



DEBATES FUNDAP

APORIAS PARA O
PLANEJAMENTO PÚBLICO





GOVERNADOR DO ESTADO

GERALDO ALCKMIN

SECRETÁRIO DE GESTÃO PÚBLICA

DAVI ZAIA

FUNDAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ADMINISTRATIVO

DIRETOR EXECUTIVO

GERALDO BIASOTO JÚNIOR

CONSELHO CURADOR DA FUNDAP (TITULARES):

PROFESSOR DOUTOR HELIO NOGUEIRA DA CRUZ (USP)

PROFESSORA DOUTORA SIMONE DE DEOS (UNICAMP)

PROFESSOR DOUTOR ÁLVARO MARTIN GUEDES (UNESP)

PROFESSOR DOUTOR CLÓVIS BUENO DE AZEVEDO (FGV/SP)

PROFESSOR DOUTOR SIDO OTTO KOPROWSKI (ELEITO PELO CONSELHO)

DEBATES FUNDAP

POLÍTICAS PÚBLICAS EM FOCO

COORDENAÇÃO

LUIZ ANTONIO PALMA E SILVA

ASSISTÊNCIA ADMINISTRATIVA

VALÉRIA PETROLI





DEBATES FUNDAP

APORIAS PARA O PLANEJAMENTO PÚBLICO

ORGANIZADORES

GERALDO BIASOTO JUNIOR
LUIZ ANTONIO PALMA E SILVA

ARTIGOS DE

- ADEMAR RIBEIRO ROMEIRO • ÂNGELA ANTUNES
- CECÍLIA OLIVIERI • CLAUDIO SALVADORI DEDECCA
 - EDMILSON MOUTINHO DOS SANTOS
 - FABRÍCIO AUGUSTO DE OLIVEIRA
 - FRANCISCO FONSECA • GENUINO BORDIGNON
 - HIRDAN KATARINA DE MEDEIROS COSTA
 - HUMBERTO FALCÃO MARTINS • ISAURA BOTELHO
 - JORGE LUIZ USSIER • JOSÉ ROBERTO R. AFONSO
 - JOSÉ SIDNEI GONÇALVES • LÚCIA MARA MANDEL
 - LUIZ ANTONIO PALMA E SILVA • MÁRCIO NUNO RABAT
 - MARCO AURÉLIO NOGUEIRA • PAULO ROBERTO PADILHA
 - SADALLA DOMINGOS • SÉRGIO ADORNO
 - VIVIANE DE OLIVEIRA CUBAS • WAGNER COSTA RIBEIRO

Fundap

1ª EDIÇÃO

SÃO PAULO, 2013





APORIAS PARA O PLANEJAMENTO PÚBLICO
© 2013 FUNDAP

COORDENAÇÃO EDITORIAL E REVISÃO TÉCNICA
LUIZ ANTONIO PALMA E SILVA

PROJETO GRÁFICO E CAPA
NEWTON SODRÉ

IMAGEM DA CAPA
"DÚVIDA" [ASSEMBLAGE DE LUIZ PALMA]
FOTO

MARCOS MUZI

EDIÇÃO DE TEXTO E REVISÃO
CAIA FITTIPALDI
NEWTON SODRÉ

EDITORAÇÃO ELETRÔNICA
HELENICE ALBERTO
JUHMOO HANADA

NORMALIZAÇÃO BIBLIOGRÁFICA
ANA CRISTINA DE SOUZA LEÃO
NORMA BATISTA NÓRCIA
RUTH APARECIDA DE OLIVEIRA

CATALOGAÇÃO NA FONTE
ELENA YUKIE HARADA

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
(CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO DA FUNDAP, SP, BRASIL)

**APORIAS PARA O PLANEJAMENTO PÚBLICO / ORGANIZADORES: GERALDO
BIASOTO JUNIOR, LUIZ ANTONIO PALMA E SILVA. – SÃO PAULO :
FUNDAP, 2013.
289P. – (DEBATES FUNDAP)**

ISBN 978-85-7285-147-3

**1. PLANEJAMENTO PÚBLICO. 2. POLÍTICAS PÚBLICAS. 3. ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA. 4. POLÍTICA. I. BIASOTO JÚNIOR, GERALDO (ORG.). II. PALMA E SIL-
VA, LUIZ ANTONIO (ORG.). II. FUNDAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ADMINISTRATI-
VO - FUNDAP. IV. SÉRIE.**

**CDD – 350.0072
350
320**

EDIÇÕES FUNDAP
RUA CRISTIANO VIANA, 42B
054199-902 – SÃO PAULO – SP
TELEFONE (11) 3066 5640 – FAX (11) 3066 5752
LIVRARIA@FUNDAP.SP.GOV.BR
WWW.FUNDAP.SP.GOV.BR





