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora, doutor em Economia Aplicada (UNICAMP).
E-mail: eduardosconde@gmail.com.

DO LIVRO

A opção de Piketty foi produzir um texto em quatro partes, sendo a primeira fortemente conceitual e relativa ao movimento geral da renda e do crescimento; a última parte é propositiva. As fontes citadas são vastas bases de dados, como a World Top Incomes Database (WTID), declarações de imposto de renda, contas nacionais e os levantamentos relativos ao patrimônio e renda em diferentes países, mais as fontes secundárias relativas a obras de historiadores econômicos ou mesmo estudiosos da desigualdade (CSXXI, pp. 23 a 26).

O desenvolvimento de suas teses pode ser assim resumido: em um mundo onde a difusão do conhecimento e o investimento na qualificação e formação possam ser convergentes em algum nível (ou seja, reduzindo a desigualdade) existem poderosas forças divergentes (que ampliam a mesma desigualdade) produzindo mais concentração e acumulação crescentes, um mundo caracterizado por baixo crescimento e alta remuneração do capital. A principal força divergente, ou seja, $r > g$, ou r , a remuneração do capital (o que rende, em média, o capital durante um ano) é crescentemente maior do que a taxa de crescimento (g , da renda e da produção), produzindo também efeito de maior importância para a renda herdada (o patrimônio): basta aos herdeiros poupar uma pequena parte para que ele cresça mais rápido do que a Economia como um todo. No longo prazo, uma taxa de retorno que parece pequena a cada ano, em relação a uma taxa de crescimento mesmo reduzida, pode produzir efeitos “potentes e desestabilizadores” para estruturar a desigualdade, segundo a denominada “lei do efeito acumulado” (CSXXI, pp. 79-80).

Efeito cumulativo pode ocorrer similarmente para diferentes movimentos. O cálculo do autor, com uma taxa anual de crescimento de 1% durante trinta anos, proporciona um acúmulo de mais de 35%; 1,5% correspondem a mais de 50%, transformando empregos e modos de vida; este crescimento significa que, de um quarto a um terço do que é produzido hoje não existia há trinta anos. Por oposição, quem cresce de 0,1% a 0,2% ao ano, uma média para o século XVIII, praticamente não muda a cada geração; a partir do século XIX, uma média de crescimento de 1% faz com que essa renovação torne-se profunda, mais dinâmica, com novas fortunas produzidas e gerando menos efeito sobre a desigualdade baseada na herança (CSXXI, p.90).

A variável demográfica também produz efeito sobre a desigualdade. Um aumento populacional

forte pode diminuir o peso do passado, até porque o efeito-herança seria diluído no maior número de filhos; cada geração deve erguer-se por si¹. O corolário lógico é que, uma vez que ocorra a redução ou a estagnação populacional², ocorre o efeito da maior importância do capital acumulado, do patrimônio herdado: diante de um crescimento fraco é plausível que as taxas de retorno sobre o capital subam. Até o século XIX, sociedades profundamente estruturadas pelos critérios de riqueza e pela herança perduraram em taxas muito baixas de crescimento, sendo o contrário também verdadeiro: um crescimento maior, de 1% a 1,5% significa novas funções, novas competências, mais mobilidade. A desigualdade pode não diminuir, mas tal avanço limita, pelo menos, sua reprodução ao longo do tempo. E também, uma vez constituídas taxas ainda mais robustas no longo prazo - os “trinta gloriosos”³ ou a China, mais recentemente - os efeitos sobre a própria distribuição da renda são positivos. Segundo Piketty, a Europa acumulava atrasos em relação ao crescimento norte-americano, atraso este vencido com um crescimento médio de 4% entre 1950 e 1970 e estabilizando-se, em taxas próximas dos EUA a partir de 70 com algo perto de 2% (entre 1970 e 1990) e em torno de 1,5% entre 90 e 2012. Houve crescimento progressivo a partir do século XVIII em termos populacionais e da produção por habitante, acelerada no século XIX e disparada no século XX, com a ressalva da desaceleração populacional a partir dos anos de 1950. Por sua vez, a aceleração da produção por habitante somente aumentou em algumas partes no século XIX e foi compartilhada apenas no século XX. No caso da taxa de crescimento da produção total, até os anos de 1950, era sempre inferior a 2%; de 50 a 90 (conjugando a maior expansão demográfica anterior e seus efeitos de transição com a maior expansão da produção por habitante) saltou para 4% e agora, após os 90 e até 2012, reduziu-se, mesmo com a formidável expansão chinesa, para 3,5%. Em um cenário ainda otimista, considerando tanto a produtividade crescendo a 1% nos países mais ricos e desde que não surjam outros obstáculos políticos ou militares em outras partes do mundo, os países emergentes convergiriam aos países centrais por volta de 2050. Mas, é relativamente fácil, como admite Piketty, imaginar cenários mais desfavoráveis (CSXXI, pp.102-105). Porém, qual o significado de convergência? Isto significa uma convergência em termos do produto por habitante e da difusão de conhecimento no âmbito internacional e doméstico, não sendo efeito da mobilidade de capital ou da posse pelos ricos de riqueza em países pobres, entretanto, *o relevante é que esta convergência da produção não significa o mesmo em relação à renda*. Em termos da renda média por habitante, ela varia de 150 a 250 euros na África e Índia a 2500-3000 euros na Europa

Ocidental, EUA e Japão, com a média em torno da China, ou 600-800 euros, a mesma da América Latina (CSXXI, pp. 68-69). A amplitude da desigualdade mundial, em 2012 era, enfim, de 150 a 3000 euros e a divisão da renda é mais desigual do que a produção.

A segunda parte do livro trata da dinâmica capital/renda, mostrando como opera a evolução do estoque de capital em nível total (relação capital/renda) e sua composição pelos ativos, que mudaram fortemente a partir do século XVIII. É o caso dos diversos tipos de riqueza (terras, imóveis, títulos, patentes, ações, ouro, etc.), com particular ênfase no Reino Unido e na França, onde existem dados em maior profusão. Se antes foi observada a desigualdade na renda entre os países, a preocupação agora também se desloca para situações nacionais. A análise do capital nacional implica compreendê-lo como a soma dos capitais privado e público, e decomposto em capital interno (o valor do estoque de capital em imóveis, terras, empresas, etc.) e capital externo líquido (diferença entre ativos pertencentes a cidadãos no exterior e os ativos possuídos no país em tela por estrangeiros). Nunca é demais lembrar a importância do valor da terra, que no século XVIII correspondia a 2/3 do capital nacional – e hoje vale menos de 10%. Esta queda foi compensada pela alta do valor da habitação e de todos os movimentos de acumulação oriundos de máquinas, equipamentos e instalações desde a Revolução Industrial. O capital passa da terra para tornar-se mobiliário, industrial e financeiro (CSXXI, pp. 120-121).

Pelo lado da evolução dos ativos públicos e privados, malgrado as dificuldades em estimar valores para edifícios públicos ou infraestrutura de transporte no setor público, Piketty afirma que a presença do patrimônio público é pequena em relação à riqueza privada, hoje 1% da riqueza nacional no Reino Unido e até 5% ou 10% na França, países sempre fundados na propriedade privada desde o século XVIII. Houve sempre a superação da riqueza privada em relação à pública, mostrando que a história do capital nacional é a história da relação capital privado/capital nacional. Um dos aspectos dessa relação é a dívida pública, onde o governo tende a ampliar a riqueza privada ou reduzir a dívida, sendo que a tendência dominante foi realizar mais o primeiro tipo do que o segundo (CSXXI, 129-130). O caso inglês é exemplar pelos gastos com as guerras de independência dos EUA e as napoleônicas, emitindo dívida fortemente entre 1770-1810 e que foi financiada pela forte poupança privada. O resultado foi o fortalecimento da riqueza privada, que chegou a mais de oito anos da renda nacional em 1810, enquanto a riqueza pública caía a níveis negativos. Em uma lição que vale até hoje, “(...)

é mais interessante emprestar uma quantia ao Estado (e receber os juros ao longo de décadas) do que pagá-la sob a forma de impostos (sem contrapartida)” (CSXXI, p. 131). Menos intenso, mas igualmente forte, o caso francês foi semelhante. Somente no século XX, logicamente após a Segunda Guerra, é que a visão do endividamento público como instrumento a serviço de políticas redistributivas. A questão apenas era que no século XIX a dívida rendia muito para os mais ricos, enquanto no século XX era corroída pela inflação e paga com uma moeda que decrescia. Este efeito “redistributivo” da inflação permaneceu algum tempo, porque mesmo com a emissão da dívida, em regime de inflação mais alta, ela decrescia. Foi somente no final dos anos de 1970, com a combinação explosiva de mais desemprego, mais inflação e mais estagnação que se desenvolveu um conceito em torno da inflação mais baixa. Na Alemanha existe uma trajetória semelhante à francesa, mas com diferenças importantes no peso dos capitais das empresas, por exemplo, na composição do capital nacional. Os EUA apresentam uma estabilidade na relação capital/renda muito maior por sua história “tardia” em relação à Europa, além dos diversos tipos de capital serem relativamente baixos, levando o patrimônio a situar-se apenas três vezes o valor da renda nacional, contra mais de sete vezes na Europa. No século XIX, houve expressivo acúmulo de riqueza imobiliária e industrial ampliando as diferenças sociais. A Crise de 29 e a Depressão produziram aumento da dívida pública e a mesma combinação inflação/crescimento a reduziu na década de 1950.