SUMÁRIO

Apresentação
Geraldo Biasoto Junior 9

Política e Planejamento: paisagens e passagens
Luiz Antonio Palma e Silva 11

CRISE, POLÍTICA FISCAL E POLÍTICA ECONÔMICA

Sobre Endividamento, Financiamento e
Investimento Públicos
José Roberto R. Afonso 23

Brasil: uma nova política econômica e um novo
modelo de desenvolvimento?
Fabício Augusto de Oliveira 32

DESCENTRALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL NO ESTADO DE SÃO PAULO: CONDICIONANTES INSTITUCIONAIS, IMPACTOS E POTENCIALIDADES

Reflexões sobre o Ensino Fundamental no
Estado de São Paulo sob a Ótica do Pacto Federativo
Lúcia Mara Mandel 45

Organização de redes municipais de educação:
realidade e horizontes
Paulo Roberto Padilha; Genuino Bordignon; Ângela Antunes 60





**CONTROLES INTERNOS, CORRUPÇÃO E
TRANSPARÊNCIA NO ESTADO BRASILEIRO**

Desvendando os mitos sobre a corrupção

Francisco Fonseca 75

Combate à Corrupção e Controle Interno

Cecília Olivieri 87

**GESTÃO AMBIENTAL: ECONOMIA AGRÁRIA E
RECURSOS NATURAIS**

A Preservação Ambiental Será um Agronegócio

Ademar Ribeiro Romeiro 101

Novo Código Florestal não é o Fim da História:
reconhecimento da agropecuária consolidada e o
novo edifício regulatório ambiental

José Sidnei Gonçalves 109

Conservação Ambiental e Novos Paradigmas de
Produção Agrícola no Brasil

Wagner Costa Ribeiro 118

**CRESCIMENTO ECONÔMICO E DISTRIBUIÇÃO
DE RENDA**

Notas sobre Crescimento, Desenvolvimento e
Desigualdades no Brasil

Claudio Salvadori Dedecca 131

POLÍTICA CULTURAL: PRODUÇÃO E ACESSO

Política Cultural: o acesso ainda em debate

Isaura Botelho 149





**VIOLÊNCIA, ESTADO, SOCIEDADE E
CULTURA**

O Perfil da Violência Brasileira Contemporânea
e as Respostas do Estado
Sérgio Adorno 159

Ouvidorias de Polícia e Redução da Letalidade em
Ações Policiais no Brasil
Viviane de Oliveira Cubas 177

POLÍTICAS PÚBLICAS: VETORES POLÍTICOS

Políticas Públicas: o vetor político e a intervenção do
Ministério Público
Jorge Luiz Ussier 191

Conflitos Intergovernamentais
Humberto Falcão Martins 202

DESAFIOS METROPOLITANOS

As Cidades Brasileiras e os Desafios Ambientais:
o saneamento ambiental/sistema de drenagem
Sadalla Domingos 217

REFORMA POLÍTICA

A Reforma Política, entre a Expectativa e o
Silêncio
Marco Aurélio Nogueira 239

Reforma Política no Congresso Nacional:
histórico e situação atual
Márcio Nuno Rabat 252





PETRÓLEO E GÁS

Visão Abrangente da Proposta do Marco Regulatório do Pré-sal a partir da Ótica dos Gases Combustíveis

Edmilson Moutinho dos Santos; Hirdan Katarina de Medeiros Costa 271





Apresentação

Geraldo Biasoto Junior
Diretor Executivo da Fundap



Depois de, em 2008, ter retomado uma história que expressa a própria gênese da Fundap como espaço de discussão, crítica e proposições para o aprimoramento da Administração Pública, o programa “Debates Fundap” realizou nos anos seguintes mais de duas dezenas de seminários, com público presencial e acompanhamento interativo via *web*, cujos conteúdos originais encontram-se disponíveis no *site* www.fundap.sp.gov.br e foram reunidos em dois livros, coletâneas de artigos: *O Desenvolvimento em Questão* (2010) e *Políticas Públicas em Questão* (2011).

Nesses encontros, os temas escolhidos contemplam ou as questões estruturais ou situações conjecturais que modelam e identificam as ações estatais e governamentais, abordadas em mesas que reúnem pesquisadores de escolas teóricas diversas, gestores públicos dos três níveis de governo e membros de organizações não governamentais.

Buscamos com isso proporcionar embates de ideias e de perspectivas políticas, relatos de experiências, painéis sobre modelos inovadores de gestão, apresentar pesquisas e ensaios teóricos sobre as dimensões que estruturam as políticas públicas, quais sejam: desenvolvimento econômico, financiamento e gasto público, demandas e prioridades, planejamento e execução de programas, regulação, monitoramento técnico e participação social.

Nesta edição, reunimos artigos que fundamentaram as apresentações dos seminários “Debates Fundap” mais recentes. Escolhemos criteriosamente alguns textos de seminários de anos an-



teriores, cuja temática faz-se atual, de forma a compor o terceiro livro desta série o qual denominamos: *Aporias para o Planejamento Público*.





Política e Planejamento: paisagens e passagens

Luiz Antonio Palma e Silva

Técnico sênior e assessor de Relações Institucionais da Fundap.

Mestre e doutorando em Psicologia Social, PUC/SP.

Foi dirigente da Escola Nacional de Administração Pública e da Escola de Sociologia e Política de São Paulo

A política consiste em reconfigurar a divisão do sensível que define o comum na sociedade, ao introduzir sujeitos e objetos novos, em tornar visível aquilo que não o era e fazer com que sejam entendidas as vozes daqueles que não eram percebidos muito mais do que animais ruidosos.

Jacques Rancière

A ressignificação da política como forma privilegiada de organização passa pela transformação dos muitos espectros que a compõe. Desde a segunda metade do século passado, foi possível acompanhar certa dissolução da importância e da capacidade transformadora da política pela via dos partidos. Muitas foram as causas que comprometeram a tarefa da ação política, e parte delas foi gestada no seu âmago, por exemplo, a arrasadora distopia política provocada pelo stalinismo na União Soviética¹, o terror das ditaduras nos continentes central e sul-americanos assim como em outras latitudes, muitas vezes com a complacência de organismos internacionais criados para promover a paz e o desenvolvimento mundial. Somam-se a isso tudo as peripécias da social-democracia europeia na desconstrução dos estados de bem-estar social e a deontologia pragmática dos partidos americanos.

1 “(...) muitos sentiram que também havia ficado desacreditado pelas mudanças ocorridas no próprio capitalismo. Parecia mal adaptado a um novo tipo de sistema capitalista que girava em torno do consumo, e não da produção; da imagem, e não da realidade; da mídia, e não das fábricas de algodão” (EAGLETON, 2005).





Outra força conexas e demolidora de partidos políticos, sobretudo quando esses chegam ao poder, encontra-se na centralidade financeira internacional alçada a partir do Consenso de Washington², tornando-a capaz de se sobrepor aos desígnios do mundo da política e da vida de forma avassaladora pela via hiperconectada e onipresente da globalização. Poder esse capaz de reduzir a importância do jogo político interno e entre estados-nações, submetendo-os a uma ordem econômica global única e inexorável com efeitos deletérios até os dias de hoje, mesmo após as revisões a que foi submetido.

Por outro lado, o desencanto com os partidos políticos foi também identificado com a desídia dos seus dirigentes e a desmobilização dos quadros³, ou ainda a torpeza de muitos políticos durante a vigência de mandatos na democracia de massa – fluida, espetacular e indiferenciada, pois tudo iguala, bem e mal.

Há ainda outros desdobramentos negativos, como bem aponta Villaverde Cabral: “(...) a manifesta decadência da instituição representativa por excelência, o Parlamento, e a sua crescente subordinação ao Executivo, e deste último, bem como dos partidos que o sustentam, a líderes pseudocarismáticos cuja popularidade é cada vez mais feita e desfeita na mídia” (CABRAL, 2005, p. 145). De todo modo, e obviamente com custos redobrados para sua população diante desses fatos, o Brasil experimentou avanços institucionais importantes, acompanhados sempre do paradoxo de Sísifo, sobretudo a partir do final dos anos 90 e na primeira década deste século.

2 As medidas adotadas pelo chamado Consenso de Washington foram formuladas pelo economista inglês John Williamson numa conferência do Institute for International Economics, em 1989, em Washington. Por decisão do Congresso norte-americano, essas medidas foram adotadas como imposições na negociação das dívidas externas dos países latino-americanos e acabaram se tornando o modelo do FMI e do Banco Mundial para todo o planeta. Algumas de suas características são: abertura da economia por meio da liberalização financeira e comercial e da eliminação de barreiras aos investimentos estrangeiros; redução de subsídios e gastos sociais pelos governos; desregulamentação do mercado de trabalho.

3 Também não conhecemos a fundo o efeito que a falência dos partidos como sujeitos de programa, vontade e ação tem na maré montante da corrupção. Nossos partidos não são mais “escolas de quadros”, espaços privilegiados de seleção de lideranças ou organizadores de consensos sociais. Passaram a potencializar os defeitos do sistema partidário, sua permissividade exagerada, sua flexibilidade e sua falta de critério institucional (cf. NOGUEIRA, 2012, p. A2).