Como a relação capital/renda envolve, para Piketty, uma relação essencial à própria dinâmica do capitalismo, há um desdobramento relevante, derivado dos argumentos anteriores e oriundos dos dados relativos à riqueza pública e privada: um país que poupe muito e cresça lentamente acumula, em longo prazo, enorme estoque de capital, mas com consequências relevantes para a estrutura social e a distribuição. O contrário, em uma quase estagnação, a riqueza acumulada no passado ganha enorme importância. Por isso, “a volta da relação capital/renda a um nível estruturalmente elevado no século XXI, próxima ao observado nos séculos XVIII e XIX, explica-se, portanto, pelo retorno ao baixo crescimento. É a queda do crescimento, sobretudo da expansão demográfica – que conduz ao retorno do capital” (CSXXI, p. 165). Ou ainda: “nas sociedades em estagnação, os patrimônios do passado tem importância considerável” (idem, p. 227). Na Europa, a relação capital/renda, no início do século XXI, já corresponde a cinco ou seis anos da renda nacional, pouco abaixo dos séculos XVIII e XIX. Em uma taxa de poupança de 10%, com uma taxa de crescimento estável em torno de 1,5%,

no longo prazo, o estoque mundial de capital atingirá de seis a sete anos da renda; se o crescimento for da ordem de 1%, o estoque de capital pode chegar a dez anos de renda (idem, p. 228). Por último, é mais provável que a queda da renda seja mais fraca do que a elevação da relação capital/renda, o que significa mais força ao capital. Assim, nem capital humano - a panaceia dos anos 60 - triunfando sobre os outros capitais nunca foi toda essa realidade revolucionária. Aliás, “a marcha da racionalidade econômica e tecnológica não implica, necessariamente, uma marcha rumo à racionalidade democrática e à meritocracia (...) a tecnologia, assim como o mercado, não tem limite ou moral” (CSXXI, p. 228-29).

A terceira parte do livro trata da estrutura da desigualdade. Talvez seja aqui onde o tema apareça com mais clareza, exatamente porque trata das diferenças de renda entre cada segmento, seja o decil ou o centésimo da renda, por exemplo, no interior da renda do capital e, da mesma forma, a desigualdade presente na renda do trabalho. É também uma parte onde fica claro como o papel de impactos desastrosos - como as guerras e as políticas públicas - agiram contra a desigualdade no século XX, mesmo que a distribuição esteja novamente a caminho da ampliação da desigualdade no século XXI.

É nesta terceira parte que a definição da renda, composta pela renda do capital - RK (aluguéis, dividendos, *royalties*, lucros, ganhos de capital) e do trabalho - RT (sobretudo salários, em menor escala outros rendimentos pagos pelo trabalho)... A desigualdade resulta da soma desses componentes - desigualdade nas rendas do capital e desigualdade nas rendas do trabalho, com diferentes relações entre ambas: é possível mais concentração na renda do trabalho e menos na de capital, ou vice-versa, ou que elas sejam mais ou menos uniformes. Piketty observa que a desigualdade interna à renda do capital tem sido sempre mais forte do que a desigualdade entre as rendas do trabalho. A proporção pode ser assim observada: os 10% que recebem as RTs mais elevadas seria igual a 25-30 do total das RTs; na RK, dos 10% que detém mais patrimônio é sempre superior a 50% do total da riqueza, chegando a 90% em algumas sociedades! (CSXXI, p.239). Considerando as tabelas de renda (idem, pp.242-244), o autor separa baixa desigualdade (escandinavos); média (Europa, 2010) e acentuada (EUA, 2010), com uma projeção para os EUA para 2030. Vou reproduzi-la (ligeiramente diferente do formato do livro, mas com os mesmos percentuais) porque ela resume muito mais o argumento do que mil palavras:

Como ilustração, entre os escandinavos, os 10%

Desigualdade	% da renda	Baixa (média para o caso da DK) - Escandinavos (anos 70-80)	Média (média acentuada para o caso da RK) - Europa 2010	Acentuada EUA - 2010
Desigualdade total na RT	10% mais ricos	20	25	35
	1%	5	7	12
	9%	15	18	23
	40% no meio	45	45	40
Desigualdade total na RK	50% mais pobres	35	30	25
	10% mais ricos	50	60	70
	1%	23	25	35
	9%	30	35	35
desigualdade total da renda	40% no meio	40	35	25
	50% mais pobres	10	5	5
	10% mais ricos	25	35	50
	1%	7	10	20
	9%	18	25	30
	40% no meio	45	40	30
	50% mais pobres	30	25	20

Fonte: Adaptado de Piketty, Thomas. O Capital no Século XXI, pp. 242-244.

Os valores em destaque foram escolha do autor da resenha.

A distribuição descrita é primária - antes dos impostos. Isso significa que a estrutura tributária tem efeito posterior sobre ela.

mais ricos com relação à RT recebem 20% da massa salarial, ou duas vezes o salário médio no país; os 50% mais pobres recebem 35% da massa salarial, ganhando 70% do mesmo salário médio. Nos EUA, onde os 10% mais ricos detém 35% da massa salarial, ganham 3,5 vezes o salário médio; já os 50% mais pobres, recebem apenas 50% do salário médio do país. Se observarmos a desigualdade total (RT e RK juntos), os escandinavos e a Europa têm um percentual importante nos 40% do meio (45% e 40%) em relação à renda total, mas com desigualdade mais de 10% maior da Europa em relação aos escandinavos no que se refere aos 10% mais ricos. O caso dos EUA é por demais evidente: os 10% mais ricos controlam metade (!) da renda nacional (e, entre eles, 1% controla 60% e os demais 9% outros 40%). E, conforme uma observação de Piketty, na desigualdade relativa à RK, ela é significativamente mais concentrada que a RT - enquanto, entre os 10% mais ricos, nos EUA, controlam 35% da RT, os mesmos 10% controlam 70% (!) da RK.

Mas, importa também pensar no centésimo superior, no 1%. Pensando apenas no total em relação à população, Piketty observa que estes são muito minoritários em termos populacionais, mas, ao mesmo tempo, maior que as “superelites”. Basta lembrar que nos EUA representam 2,6 milhões na população adulta, enquanto na França são 500.000. No Brasil, 1% representaria perto de 1,34 milhões - pequeno proporcionalmente, mas detendo a maior parcela de influência na vida social e política do país. Ainda cabe observar que quem dispõe de 10% da renda do trabalho mais elevadas ou os 50% das mais baixas não são as mesmas pessoas que detém 10% dos maiores patrimônios ou 50% dos menores; 1% de um não é igual a 1% do outro. Distribuições de renda reproduzem hierarquias diferentes, pode haver pessoas na classe superior de renda do trabalho e (muito) inferior em patrimônio - e vice-versa (CSXXI, p. 249).

No que tange à RT, o convencionalismo econômico atribui fatores decisivos à produtividade marginal e à formação com seu formato utilitário e instrumental. Como é difícil, ou impossível com eficácia, estimar a produtividade marginal em termos de grandes conjuntos de trabalhadores, pode ser que o salário dependa da formação, do jogo de oferta e demanda em torno da qualificação? A evolução indica que, mais do que isso, as negociações salariais e a grade de salário mínimo, ou seja, o formato e a ação das instituições atuam neste campo de forma muito intensa. Investir na qualificação é sumamente necessário ao mesmo tempo em que Educação e Tecnologia alteram também a forma e a remuneração do

mercado de trabalho no longo prazo, mas não podem ser desprezadas as regulamentações e as instituições que regulam o próprio mercado de salários (CSXXI, p. 296-305). De qualquer forma, produtividade marginal e qualificação não podem explicar o aumento exponencial da desigualdade nos EUA, na RK e na RT, dos 10% e 1% mais ricos após a década de 70 nos termos de produtividade marginal ou qualificação. A formação não se alterou na parte de cima da sociedade e muito menos a produtividade dos executivos privilegiados. Quanto mais se sobe na hierarquia, mais espetaculares ficam as diferenças: no 0,01% (o milionésimo do topo, dez vezes menor que 0,1%) dos EUA, sua ascensão foi de 2% da renda nacional para quase 10% - cada um representa cem vezes a média do país (CSXXI, p. 310-11)!.