Mas de tudo que passou e se anuncia, o que parece perdurar mesmo é certa frustração com a política. Será que parte dessa expansão inclusiva poderia ter se dado pelas oportunidades abertas pelo capital massivo e circulante ao gosto dos nossos liberais⁴ ou pela via da inclusão social através de programas estatais redistributivos de renda ou, ainda, por manejos de políticas fiscais insustentáveis, emuladoras de empreendimentos de produção de bens, serviços e consumo?

Será que os mesmos fatos e acontecimentos desse período histórico ajudariam a explicar a intensificação e a criação de outros mecanismos de organização e participação política, responsáveis por demandar e instituir novos direitos⁵ como contraponto à debilidade político-partidária? Sim e não, pois os partidos deveriam constituir-se sobretudo dessas forças, mas mantiveram-nas tão somente como embalagens vistosas para exibí-las e saudá-las nos períodos eleitorais: “– Nós apoiamos e, mais do que isso, vamos intensificar tal ou qual experiência!”. Todo o discurso se dá sem qualquer esclarecimento ideológico. Slavoj Žižek alerta quanto a esse escamoteamento, pois, segundo o filósofo, é exatamente aí que a ideologia se encontra “(...) como o seu oposto, como não ideologia, como âmago de nossa identidade humana para além de qualquer rótulo ideológico” (ŽIŽEK, 2011).

Mas essa é ainda melhor hipótese do que evocar a mística da mudança incessante para tudo justificar, como se o conservadorismo facinoroso estivesse desterrado. Ou ainda a explicação questionável do poder da coexistência virtual das redes sociais na web, reforçada acriticamente pelo conceito “meio-mensagem⁶”, a nos dizer: “– To-

4 Cactano Veloso, que fez 70 anos neste agosto de 2012, tem num dos versos mais emblemáticos de sua obra, tão plena de beleza poética e acuidade política, na música *Sampa* (1978), uma expressão extraordinariamente precisa sobre a medida do liberalismo brasileiro “(...) Do povo oprimido nas filas, nas vilas, favelas / Da força da grana que ergue e destrói coisas belas / Da feia fumaça que sobe apagando as estrelas (...)”.

5 Do ponto de vista teórico, pautado por novos argumentos, Bobbio afirma que os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, alcançados em situações políticas especiais caracterizadas por superações de conflitos ou novas lutas por liberdades, cumprindo de certa forma etapas sociopolíticas. Surgem quando devem ou podem, quando o aumento do poder do homem sobre o homem, que acompanha inevitavelmente o progresso técnico, cria novas ameaças à liberdade do indivíduo.

6 Tese central de Marshall McLuhan, o meio é a mensagem, em que o autor busca acentuar que o canal de transmissão do conteúdo é tão determinante como a mensagem, pois o meio, seja a fala, a escrita, o rádio ou a televisão, põe em jogo, em cada caso, diferentes estruturas perceptivas. Em outras palavras, o meio, o canal, a tecnologia em que a comunicação se estabelece, não apenas constitui a forma comunicativa, mas determina o próprio conteúdo da comunicação.





dos na internet a demandar mudanças ou afirmar opiniões!”. E... de pronto teríamos um ato transformador, virtuoso e evolutivo. Nada mais falacioso, pois basta observar o uso massivo dessas ferramentas de comunicação para perceber que funcionam mais como instrumentos de autoilusão, alienação e manipulação do que de concentração e objetivação⁷.

Por essa frincha poderíamos nos deparar com um câmbio do valor da diferença pelo valor da quantidade, e deduzir por silogismo que agora todos têm acesso à totalidade das coisas. No entanto é preciso deixar a ilusão para perceber que o cerne do problema é a dificuldade inerente à coisa acessada – como distinguir um objeto do outro sem conhecimento de base? E é essa substituição que diferencia a escola, ou mais propriamente a educação, da navegação na internet, assim como diferencia o juízo crítico da mera opinião. Eugène Enriquez, teórico francês da sociologia e da psicanálise, ao conceituar a ilusão na fronteira entre essas disciplinas diz: “(...) a ilusão provoca o desaparecimento do trabalho do pensamento, o qual comporta interrogação, dúvida, exercício, experiência. Pensar implica um processo doloroso, infinito, que só pode levar a respostas temporárias, as quais destinam-se a serem um dia superadas. Mas o pensamento é também descoberta, alegria ante o desconhecido (...)” (ENRIQUEZ, 1996). E se tocamos em conhecimento de base, não há como deixar de lado o paradoxo trazido por essa economia dos meios à educação.

Ao tocar nessa problemática, cabe associar educação no seu sentido mais amplo à cultura, como nos recomenda Vitor Paro, para compreendermos o que se pode chamar de formação humana em sua integridade: “(...) conhecimentos, informações, valores, crenças, ciências, arte, tecnologia, filosofia, direito, costumes, tudo enfim que o homem produz em sua transcendência da natureza” (PARO, 2010).

Dessa perspectiva, fica claro que a apropriação da ciência e do conhecimento para a produção de novas tecnologias pode trazer soluções inquestionáveis para problemas de toda ordem; no entanto, o dife-

7 “Afora as suas vantagens como meio, ela (a internet) se parece com a igreja na qual quem não entra é tratado como ateu, ou seja, como pária ou herege, alguém que não entendeu ‘a verdade’. (...) A internet aparece como transcendência total. A própria vida após a morte, no sentido de uma inversão, pois é na internet que nos tornamos espectros em cuja vida acreditamos hoje muito mais do que em nossa vida concreta, corporal, atual e real” (TIBURI, 2012, p. 24).





rencial estará sempre nas escolhas e na decisão quanto à finalidade e aplicação deles.

Posto dessa forma, a questão das escolhas aproxima-se do ato político, pois transcende o desejo individual de ter ou obter algo exclusivo para si e nos remete ao horizonte político, ao destino comum de um grupo ou de muitos grupos humanos, de uma comunidade ou mesmo de uma população mais ampla de uma grande cidade ou país. Penso que aqui reside, portanto, a possibilidade de uma das ressignificações do fazer político.

No que tange a administração pública⁸, que deve pautar-se pela legalidade e impessoalidade, e à qual cabe planejar, implementar e gerir, com critérios de racionalidade e transparência, os meios para a consecução das finalidades constitucionais e os atos de governo, os desafios se agigantam, pois os ritos burocráticos seguem adaptando-se topicamente às circunstâncias. Perduram ilhas de excelência nos oceanos da estagnação e do familiarismo⁹.

Planejamento

Toda organização administrativa, com suas qualidades e potencialidades, funciona com certo grau de conservacionismo entrópico que opera quase que por inércia em situações de mudança que possam pôr em questão suas próprias estruturas. Nada comparável ao deslocamento dos meios aos fins, uma das graves disfunções relatadas por Weber, mas fruto de mesma cepa. Esse é um dado nada desprezível para o planejamento, uma vez que às incertezas dadas pelo ambiente e suas forças somam-se resistências enclausuradas. Esta breve introdução ao tópico anuncia que planejar e implementar ações não são tarefas simples, prescritivas e normativas.

Muitas vezes o planejamento é “ingenuamente” apresentado como um processo para se estabelecer objetivos e determinar o que precisa

8 Guardadas as especificidades, os princípios da administração pública orientam a gestão dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

9 Condição que não implica necessariamente a existência de famílias reais, uma vez que a difusão maciça do familiarismo acontece no preciso momento em que explode a família enquanto entidade fechada, contaminando por reação todas as esferas de relações que até agora lhe escapavam. “O familiarismo consiste no negar magicamente a realidade social, no evitar todas as conexões com os fluxos reais” (GUATTARI, 1985).





ser feito para alcançá-los. Ocorre que planejar é um jogo político e estratégico que requer mais do que a ampliação da área de convergência de esforços, da racionalização do uso de recursos ou da presteza para reagir aos efeitos indesejados da implementação. Também não faltaria no manual simplificado a premissa de que uma organização bem focada saberia com clareza o que faz melhor e quais suas limitações, sempre atenta às necessidades de seus clientes e pronta para satisfazê-las, com dinamismo máximo no presente e visão de futuro.

Mas os fatores políticos e as dinâmicas do poder se impõem inexoravelmente sobre as fórmulas. E assim sendo, como abordá-los? Como organizar ações estratégicas para alcançar consensos e superar resistências?

A Fundap durante anos dedicou-se a promover internamente discussões críticas sobre planejamento público, organizadas, sobretudo, a partir de abordagens sociotécnicas da matéria, teorizadas na Escola de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo. Essa agenda contou também com as experiências e reflexões sobre planejamento social empreendidas pelo Tavistock Institute de Londres¹⁰. As discussões se davam de forma a iluminar as experiências e nortear os desafios contidos nos projetos de desenvolvimento organizacional ou de reforma administrativa em áreas-meio e nas secretarias setoriais, assim como nos cursos de formação e aprimoramento. Nesse período, surgiu um texto digamos fora da centralidade das abordagens mais técnicas, pelo conteúdo político que apresentava; o livro de Francisco Whitaker Ferreira – intitulado *Planejamento Sim e Não – um modo de agir num mundo em permanente mudança*, com prefácio de Paulo Freire – antecipava de certa forma as contribuições que viriam para a Fundap nos anos 90 com Carlos Matus¹¹. Uma das premissas mais preciosas dizia: “planejar não implica ver as coisas de uma única maneira; a mesma realidade sobre a qual se está agindo pode ser explicada de diferentes

10 Apresentadas por Peter Kevin Spink, atualmente professor titular da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas e coordenador de seu Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG).