Em observação histórica, a desigualdade em termos patrimoniais, tão presente nos séculos XVIII e XIX, foi reduzida no século XX. Após o choque das duas guerras e das políticas desencadeadas após seu fim, desmoronaram a relação capital/renda. A acumulação patrimonial, vinda de longe, também foi suscetível às perdas de capital oriundas da própria guerra. Mas, quais são as mudanças estruturais mais importantes? Impostos fiscais sobre capital e rendimentos ajudam a explicar, com a taxa de tributação passando de 0% a 30%, auxiliando na distribuição da renda e proporcionando a ascensão da classe média (CSXXI, p. 364). A combinação dos choques das guerras, mais tributação e as instituições, se comprometidas ou radicalmente alteradas em prol das forças rentistas, o risco do agravamento da desigualdade se aprofunda.

A desigualdade nada tem a ver com “imperfeição” dos mercados. Na verdade, uma vez que o capital desempenhe um papel na produção, ele requer rendimento; quando o crescimento é baixo, a possibilidade de que este rendimento de capital seja superior é elevada, o que confere grande importância ao patrimônio acumulado. A renda maior do capital é consequência não de uma “imperfeição”, mas de um mercado “puro”, oferecendo a cada detentor, inclusive aos herdeiros abaixo da produtividade marginal ou com produtividade nula - um rendimento mais elevado. Se os antigos detentores de renda patrimonial fundiária foram deslocados para o fundo, em detrimento da renda mobiliária, industrial e financeira, isto não abre caminho para a meritocracia: diminuir a dominação tradicional não elimina a possibilidade de produzir uma sociedade de rentistas (CSXXI, p.413).

Finalmente, o plano internacional. Se existem forças como fundos soberanos e a China, que

podem aprofundar o fosso da desigualdade, ampliando a linha de divergência, parece, para Piketty, menos grave do que uma divergência oligárquica onde os países fossem possuídos pelos próprios bilionários. Com menos crescimento e mais concorrência entre os países para atrair capital, com os montantes de capital envolvidos no mercado internacional e sua remuneração, é muito provável que a desigualdade $r > g$ se aprofunde. Outro aspecto do desafio com relação a esta possível divergência oligárquica é a falta de cooperação internacional e transparência de dados, naquilo que se refere aos ativos de cidadãos no exterior (em paraísos fiscais), a evasão fiscal em si e mesmo o controle patrimonial sobre o que cidadãos detêm fora do país. E existe um mistério nas estatísticas das organizações como o FMI: a posição patrimonial dos países ricos é negativa ou próxima de zero, à exceção de Japão e Alemanha (propriedade de ativos externos e grandes superávits comerciais). Nos países pobres dá-se o mesmo e em todos, regularmente, o balanço de pagamentos é negativo, mais dinheiro sai do que entra. A explicação? Citando Gabriel Zucman, Piketty observa os recursos não registrados em paraísos fiscais, uma estimativa prudente falando em 10% do PIB mundial, podendo ser maior do que isso (CSXXI, p. 453-455). Portanto, na prática, a posição patrimonial dos países ricos em relação aos pobres é, na verdade, positiva e está muito além das contas nacionais oficiais.

A quarta parte do texto é muito relevante por se tratar de um programa propositivo diante da ampliação da desigualdade, seja entre países, seja interna a eles. Basicamente trata-se de ações referentes às políticas públicas que podem alterar o curso da acumulação acelerada de vantagens patrimoniais e a persistente concentração da renda no topo, agravada nos primeiros anos do século XXI.

Pensando sobre a crise de 2007-2008, o alerta do autor é para o fato de que ela somente não foi mais devastadora do que a de 1929 pelo fato do Estado e dos Bancos Centrais impedirem a falência de seu sistema financeiro como provedores de liquidez – eliminando a lenda liberal, tão repetida pelo Banco Central Europeu, de que cabia a eles apenas manter a inflação baixa. O papel do Estado, desde as grandes reformas que produziram o estado de bem-estar, ampliando seu sistema tributário, na Europa ocidental, cresceu para algo em torno da metade da renda nacional. Mesmo que a importância do Estado e das políticas regulatórias e tributárias, há unanimidade em crer que não existe espaço para novos e maiores valores em termos tributários. Portanto, o desafio é mais de modernizar o estado social, sem desmantelá-lo, den-

tro da lógica de que “as desigualdades sociais só são aceitáveis se forem do interesse de todos e, especialmente, se forem do interesse de grupos sociais menos privilegiados. É necessário estender os direitos fundamentais e as vantagens materiais ao máximo de pessoas possível” (...) (CSXXI, p. 467). Se não mais existe o período excepcional dos “Trinta Gloriosos” na Europa ou a grande expansão norte-americana, pois hoje a expansão “encolheu”, é hora de pensar em redefinir meios para produzir bem-estar ao maior número de pessoas.

Para os países nominados por Piketty como pobres e emergentes, é preciso avançar firmemente em direção a outro patamar de desenvolvimento. Enquanto a Europa estabilizou seu sistema em torno de 45% a 50% da renda nacional e os EUA algo entre 30% e 35%, países mais pobres não passam de 15% da renda nacional. Com isso a combinação do financiamento público para Polícia, Justiça, Educação e Saúde – um patamar mínimo – não existe possibilidade de qualidade, já que pagar mal a todos não pode ser um bom sinal. Por isso, o desenvolvimento de um Estado fiscal significa o processo de construção do Estado em si, onde a história também faz seus caminhos. O caso chinês merece uma observação adicional porque, para Piketty, a China parece estar obtendo sucesso (mais um) na modernização do seu sistema fiscal, com um imposto crescente sobre a renda e oferece receitas substanciais ao Estado, enquanto a Índia debate sobre como sair de um Estado de arrecadação muito baixa (CSXXI, p. 479).

Diante deste cenário, um Estado fiscal e social que precisa ser modernizado, avançar ainda mais ou mesmo ser construído, Piketty propõe três medidas, duas alternativas-problema e um desafio importante.

1 - O imposto progressivo sobre a renda repensado:

Recuperando o debate em torno dos impostos sobre a renda, destacando o caso europeu e norte-americano, Piketty defende que a utilização de taxas confiscatórias no topo da hierarquia de rendas e heranças tem efeitos muito relevantes sobre a desigualdade. Da mesma forma, se a taxa se mantiver proporcional para a maioria da população, se ela se elevar no topo, podem incorrer em importantes efeitos distributivos. Onde existe uma *flat tax* como regra (uma taxa fixa idêntica para todos), é diferente da existência da progressividade fiscal. No caso desta última, significa que as rendas e patrimônios mais elevados terão um imposto progressivo sobre a renda e mais baixo para aqueles de renda e patrimônio in-

feriores⁶ (CSXXI, p. 481-482). O exemplo dos EUA, comparando as décadas de 30 a 50 com seu imposto progressivo e as décadas de 80 e 90 do século passado com suas reduções tributárias no topo, indica que isto reflete não somente na própria desigualdade, mas também reforça os salários astronômicos no topo dos executivos de bancos e grandes empresas em particular. Em uma trajetória de longo curso, Piketty afirma que tudo parece indicar que a progressividade fiscal no topo da hierarquia teve um papel importante na redução da concentração de patrimônios no século XX, pois, particularmente no pós-guerra (após os choques 1914-1945), nunca mais o patrimônio foi tão concentrado quanto na Belle Époque.

Fiel ao seu argumento relativo à impossibilidade em estabelecer níveis prévios de tributação progressiva, Piketty observa não haver fórmula matemática prévia, mas enfatiza que estimativas pensadas para rendas extremamente elevadas – entre 0,5% e 1% das rendas mais altas – indica que uma taxa de 80% aplicada sobre as rendas maiores de US\$500.000 ou US\$ 1.000.000 nem reduziria o crescimento nos EUA, ainda permitiria redistribuição e inibiria comportamentos econômicos predatórios. Entretanto, esta tributação sobre rendas tão altas produziria efeitos de curto e médio prazo e inibiria rendimentos tão elevados à frente; não traria tanto dinheiro no tempo, mas reduziria absurdos rendimentos sem âncora em qualquer critério razoável, particularmente se falarmos em produtividade ou eficiência de executivos desse calibre. Receitas fiscais mais permanentes exigem mais reformas, tributando também entre 50% e 60% os valores acima de US\$ 200.000. Mesmo que aqui o argumento se refira aos EUA, Piketty considera altamente improvável que tais políticas sejam ali implementadas (CSXXI, p. 499-500).

O argumento chave e de caráter geral, dado que não existe matemática capaz de previamente estabelecer índices ideais, é o seguinte: “apenas a deliberação coletiva e a experimentação democrática podem desempenhar esse papel” (CSXXI, p. 499).