11 Carlos Matus, economista chileno, ministrou a cátedra de Política Econômica nos cursos de pós-graduação em Planejamento da Cepal e do Instituto Latino-Americano de Planificación e Desarrollo (ILPS) das Nações Unidas. Autor de vários livros sobre planejamento dos quais a Fundap traduziu e publicou cinco títulos: HUERTAS (1996) e MATUS (1996, 1997, 2000, 2005).





modos; a variação não vem de estar planejando ou não, mas da posição de cada um nessa realidade e face a ela” (FERREIRA, 1979).

Para Carlos Matus, o planejamento tradicional ou normativo não fornece os recursos necessários para que um ator participe desse jogo com resultados efetivos. Para o formulador do Planejamento Estratégico Situacional, que o conceitua como um jogo social, planejar requer uma elaborada articulação entre técnica e política, que estabeleça coerentemente as ações face aos objetivos e aos meios para alcançá-los e formule estratégias para o encontro com outros atores – sejam eles potenciais aliados ou recônditos adversários.

Matus, no entanto, não faz concessões à ciência e à técnica tampouco: “O plano, na vida real, está rodeado de incertezas, imprecisões, surpresas, rejeições e apoio de outros atores. Em consequência, seu cálculo é nebuloso e sustenta-se na compreensão da situação, ou seja, a realidade analisada na particular perspectiva de quem planifica. Eventualmente este plano conduz à ação, de modo que, para repetir a frase de John Friedman, pode-se dizer que o plano é uma mediação entre o conhecimento e a ação. Tal mediação, contudo, não se produz através de uma relação simples entre a realidade e as ciências, porque o conhecimento da primeira vai além do âmbito tradicional da segunda” (MATUS, 1991).

Essa arena, com pesquisadores universitários¹², planejadores de gestão, formuladores de políticas públicas e administradores, propiciou um grande diferencial para esta instituição, qualificando-a como um centro de excelência multidisciplinar para os assuntos da administração pública. Obviamente como toda organização, com contradições e embates de poder a engendrar ciclos virtuosos e outros de superfície.

A administração pública brasileira tem princípios constitucionais definidos sob a égide da descentralização e da participação social, com leis específicas de organização para as políticas públicas sob um arcabouço político federativo de características muito próprias, que engendram autonomia, responsabilidades e interdependência entre

12 A Fundap tem como membros do Conselho Curador representações de áreas da USP, Unicamp, Unesp e FGV-SP, além da representação do governo do Estado de São Paulo. Essa concepção estimularia a articulação da pesquisa e o debate acadêmico com as necessidades de avaliação e inovação no setor público.





os entes federados. Ocorre que esses delineamentos não superam a hipertrofia de poder do governo federal, o que faz com que a dimensão política do planejamento fique permanentemente sujeita a essas dinâmicas refletindo-se nos fluxos dos recursos financeiros, nos processos jurídicos e outras concessões legais. São fatores políticos, legitimamente consagrados, que podem determinar o sucesso ou o fracasso de um grande empreendimento urbanístico ou a extensão e a efetividade de um programa de saúde, educação ou assistência social.

A margem de investimento próprio dos estados subnacionais e dos municípios pode variar de acordo com o desenvolvimento socioeconômico e a arrecadação de cada um, e seria então de se esperar que as diferenças qualitativas de infraestrutura e serviços públicos se estabelecessem. Mas a concorrência favorável ou desfavorável do poder central será sempre um fator preponderante. Essas questões não devem justificar a existência de projetos inconclusos ou demandas populacionais não atendidas, e muito menos os erros e as responsabilidades do administrador público não podem ser ignoradas no planejamento.

Somando-se os termos aqui expostos sobre política e planejamento, ainda cabe levantar um desdobramento da questão política que rebata nas características de natureza mais pessoal e que não deixa de afetar a organização social e o mundo do trabalho. O esvaziamento da política e por consequência a desresponsabilização pelo coletivo, percebidas por muitos pensadores como contingências do estágio atual do capitalismo, parece promover um tipo de sociopatia que se manifesta na capacidade dos indivíduos de estar, ao mesmo tempo, dentro e fora de uma posição, ou seja, como se ocupassem um território e continuassem a vagar ceticamente pelas bordas. Talvez seja uma forma de sobrevivência, poderia dizer alguém mais complacente; afinal, como jurar coerência e lealdade num jogo cujas regras não sobrevivem ao próprio jogo?

Baumam repõe uma questão do mal-estar contemporâneo que impacta as possibilidades da perspectivação: “Proibir o passado de se relacionar com o presente. (...) cortar o presente nas duas extremidades, separar o presente da história. Abolir o tempo em qualquer outra forma que não a de um ajuntamento solto, ou uma sequência arbitrária, de momentos presentes: aplanar o fluxo do tempo num





presente contínuo. (...) não mais um vetor, não mais uma seta com um indicador, ou um fluxo com uma direção, o tempo já não estrutura o espaço. Consequentemente, já não há ‘para a frente’ ou ‘para atrás’; o que conta é exatamente a habilidade de se mover e não ficar parado” (BAUMAM, 1998).

Essa é uma noção de episódio, de evento fechado em torno do acontecimento, fora da história. Esse é o contemporâneo? Há outras possibilidades para compreendê-lo, mais abrangentes e dialéticas: “Aqueles que coincidem muito plenamente com a época, que em todos os aspectos a esta aderem perfeitamente, não são contemporâneos porque, exatamente por isso, não conseguem vê-la, não podem manter fixo o olhar sobre ela” (AGAMBEN, 2009).

Cabe-nos evocar a partir desse ponto o subtítulo da publicação deste volume de **Debates Fundap – Aporias para o Planejamento Público**, com um acento para a palavra “aporia” no sentido de dificuldade para pensar certas questões sem, no entanto, deixá-las à própria sorte. Ou pior, transformarem-se em mantras para mistificadores.

Referências

- AGAMBEN, Giorgio. *O que é o contemporâneo?* Chapecó: Argos, 2009.
- BAUMAN, Zygmunt. *O mal estar na modernidade*. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.
- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- CABRAL, Manuel Villaverde. *Depois dos 11 de setembro: um liberalismo pós-democrático*. Éticas da Vida. PUC-SP. Margem, n. 21P145. São Paulo. 2005.
- EAGLETON, Terry. *Depois da Teoria. Um olhar sobre os Estudos Culturais e o pós-modernismo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- ENRIQUEZ, Eugène. *Da Horda ao Estado. Psicanálise do Vínculo Social*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1996.





- FERREIRA, Francisco W. *Planejamento Sim e Não — um modo de agir num mundo em permanente mudança*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1979.
- GUATTARI, Felix. *Revolução Molecular: as pulsações políticas do desejo*. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- HUERTAS, Franco. *O Método PES: entrevista com Carlos Matus*. Tradução: Giselda Barroso Sauveur. São Paulo: Fundap, 1996. Tradução de: *El método PES: entrevista com Matus*.
- MCLUHAN, Marshall. *Os Meios de Comunicação como Extensões do Homem*. São Paulo: Editora Cultrix, 1969.
- MATUS, Carlos. *O Plano como Aposta*. Revista São Paulo em Perspectiva. Fundação SEADE. 5 (4): 28-42 out/dez. 1991.
- MATUS, Carlos. *Chimpanzé, Maquiavel e Ghandi: estratégias políticas*. Tradução: Giselda Barroso Sauveur. São Paulo: Fundap, 1996. Tradução de: *Chimpancé, Machiavello y Gandhi: estratégias políticas*.
- MATUS, Carlos. *Adeus, senhor presidente: governantes governados*. Tradução: Luís Felipe Rodriguez del Riego. São Paulo: Fundap, 1997. Tradução de: *Adiós, señor presidente*. 3. ed. em espanhol publicada em 1994 pelo Fondo Editorial Altadir.
- MATUS, Carlos. *O Líder sem Estado-maior*. Tradução: Giselda Barroso Sauveur. São Paulo: Fundap, 2000.
- MATUS, Carlos. *Teoria do jogo social*. Tradução: Luís Felipe R. del Riego. Revisão técnica: Vanya M. Sant'Ana. São Paulo: FUNDAP, 2005
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. *A corrupção ainda no primeiro plano*. O Estado de São. Paulo, p. A2, 28/07/2012.
- PARO, Vitor Henrique. *Educação como exercício do poder: crítica ao senso comum em educação*. São Paulo: Cortez Editora, 2010.
- TIBURI, Marcia. *Medialidade: império e religião dos meios*. Revista Cult n.171, p. 24. São Paulo. 2012.
- ZIZEK, Slavoj. *Primeiro como tragédia, depois como farsa*. São Paulo: Boi Tempo, 2011.





Crise, Política Fiscal e Política Econômica







Sobre Endividamento, Financiamento e Investimento Públicos

José Roberto R. Afonso

Economista e doutor pela Unicamp. Versão ampliada e revisada de artigos já publicados pelo autor no jornal *O Estado de S.Paulo*, edição de 21/7/2012, e na *Revista Jurídica Consulex*, edição de 1/9/2012

O Brasil superou a crise mundial de 2008/2009 seguindo em grande parte um roteiro muito próximo ao traçado décadas atrás pelo economista britânico John Maynard Keynes. Em resposta à depressão, ele pregava não apenas que o governo aumentasse o gasto, mas que isso fosse feito à custa de maior endividamento – como explicitou na nota em que analisava o incremento dos investimentos governamentais à custa de empréstimos. Maior endividamento era necessário para equacionar a busca dos agentes econômicos por novas opções de aplicação de seus recursos que atendessem à preferência por liquidez exacerbada no ápice da crise.