2- O imposto sobre o capital mundial (como “utopia útil”):

Soa como chiste que Piketty observe que a ideia de um imposto mundial seja descrita como “utopia útil”. Por que a expressão? Em primeiro lugar porque o autor defende que esta perspectiva deve ser um ponto de referência, mesmo que não possa ser visível em um futuro próximo. Em seguida, porque defende a ideia de que tal instituição poderia ser perseguida por etapas, colocando-a em prática por instituições

regionais, por exemplo, e incentivar cooperação entre as áreas. Tal discussão pode lançar luz a um debate que, quando existe, parece opaco: a transparência e os projetos sobre troca de informações financeiras entre os próprios países. Como observa o autor, esta questão somente ganha significado efetivo se estiver atrelada ao debate sobre um imposto sobre o capital, até para que o conhecimento oriundo das informações tenha consequência como política pública. Como existe uma ausência de transparência na questão, particularmente sobre informações bancárias, é a transmissão automática de movimentações dentro do país, que já ocorrem, e, particularmente, *entre os países.....*

A proposta de Piketty é a que se segue: o objetivo deveria ser um imposto anual e progressivo, arrecadado sobre capital individual, os ativos líquidos (imobiliários, financeiros ou corporativos) de cada um. Para os mais ricos do planeta, base de tributação conforme as fortunas individuais; para os demais, patrimônio tributável pelo valor de mercado dos bens, líquido (ou seja, excluídos) de dívidas. Sua sugestão varia de 0% para até um milhão de euros, 1% entre um e cinco milhões e 2% para além de cinco milhões. Ou então taxar de 5% a 10% patrimônios acima de um bilhão de euros e, para baixo, 0,1% para menos de 200 mil euros e 0,5% entre 200 mil e um milhão de euros (CSXXI, p. 502-3). Ressalte-se que deve valer o argumento citado acima sobre deliberação coletiva e experimentação democrática.

Seria preciso realizar esta “utopia” particularmente porque existem dificuldades declaradas, principalmente do ponto de vista da definição de “rendas declaradas” e registros legais possíveis, como deixar a fortuna em holdings ou em outra estrutura jurídica administradora de patrimônio, vivendo apenas de “parcos rendimentos”, por exemplo, de alguns milhões de euros por ano em dividendos. O que seria o melhor então? Taxar diretamente o capital total, não apenas dividendos. E, ressalte-se, aqui não se trata de evasão fiscal ou algo assim, são apenas normativas legais utilizadas pelos muito ricos. Obviamente que o efeito do ataque aos paraísos fiscais seria uma receita adicional poderosa. O capital representa, ao fim, o melhor indicador da capacidade contributiva⁷.

Um segundo argumento relevante seria a possível combinação entre incentivos (imposto sobre o estoque de capital) e seguro (imposto sobre o fluxo de capital). Se não existe imposto sobre o capital e este tem um retorno anual elevado ao proprietário, taxar significa obrigar quem utiliza mal seu patrimônio a vendê-lo para pagar impostos e, assim, ceder ativos

a outros mais dinâmicos – assim resvala para as fortunas e não pressiona desnecessariamente a empresa. Com relação ao fluxo da renda, é mais eficiente tributar herdeiros ao longo da vida, (com impostos sobre a renda do capital herdado e do valor do capital) e não uma única vez, na transferência de bens. A tributação, assim, resultaria na herança, na renda e no capital.

O argumento chave é que, no novo capitalismo patrimonial global do século XXI, o imposto sobre o capital é uma ideia nova. Ele ultrapassa em muito os impostos sobre o capital territorial no passado – proporcional e com taxas mais baixas – e mesmo o imposto progressivo no século XX (errático e com países importantes fora dele, sem contar as taxas baixas cobradas). Este último ainda se estruturou em uma base problemática: ao invés de se basear nos ativos financeiros a preços de mercado, utilizou bases cadastrais e de valores mal revisados ao longo do tempo.

2.1 - Um “plano B” e alternativas-problema: protecionismo e controle de capitais:

Esta é uma ideia alternativa ao imposto sobre o capital, mas menos satisfatória e podendo produzir outros problemas. Trata-se do protecionismo como proteger setores internos da Economia (enquanto não são capazes de enfrentar a concorrência internacional) e é uma arma contra países que não respeitam regras (sanitárias, de transparência financeira, respeito humanitário). O problema é que raramente isso, em longo prazo, aumenta a riqueza como um todo, mas produz frustrações, sendo que o principal nem é isso: não reduz em nada a desigualdade $r > g$ aqui exposta e nem impede acumulação patrimonial (CSXXI, pp. 520-521).

O controle de capitais é de outra estirpe. A liberalização completa das contas de capital, sem nenhum controle e nenhuma transmissão interpaíses de informações sobre os ativos, o que foi a regra neoliberal nos anos de 1980-1990, produz imensas distorções, sendo a crise de 2008 uma excelente lição didática. Entretanto, as experiências são escassas e tímidas, ainda que Piketty cite Brasil, Indonésia, Rússia e China como desconfiados das lições neoliberais desde a crise asiática de 2008. Como parece recorrente, a China parece ser a mais preparada para enfrentar o problema: controla o capital que entra (o governo autoriza e participa da própria empresa) e também o que sai (somente o governo autoriza a saída). Milionários chineses podem retirar capitais livremente da China e são realmente donos de seu patrimônio? Parece que não e a ideia de propriedade na China não

é idêntica ao ocidente. Lá existe, ao contrário do tímido imposto russo ou a selvageria regressiva brasileira, imposto progressivo sobre a renda mais efetivo. Entretanto, seria ilusão ou ingenuidade deixar de observar a cena política chinesa e seu poder de barganha político e econômico como decisivos neste caso. Mas, se a China decidisse fazer (e as elites políticas implementassem) um imposto progressivo sobre a renda, como descrito por Piketty, seu avanço social seria muito mais rápido⁸.

3 - Enfrentar o desafio do déficit público.

Piketty faz uma interessante assertiva sobre a questão da dívida pública. Como o financiamento estatal ocorre por impostos ou emissão de dívida, e dívida precisa ser paga, é do interesse de quem uma dívida altíssima? Financiá-la interessa, sobretudo, a uma parcela pequena da sociedade, que lucra com sua remuneração, então seria melhor taxar os ricos e não aumentá-la. Como os governos afundam-se nela e continuam a promover choques de juros ou simplesmente emitem mais títulos que são comprados pelos mais ricos, nada de tributação e mais benefícios... aos mais ricos. O centro do capitalismo tem dívida ainda mais alta que a periferia (neles, equivale a um ano da renda nacional em média, perto de 90% contra média de 30% na periferia); na Europa, com maior grau de endividamento, existem os maiores patrimônios privados do mundo (CSXXI, p. 526).

Das três formas para reduzir a dívida pública – imposto sobre o capital, inflação ou austeridade, combinadas ou não, a primeira seria a mais eficiente, a segunda para reabsorção (mas com efeitos colaterais problemáticos), mas impossível também pelo dogma neoliberal da inflação baixa a todo custo. A fórmula de austeridade, combinada com o dogma da inflação baixa, produz grandes sacrifícios e menor eficiência. Liquidar a dívida vendendo todos os ativos públicos, o sonho dourado de um neoliberalismo anárquico como o de Nozick (1991), seria um desastre: os ricos tonar-se-iam donos dos aparelhos e o Estado lhes pagaria aluguel ou se ausentaria de serviços, agravando a situação dos menos afortunados. Em certa medida já acontece algo com relação ao pagamento: com os juros provenientes do pagamento da própria dívida há uma sangria permanente no Estado. Um imposto excepcional sobre o capital privado seria muito mais efetivo.

É sabido, pelos dados que Piketty recolheu, que, no caso europeu, a renda nunca foi tão alta, com um patrimônio público líquido quase nulo (diante da dívida pública), com um enorme patrimônio privado

líquido. Do ponto de vista do estoque de capital nacional, nunca houve tanta riqueza. Mas, “(...) o que é certo, e muito vergonhoso, é que o capital nacional é muito mal repartido: a riqueza provada se apoia sobre a pobreza pública e, sobretudo, há uma despesa muito maior em juros da dívida do que investimentos, por exemplo, no ensino superior” (CSXXI, p. 551).

O desafio é a transparência econômica e o controle democrático do capital, que guarda relação com o debate em torno do déficit público e do próprio imposto sobre o capital. Assim, seria realizado um esforço em função do nível de riqueza de cada um, com uma tabela progressiva e que poderia ser combinado com uma redução gradativa da própria dívida, sem uma estratégia *big bang* confiscatória e concentrada no tempo. Na prática, isso significa que a transparência financeira e econômica não é apenas um desafio fiscal, mas um desafio de governança democrática e da participação nas decisões. Implica, por exemplo, na publicação de balanços legíveis nos setores público e privado, que hoje impedem até as pessoas de formarem opinião sobre o tema. Sem transparência contábil não pode haver democracia econômica (CSXXI, p. 554).

A conclusão do livro é um breve resumo, reafirmando a contradição central $r > g$ como principal força desestabilizadora no capitalismo, ampliando o poder dos patrimônios passados e se recapitalizando mais rápido que salários e produção, forçando empresários a converterem-se em rentistas. Como o regime de crescimento decresceu novamente, a população deixou de se expandir e muitos países estão na fronteira tecnológica mais à frente – segundo Piketty é difícil acreditar em taxas médias de crescimento maiores que 1% a 1,5% ao ano. Reafirma-se a solução sobre taxar o rendimento de capital dentro de imposto progressivo anual. O autor revela o que considera obstáculos: o alto grau de cooperação internacional e a integração política regional.

SOBRE O ALCANCE E OS LIMITES DE THOMAS PIKETTY EM “O CAPITAL NO SÉCULO XXI”

Em um trecho ainda ao início do seu texto, Thomas Piketty observou que, no campo da Economia, salvo os estudos de Kusnets publicados na década de 1950, “nenhum outro trabalho de peso empírico sobre a dinâmica da desigualdade fora realizado” (CSXXI, p. 38). O contrário se deu na Sociologia, onde a desigualdade é um objeto já de longo curso. Da mesma forma, a Economia teimava, até a mesma época, em não prestar a devida atenção, inclusive empírica,

às instituições, tema que depois consagrará a obra de Oliver Williamson (1975). A Sociologia o faz intensamente pelo menos desde Durkheim, para permanecer em um marco clássico da segunda metade do século XIX. Enquanto a Economia se debatia no programa neoclássico e seus problemas, particularmente com a falência da hegemonia liberal nas décadas de 20 e 30 e o programa keynesiano ainda se consolidava, a Sociologia já se debatia em torno de questões referente à desigualdade, desemprego, desestruturação, desvio ou do debate em torno da “boa sociedade” com programas de cunho reformista, como no caso dos Webb na Inglaterra. Foi somente após a Segunda Guerra que a Economia começou a ganhar sua proeminência e seu status, descobrindo tardiamente o que a Sociologia já havia revelado desde seus fundadores. A hegemonia da Economia, particularmente por seu programa nekeynesiano, novo clássico e depois neoliberal, começou a colonizar a agenda política em algum momento, entre a crise dos anos de 1970 e os anos de 1980. Se o keynesianismo permitia uma aproximação mais direta com temas da Sociologia ou da Ciência Política, a retomada dos programas de pesquisa de corte liberal foi construindo uma Economia cada vez mais refratária ao diálogo com a Sociologia, tornando-se uma ciência que, dominada por um programa onde as próprias instituições tornaram-se, elas mesmas, objetos de regulação e intervenção objetivando estabelecer regularidade e reduzir custos de transação. Dali desaparece seu caráter de conflito, reprodução, os grupos de interesse, a organização e a política, transformando a “nova economia institucional” em uma solução acoplada à escolha racional, que demarcaria as políticas públicas da década de 1990.

Um dos motivos da observação de Piketty sobre Kusnets, logo acima, não é de se estranhar. Foram os tempos e as ideias, a ascensão de economistas de corte tecnocrático ao Estado (seja em democracias avançadas, seja nas ditaduras periféricas) e a “revolução conservadora” da década de 1980 que consolidaram o quadro. A desigualdade como um problema, mas periférico e podendo ser resolvido pela própria expansão das fronteiras da economia de mercado, enquanto a tecnologia se mostra como convergente em um mundo com sistemas de troca que se aperfeiçoariam pelas vantagens comparativas e a alocação de recursos por instituições miméticas (normalmente de corte anglo-saxão) mais “eficientes”. Assim, ela se reduziria como por automatismo. Durante anos o marxismo foi acusado, não sem alguma razão, por Popper (1993) de historicismo, como dotada de uma lógica de movimento tendencial quase irreversível. Pois ao fim do século XX, seu último quarto, parece que o historicismo foi substituído pela teoria da convergência dos mercados. Mesmo com o fracasso

dos anos 1990 – crescimento baixo, produtividade mais estagnada ou em queda, desemprego mais alto, mas em regime de estabilidade monetária e reformas de mercado, a ideologia convergente seguiu adiante. Quando a festa das hipotecas, das pirâmides, dos derivativos, das fraudes contábeis e das altas remunerações de executivos ineficientes, ao lado dos esquemas frequentemente favoráveis ao grande capital rentista explodiu em 2007-2008, a máscara caiu, mas a fantasia não rasgou. Os mesmos atores permaneceram nos seus postos, o pagamento da crise foi terceirizado aos esquemas de seguro social e proteção no capitalismo central, sem afetar o rendimento do capital privado, incentivar a regulação de forma decisiva e nem mesmo, após algum tempo, afetar os supersalários.

E surgiu Thomas Piketty. A recepção ao texto foi saudada no mundo liberal norte-americano (no sentido estadunidense para a palavra) com apreciação, caso de Stiglitz ou Paul Krugman. Na Europa, foi recebido pelos colegas franceses com mais entusiasmo e pelos ingleses (com seu sentimento contido) como capaz de reunir rigor e acessibilidade. Entre nós, mesmo com a visita de Piketty ao país, a grande imprensa quase o ignorou, mesmo com sua agenda completa⁹. Seu texto bem alinhavado, reunindo rigor de pesquisa e dados com acessibilidade, não deixa de possuir certo convencionalismo econômico, em parte compensado pelo seu respeito às estatísticas históricas e os impactos sociais. Certo convencionalismo significa muito em um mundo de colunas econômicas toscas e análises acadêmicas de uma só mão, onde impera um total convencionalismo e preocupações a-históricas e anti-políticas. Aqui surge um autor que fala em transparência de dados, democracia e debate, decisões coletivas e que se situa em uma tradição definida por ele mesmo, a saber, a economia política, com seus propósitos político, normativo e moral que “(...) busca estudar cientificamente, ou ao menos racionalmente, de maneira sistemática e metódica, qual deve ser o papel ideal de um Estado na organização econômica e social de um país, bem como quais são as instituições e políticas públicas que mais se aproximam de uma sociedade ideal” (CSXXI, p. 557). Ufa! Declarações como esta são um sopro de ar renovado em uma ciência que recebeu, do reverendo Malthus, o epíteto de “ciência triste”. E que desafiam o saber convencional da Economia, todo dia expresso como verdade ao redor do mundo e repetido como um mantra de rigor. E, para completar, celebram o lugar da Economia nas Ciências Sociais.

Mas, com tudo isto, é um texto que se situa no campo da Economia, muito mais do que nas Ciências Sociais. Escrevo isso não para demérito, mas para

apontar inclusive a necessidade em ampliar a acoplagem entre as áreas. Entendamos bem: o imenso esforço de Piketty e seus colaboradores, a precisão das informações e a capacidade analítica, bem como suas conclusões cristalinas, devem ser aplaudidas. Nem se trata de uma cobrança, Piketty não promete isso. Ainda assim, aqui faltam atores claros, instituições visíveis, conflitos e uma cena política clara. Ao não operar com a vida e o debate públicos de maneira clara em suas arenas, de certa forma também ignora a Política. O faz não como seus colegas de profissão convencionais, que a tratam como externalidade negativa; mas o tema resvala na tese, surge por detrás de uma frase, ainda que não tenha desdobramentos, vide o caso das medidas recomendadas por ele na quarta parte. O tema tributário é tão relevante politicamente que não pode ser tratado como se fosse uma questão deslocada dos interesses dos atores, sejam rentistas, sejam esferas de governo, sejam coalizões. O mesmo ocorre com sua “utopia útil” do imposto sobre o capital mundial. Não sendo ingênuo, Piketty alerta para questões de cooperação internacional e integração política regional, mas, se não ignora os mesmos interesses dos atores e as graves questões de coordenação envolvidas, sua defesa de medidas revela boas intenções e baixa eficácia potencial. Questões tributárias ou déficit público nunca foram questões puramente econômicas, são predominantemente questões políticas e debatidas em esferas onde a Economia não é o saber dominante e as decisões são muitas vezes tomadas pela agenda política da coalizão governante. É também o caso da questão de um imposto excepcional sobre o capital privado, que ele considera que poderia apresentar alta efetividade. Por que não é realizado? Bem, a combinação de ideologia e ações (do lobby ao financiamento privado de políticos, mais o jogo do rentismo) do 1% a 5% dos detentores da renda nacional e seus aliados ajuda muito a explicar este mundo. Finalmente, sobre este ponto, o texto explora pouco as dificuldades de coordenação internacional e a própria assimetria global em termos de controle das ações em foros internacionais e a própria infiltração de interesses rentistas nos organismos multilaterais. Mas tudo isso fosse, talvez, realmente, demais em uma obra já tão sobrecarregada de “responsabilidades” com o tema da desigualdade, que é seu tour de force.

A confiança de Piketty na *longue durée* de seus dados é admirável, mas carrega em si um traço onde o movimento é tudo e os atores têm faces cobertas por um véu diáfano. Muitos comentários sobre o livro mencionam a profusão de dados como um grande mérito. E realmente o são, mas sempre é preciso lembrar que o movimento real da História por de-

trás das séries é a face dos atores: as finanças se reproduzem com rostos e eles circulam nos governos, fazem *lobby*, estruturam interesses, financiam campanhas políticas e este lado é, infelizmente, muito pouco explorado na obra. Compreende-se que não é seu objeto, mas a quase omissão sobre eles é bastante significativa. Ainda que o tema das instituições permeie o texto, particularmente na parte três que trata da estrutura da desigualdade e na quatro com o tema das políticas sugeridas, o autor admite o quanto elas fazem diferença, mas explora menos esta trilha, uma vez que está preocupado com a estrutura em si da desigualdade e não com a mecânica e a estrutura das próprias instituições.

Uma observação recorrente em comentadores foi observá-lo à luz de Marx. Este é um equívoco que deve, desde já, ser combatido, sob a pena de permanecermos às cegas procurando referências e também produzindo uma injustiça com o autor. Primeiro porque a preocupação, digamos da práxis, é diversa: Marx estava convencido da impossibilidade do capitalismo persistir em sua espiral de acumulação crescente, exploração do trabalho acelerada, composição orgânica do capital renunciando colapso e crises sequenciais, sem contar o fato do próprio caráter político e pedagógico da ação de classe, em particular com relação aos trabalhadores assalariados. Piketty não somente tem certeza de que o capitalismo prossegue, mesmo em sua espiral de acúmulo do capital e persistente desigualdade em crescimento, mas que algo precisa ser feito sob pena de..., bem, não se sabe exatamente. Provavelmente a um agravamento incivilizatório ainda maior da desigualdade. O diagnóstico do autor, ao fim do livro, faz um apelo aos pesquisadores, jornalistas e todos os cidadãos que “(...) deveriam se interessar pelo dinheiro, por sua medida, pelos fatos e evoluções que o rodeiam. Aqueles que possuem muito nunca se esquecem de defender seus interesses. Recusar a fazer contas raramente traz benefícios aos mais pobres” (CSXXI, p. 561). Resta crer que “(...) a democracia pode retomar o controle do capitalismo e assegurar que o interesse geral da população tenha procedência sobre os interesses privados” (idem, p. 9). Com certeza fiel a uma tradição da centro-esquerda europeia, que podemos denominar, de forma geral, como socialdemocrata, Piketty se filia à tese, observada por Adam Przeworski (1989), na qual a pobreza e a opressão não podem ser minimizadas pela crença no futuro, onde “(...) a luta para melhorar o capitalismo é tão essencial quanto sempre foi. Contudo não podemos confundir essa luta com a busca do socialismo” (Przeworski, 1989, p. 290). Portanto, trata-se de mudar, por políticas públicas determinadas, este estado de coisas sem a preocupação

com o desmonte do capitalismo, aquilo que o livro trata em sua parte quatro.

Um crítico de esquerda a Piketty, Jacoby (2014) reclama que o autor concentra sua preocupação na renda, salários e riqueza, enquanto Marx se fixa na mercadoria, no trabalho e na alienação: enquanto o primeiro prefere um capitalismo com “rostro humano” o outro pretende transformar a sociedade. Aquele pela disjuntiva taxa de remuneração do capital e taxa de crescimento, o outro pelo trabalho e a luta de classes. Pode-se concordar com Jacoby quanto aos pontos teóricos, mas não se pode exigir de Piketty mais do que ele se propõe: não sendo marxista, mas de outra tradição à esquerda não idêntica ao marxismo, o que esperar? A questão Marx/Piketty obviamente reflete dois pontos de partida e unidades de análise diversas, mas as opções tomadas pelo francês claramente indicam outras soluções, mesmo que seja com a ironia pouca criativa de um “capitalismo com rosto humano”.

Em termos mais gerais, é visível a contribuição de Piketty para o debate necessário sobre a desigualdade e o encaminhamento de soluções para a imensa concentração. Entre os 10% mais ricos, mas principalmente entre o 1% mais rico, o volume dos rendimentos é extraordinário. Este volume é tanto que já não se trata daquilo que Veblen chamou de “consumo conspícuo”, mas de algo muito além disso. É virtualmente impossível imaginar que um ganho *hipotético (como exercício)* de R\$ 15 milhões anuais (com base em um capital de R\$ 500 milhões investidos a 3% ao ano, um rendimento “modesto”), seja gasto com facilidade: R\$ 1.250.000 ao mês e R\$ 41.000 ao dia, com algum desconto de impostos amigáveis. Mesmo que uma família que detenha este rendimento líquido gaste metade dele (R\$ 7,5 milhões/ano) – ainda seriam R\$ 625.000 gastos todos os meses. E os demais R\$ 7,5 milhões? Seriam reinvestidos, claro. Os mais pobres, os 50% de baixo, que receberiam da renda do trabalho, hipoteticamente, perto de 30% a menos que a renda média, não tem alternativa: gastam – roupas, escolas, remédios, algum lazer, férias controladas. Os ricos acumulam. Este rendimento cresce mais do que a Economia como um todo, ampliando a espiral da desigualdade. Sem que nada seja feito, redistribuído, não existe saída, apenas o consumo conspícuo cada vez maior dos mais ricos, o consumo intermediário e endividado de setores médios e uma crescente penúria abaixo, grupo este que precisa se virar por múltiplas atividades e construir programas sociais que, eventualmente, precisam ser ajustados para baixo por ajuste fiscal, o que, por sua vez, não atinge os ricos, os super-ricos e suas famílias. Agrupemos a isto impos-

tos regressivos sobre o consumo deixando a renda, particularmente a mais alta, feliz e quase intacta, o que aumenta a espiral rentista.

Por isso o debate da questão tributária, entre nós, é tão urgente. Sua urgência não se deve à grita convencional de governadores e prefeitos sobre concentração de recursos na União ou sobre a questão do pacto federativo. A questão preliminar deveria ser com relação ao que fazer ou quais políticas promover, com relação ao bem-estar social e a um projeto de sociedade mais inclusivo e mediante um critério-chave de justiça. O que significa priorizar um sistema universal de Saúde, um sistema nacional de Educação pública (com ramificações nos três níveis federados), um sistema nacional de Assistência Social, uma malha de investimentos em infraestrutura por toda parte (elétrico, de saneamento, água) e todas as necessidades básicas de uma sociedade com todas as elevadas taxas de desigualdade que o Brasil possui? Vamos apostar no aumento da produtividade marginal e nas benesses de longo prazo da qualificação? O que deverá ser feito já para que benesses dessa natureza possam ser produzidas? Uma agenda paroquial e eivada de rasgos moralistas ou uma ação firme em direção a outro patamar civilizatório? Segundo Gondin & Lettieri (2014), o sistema tributário brasileiro, para 2008 e considerando os setores que contribuem, a renda taxada é metade da tributação com relação ao consumo, com as operações financeiras representando 0,7% e o patrimônio menos 0,1%. Os juros da dívida pública, em 2008, somente do governo federal, representavam 3,8% do PIB – para a Saúde foram 3,6% e para a Educação 4,3% do PIB. A relação receita/PIB saiu de 12,6% em 1995 para 17,1% em 2002; a juros/PIB salta de 2,9% a 9% no mesmo período (Gondin & Lettieri, 2014, pp.68-70). Se isto não é uma face do que alerta Piketty, nada mais é. No Brasil, resta incorporar boa parte do setor informal, a grande evasão e a sonegação, instituir mecanismos de progressividade e o imposto sobre grandes fortunas. Para isso urge enfrentar a questão dos monopólios de mídia e outros, mas, sobretudo é preciso enfrentar a aliança estabelecida entre o sistema político e a oligarquia divergente, sobre a qual escreve Piketty. O financiamento do sistema político pelos 10% do topo, ou melhor, mais pelo 1% do que pelos demais tem sido um motivo de atraso e uma das grandes travas ao desenvolvimento brasileiro mais recente. O pacto político constituído em torno do PT não foi capaz de enfrentar tal questão e a coalizão dirigente é hoje mais dependente de grupos agregados aos interesses da alta renda do capital do que qualquer outra coisa. O tema tributário, hoje, é eivado de demagogias ou neoconservadorismos (o reclame contra a “altíssima” carga tributária – que nem de longe toca os grandes patrimônios) ou por

dirigentes políticos ávidos em promover gastos locais sem controle ou mesmo aparvalhados diante de suas obrigações e a Lei de Responsabilidade Fiscal. Sem definir um projeto maior, o perigo de uma reforma tributária ainda mais iníqua é grande demais.

Os ricos brasileiros, nosso 1% ou nosso 0,01% não é diferente da elite internacional¹⁰, continuam preferindo e pouco se preocupam com a taxa de investimento da Economia, o emprego, a renda média. Sua lógica está em outro plano e, mesmo com crescimento baixo, suas perdas são, virtualmente, nenhuma, posicionados no capital financeiro e com milhões em paraísos fiscais. Portanto, cabe um desafio político em um debate econômico: como transitar a um sistema menos iníquo e, dada a própria situação internacional, como combinar regras de transparência e informações globais sem as instituições correspondentes em nível global?

Enfim, a observação a seguir, de Piketty completa bem seu desejo pessoal e, no fundo, parte de seu programa: “O que me interessa é contribuir (...) para o debate sobre a organização social, as instituições e as políticas públicas que ajudam a promover uma sociedade mais justa. Para mim isto só tem validade se alcançado no contexto do Estado de Direito, com regras conhecidas e aplicáveis a todos e que possam ser debatidas de forma democrática” (CSXXI, p. 37). Seu livro deve ser lido com afincos e prazer e debatido seriamente (não pode se tornar mais um daqueles citados e debatidos sem sua leitura...), pois é uma enorme contribuição ao debate sobre a desigualdade, talvez a maior da Economia desde Kusnets. Tem ainda a vantagem de oferecer mais dados e o reconhecimento do formidável conjunto de riqueza acumulada e seus efeitos deletérios sobre a vida social. Obviamente não é perfeito, mas já não pode ser ignorado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BECK, Ulrich. **Risk Society. Towards a New Modernity**. Londres, Sage Publications, 1992.
- BOURDIEU, Pierre. **A Distinção. Crítica Social do Julgamento**. São Paulo, EDUSP, 2007.
- DAHRENDORF, Ralf. **As Classes e Seus Conflitos na Sociedade Industrial**. Brasília, UnB, 1992.
- DURKHEIM, Emile. **A Divisão do Trabalho Social**. 2 ed. Lisboa, Presença, 1984 (2 vols.).
- GALBRAITH, John K. (1957), **The Affluent Society**. Boston, Houghton Mifflin, 1957.

GELLNER, Ernest. **Culture, Identity and Politics**. Cambridge, Cambridge University Press, 1987.

GIDDENS, Anthony. **The Class Structure of the Advanced Societies**. Londres, Hutchinson, 1982.

GOLDTHORPE, John. **Social Mobility and Class Structure in Modern Britain**. 2 ed. Oxford, Clarendon Press, 1987.

GONDIN, Fátima & LETTIERI, Marcelo. **Tributação e Desigualdade**. In: **Thomas Piketty e o Segredo dos Ricos**. São Paulo, Veneta/Le Monde Diplomatique, 2014.

JACOBY, Russel. **Sobre algumas Omissões de Thomas Piketty**. In: **Thomas Piketty e o Segredo dos Ricos**. São Paulo, Veneta/Le Monde Diplomatique, 2014.

MARSHALL, Thomas H. **Cidadania e Classes Sociais**. Rio de Janeiro, Zahar, 1968.

MARX, Karl. **O Capital - Crítica da Economia Política**. São Paulo, Boitempo, 2013. (vol.1).

MEDEIROS, Marcelo. **O Que Faz os Ricos Ricos**. São Paulo, Hucitec, 2005.

NOZIK, Robert. **Anarquia, Estado, Utopia**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 1991.

PIKETTY, Thomas. **Anexo Técnico**. Disponível em: <http://www.intrinseca.com.br/ocapital>. Acesso em 14 de abril de 2015.

PIKETTY, Thomas. **O Capital no Século XXI**. Rio de Janeiro, Intrínseca, 2014(a).

PIKETTY, Thomas. **Capital in the Twenty First Century**. Cambridge, The Belknap Press of Harvard University, 2014b.

POPPER, Karl. **A Miséria do Historicismo**. São Paulo, Cultrix, 1993.

PRZEWORSKI, Adam. **Capitalismo e Social Democracia**. São Paulo, Companhia das Letras, 1990.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo, Cia das Letras, 2000.

SIMMEL, Georg. **The Philosophy of Money**. Londres, Routledge and Kegan Paul, 1978.

STIGLITZ, Joseph. **A Globalização e Seus Malefícios**. São Paulo, Futura, 2002.

TOCQUEVILLE, Alexis. **A Democracia na América**. 2a. ed.. São Paulo, Martins Fontes, 2005.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. Brasília, UnB, 1990.

WILLIANSO, Oliver. **Mercados Y Jerarquias: Su Análisis Y Sus Implicaciones Antitrust**. México, Fondo de Cultura, 1991.

NOTAS

1 O mesmo pode acontecer com grandes fluxos migratórios, produzindo ausência de patrimônio trazido ou herdado, mas acelerando outras desigualdade inter-grupos, ou “nós” X “eles”. O caso exemplar são os EUA.

2 Claro deve estar que o autor jamais propõe aumento populacional como solução para qualquer problema. Ele se baseia em uma inferência estatística objetiva e relacionada ao “efeito acumulado”.

3 O período de crescimento quase ininterrupto, basicamente na Europa Ocidental, compreendido entre o fim dos anos de 1940 e os anos de 1970, com média de 4% ao ano de crescimento.

4 Para os países periféricos as estimativas são muito mais difíceis por problemas de fontes. Piketty observa os casos da China, Índia, Indonésia, Argentina, África do Sul e Colômbia (CSXXI, pp. 317-320) e afirma que, mesmo com as dificuldades, em princípio os resultados são próximos dos países ricos.

5 Piketty estima que o crescimento nas décadas de 80-90 foi em torno de 1% ao ano para a renda por habitante, o que também reduz a margem para grandes manobras tributárias.

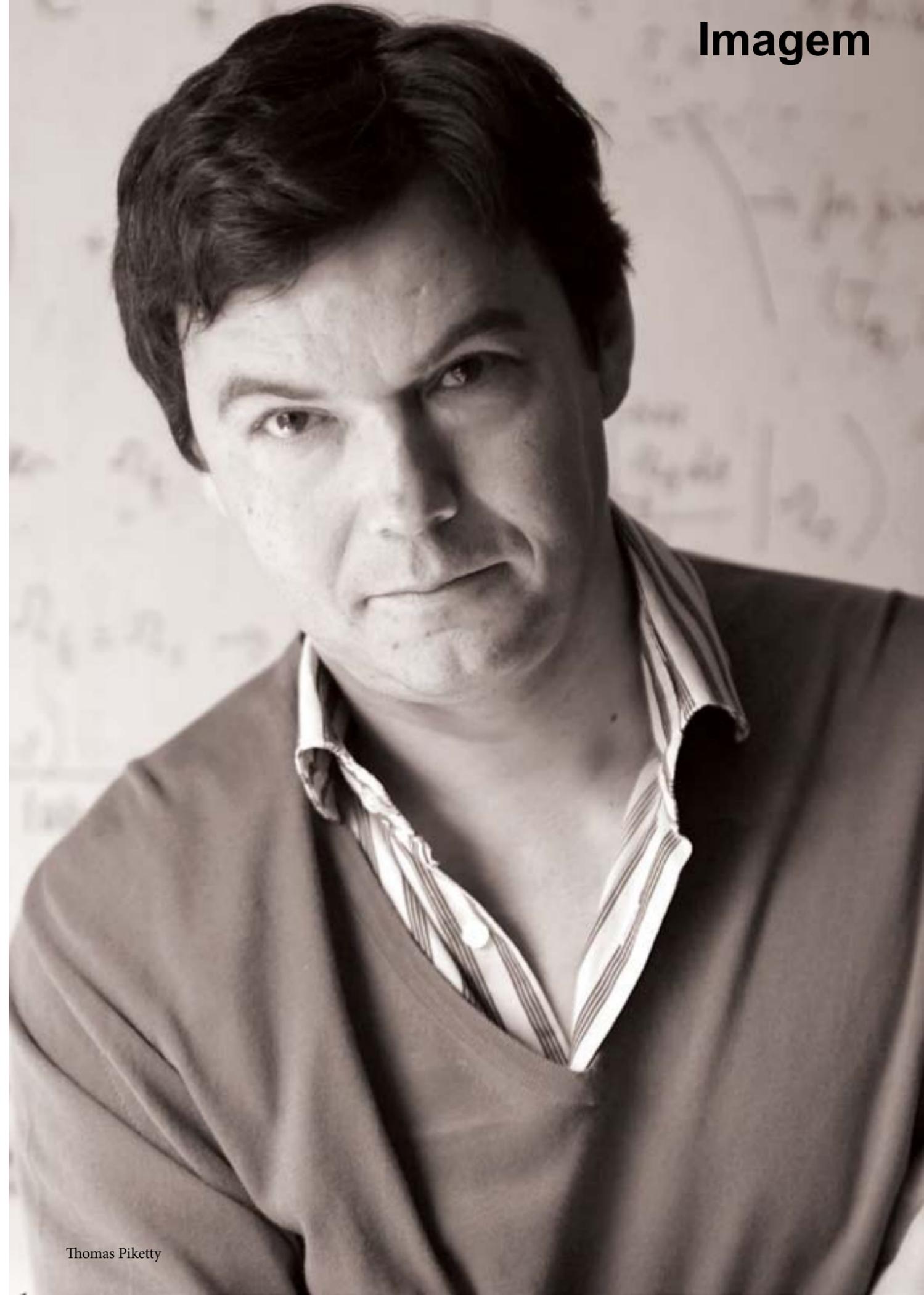
6 O caso da regressividade fiscal ocorre, ao contrário, quando as taxas diminuem para os ricos e aqueles que mais necessitam de efeitos fiscais positivos são prejudicados. Liberais de variadas estirpes louvam a regressividade disfarçada de “justiça”, ou seja, ricos pagam menos porque contribuiriam mais com emprego, renda e desenvolvimento. O Brasil é um país pródigo em regressividade, com impostos elevados sobre consumo, alíquotas desfavoráveis aos mais pobres e a classe média e ausência de taxação progressiva sobre patrimônio e renda.

7 Claro que existem dificuldades legais e técnicas nesta proposta, mas também várias soluções (CSXXI, pp. 510-512).

8 O enigma institucional chinês, com inegável sucesso no crescimento e em poder internacional, mas com resultados dúbios com relação aos investimentos sociais de longo prazo, é inseparável do debate sobre o papel do Partido Comunista e seu regime de controle social, político e econômico. Mesmo tendo o “tamanho”, como observou Piketty, a China parecer ter um elemento muito forte de excepcionalidade que não pode ser tratado aqui em profundidade.

9 A exceção foi a entrevista no programa Roda Viva, na TV Cultura, povoada por entrevistadores que não leram o texto com atenção (ou simplesmente fixaram-se em *press release*). Receberam as respostas educadas e bem humoradas do autor, mas com a devida firmeza diante de jornalistas ou convidados que, pelo histórico do seu jornalismo, devem discordar das suas teses centrais.

10 Um dos poucos textos brasileiros sobre os ricos é o interessante trabalho de Medeiros (2005). Mesmo utilizando fontes bastante diferentes de Piketty (sua base são PNADs), não tem conclusões gerais muito diversas com relação aos “ricos”. Ainda que admita as dificuldades de fontes, Medeiros afirma que a composição da renda dos ricos deve levar em conta aluguéis, juros, dividendos e particularmente, aplicações financeiras. Seu conceito de riqueza utiliza a metodologia de uma “linha de riqueza”, muito diversa de Piketty. Ver capítulo 5 e a conclusão do referido texto.



Thomas Piketty

NORMAS PARA PUBLICAÇÃO

A Revista “Teoria e Cultura” do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora é uma publicação semestral dedicada a divulgar trabalhos que versem sobre temas e resultados de pesquisas de interesse para a Sociologia, a Antropologia e a Ciência Política. Esta revista está aberta para receber artigos, ensaios, resenhas, verbetes, conforme as suas Diretrizes para Autores.

O material pode ser enviado para o e-mail teoriaecultura@gmail.com

DIRETRIZES PARA AUTORES

O MANUSCRITO DEVE SER PREPARADO COMO SEGUE:

Tipografia: O manuscrito deve ser preparado com espaçamento entre linhas simples, fonte Times New Roman ou Arial tamanho 12, paginado com margens de 3 cm à esquerda e superior e a 2cm à direita e inferior, em papel A4.

Citações: as citações diretas deverão utilizar a mesma fonte em tamanho 10, e as notas devem apresentar o mesmo tipo de letra, no tamanho 9. Não utilizar fontes nem tamanhos distintos no texto. Caso pretenda destacar alguma palavra ou parágrafo, utilize a mesma fonte em cursiva (itálico).

Título e dados do autor ou autores: O título do trabalho deverá ser redigido em negrito e com a inicial em letras maiúsculas. O nome do autor ou autores seguirá logo abaixo, indicando a instituição de origem (universidade, departamento, empresa, etc.), a especialidade e o correio eletrônico para contato. Pode se inserir dados biográficos adicionais em uma nota desde que esta não ultrapasse 60 palavras.

Resumo: O artigo deve vir acompanhado de um resumo no idioma em que está escrito (150 – 250 palavras) e sua tradução em língua estrangeira (resumo e título). Caso o artigo esteja em português, as línguas contempladas nas traduções do resumo devem ser (obrigatoriamente) o inglês e o espanhol ou, alternativamente, o francês. Se o artigo estiver em inglês utilizar-se-á, além do resumo neste idioma, as suas respectivas traduções para (obrigatoriamente) o português e (alternativamente) o espanhol ou o francês. Mas, caso o texto esteja originalmente redigido em espanhol, a tradução do resumo para o 2º e 3º idioma deverá necessariamente recorrer ao

uso do português e do inglês.

Palavras-chave: o texto deve conter entre 3 e 5 palavras-chave assim como Keywords e Palabras-clave (Motsclés), sobre o tema principal, sempre separadas, por ponto.

Texto: o texto deve possuir uma extensão entre 5.000 e 9.000 palavras para artigos e de 3.000 a 5.000 tanto para opiniões, pensatas e ensaios como para notas de investigação; e de 2.000 a 3.000 para resenhas de livros e obras acadêmicas.

Idiomas: o trabalho deve vir acompanhado de título na língua vernácula e em inglês, dados biográficos do(s) autor(es) (e que não ultrapassem 60 palavras), resumo na língua vernácula e em língua estrangeira (150 a 250 palavras), as divisões internas que se julguem necessárias (geralmente, introdução, referencial teórico, metodologia, resultados e discussão, conclusão), agradecimentos (se pertinente) e referências. Para os artigos escritos em inglês ou espanhol deve ser enviado necessariamente um resumo em português, assim como o título; palavras-chave (entre três a cinco, separadas por ponto) nas duas línguas dos resumos.

Ilustrações: as ilustrações (quadros, gráficos, esquemas, fluxogramas, organogramas, gravuras, fotografias e outros) e tabelas deverão ser inseridas no texto. Todos devem possuir legendas – título e fonte. As tabelas devem seguir as Normas de Apresentação Tabular do IBGE. Pode se utilizar imagens coloridas, embora se deva avaliar a possibilidade de utilizá-la em formato papel, em branco e preto para que que legível no caso da edição impressa.

Abreviações e acrônimos: Deverão ser de nidos claramente no seu primeiro uso no texto.

Citações e Referências: as referências, assim como as citações, no corpo do texto, devem seguir as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas NBR 6023:2002 e NBR 10520:2002.

Notas: as notas explicativas devem ser utilizadas somente se forem indispensáveis, e deverão vir sempre como notas de rodapé, utilizando o mesmo tipo de letra deste (Times New Roman ou Arial) no tamanho 9.

GUIDELINES FOR AUTHORS

THE ARTICLE MUST BE PREPARED THISWAY:

Typography: The article or another contribution must be prepared with simple space between the lines, Times New Roman or Arial font, 12. The borders or edges of the pages must be as follow: 3 centimeters to the left and superior (above) and 2 centimeters to the right and inferior (below).

Citations: The direct citations have to use the same font, but in another size. In this case, the correct size to use is 10. Don't use different fonts or distinctive sizes in the text. If necessary to put any highlighted part in the text, use the same font in italic.

Title and author's data: The title of the work must be written in bold and com initial letter in capital form e author's name or the authors' names must be put below of the title, showing the author's institution (university, department or similar), the formation, mainly the specialty, as well the e-mail to contact. It can be inserted additional biographic data in a brief note, since that don't exceed 60 words.

Abstract: The article must be accompanied of the abstract in the language that it was written (150-250 words) and its translation for a foreign language (abstract and title). If the article is in Portuguese, the abstract need to be in the same language. Moreover, the abstract must be translate to the English and Spanish and alternatively for the French. If the article is in English, the abstract need to be in the same language and mandatorily is necessary to translate it for the Portuguese and, in alternative cases, to the French or Spanish. Finally, if the text is in Spanish, the translation of the abstract has to be in English and Portuguese.

Keyword: The text must contains between 3 and 5 keywords about the main theme, always separated, like “Palavras-Chave”, “Palabras clave”, “Keywords” and “Motsclés” by (ponto final).

Text: The text must have between 5.000 and 9.000 words to articles and 3.000 – 5.000 words to commentaries, essays, investigations notes and similar productions. Finally, book reviews and academic productions can have between 2.000 words and 3000 words.

Languages: The academic production must be followed of the title in the original language, author's biographic data (limited to the 60 words), abstract

in the original language and it respective translations (150-250 words), as well the internal division that the author understands be necessary (usually introduction, theoretical supports, methodology, results, discussion, conclusion, agradecimentos, if pertinent and references). To the articles written in English or Spanish must be send a abstract in Portuguese for us, as well title and keywords and, additionally these parts translated in two others languages.

Illustrations: The illustrations and tables must be inserted on the text. All these elements need to have subtitles, titles and fonts. e table must follow the “Tabular Presentation Rules of the IBGE. Can be used colored images, although the necessity to consider the readability to the use them in paper format, in black and white.

Abbreviations and Acronyms: These should be clearly de ned in its rst use in the text.

Citations and References: as well as citations in the text, must follow the guidelines of the Brazilian Association of Technical Standards NBR 6023:2002 and 10520:2002.

Notes: The notes should be used only if necessary, and should always come as footnotes, using this same font (Times New Roman or Arial) in size 9.