No auge da crise, o governo nacional endividou-se, no melhor perfil de “devedor de última instância”, para estimular o crédito e reativar a economia sobretudo através dos bancos públicos, convertidos em “emprestadores de última instância”. O crescimento voltou, mas esse cenário pouco se alterou. Quando empresas optam por privilegiar as aplicações financeiras de curto prazo, em lugar de mobilizar recursos próprios para aumentar os investimentos fixos e mesmo a produção, e até os bancos ficam com medo de emprestar para outros bancos, restou emprestar cada vez mais para o governo. O que seria uma solução temporária e pontual, enquanto as convenções não fossem restabelecidas, persiste e até se aprofunda.

Para desenvolver a análise, é interessante mostrar uma posição da economia brasileira, quando irrompe a crise financeira global. Trata-se de uma comparação internacional sobre a dimensão e a composição da dívida nas maiores economias em 2008. No endividamento total,





o Brasil (142% do PIB) aparecia abaixo das economias avançadas (piso de 200% do PIB entre os dez países ricos da amostra), mas já se sobressaía entre os emergentes: 142% do PIB, acima da Rússia e Índia e abaixo da China (71%, 129% e 158% do produto, respectivamente). A dívida pública realça na composição da dívida brasileira (66% do PIB), porque respondia por 46% da dívida total, proporção que ficava atrás apenas da Índia (51%) – ou, dito de outra forma, o mercado de dívida no país se revela muito mais concentrado no governo do que nas economias ricas (ainda que seus governos sejam mais endividados). As dívidas dos demais setores da economia no Brasil são relativamente baixas: a das famílias era de 10% contra uma média simples de 59% do PIB na amostra de 14 países; a das empresas era de 30% contra 81% da média (aliás, o mais baixo endividamento dentre todos os países); e das instituições financeiras, de 33% contra 65% do produto da média.

O crédito foi tão importante para a economia brasileira, tanto para entrar quanto para sair da crise, que se pode dizer que o famoso tripé de política econômica (câmbio flutuante, metas de inflação e austeridade fiscal) virou um quadrilho (acrescido da expansão creditícia). Como no filme homônimo, tais pilares se misturam e interagem de forma intensa e permanente: um influencia o outro, mas, ao mesmo tempo, é pelos outros influenciados. Se esse quadrilho (instrumentos) da política macroeconômica rendeu inegáveis e fáceis resultados no curto prazo, por meio da sustentação e depois da forte expansão do consumo, e logrou sucesso em transformar recessão em crescimento acelerado, deixou, no entanto, novas armadilhas sem resolver antigos desafios (como a baixa taxa de investimento, da economia e particularmente dos governos, e o elevado nível de endividamento público, no conceito internacional).

Muito da retomada do crédito no país depois da crise foi liderado pelos bancos públicos, mas, para tanto, eles precisaram captar recursos excepcionalmente junto ao Tesouro Nacional, que, por sua vez, o fez à custa de expandir a dívida pública; e muito dessa expansão foi absorvido pelo mercado financeiro que preferiu concentrar suas aplicações no curtíssimo prazo (por intermédio das chamadas operações compromissadas). Com isso, a primeira armadilha é a tentação do governo para disparar novos empréstimos extraordinários à custa de maior en-





dividimento sempre que se deparar com uma maior dificuldade para ofertar crédito ou mesmo para gerar receita e cumprir a meta fiscal. A pior das armadilhas talvez seja estreitar o espaço fiscal que resultaria da redução da taxa de juros porque cada vez mais a Selic deixa de expressar o custo médio da dívida pública federal diante de crescentes e enormes estoques de ativos e passivos, com taxas de remuneração e prazos de vencimento tão díspares.

Portanto, o crédito veio juntar-se no emaranhado que já marcava a moeda, o câmbio e as finanças públicas, interconectados em uma teia cada vez mais complexa (quando não confusa e um tanto quanto perigosa). Enquanto isso, a recente expansão fiscal-creditícia foi incapaz de elevar a taxa de investimento a um patamar mais relevante, nem o nacional, muito menos o governamental, e de impulsionar a demanda agregada: o ativismo creditício estatal teve por maior mérito impedir uma maior deterioração do capital fixo nacional. Pode ser considerado pouco para reverter um cenário de estagnação prolongada que ora ressurge no horizonte da economia brasileira.

Pecando pela simplicidade, pode-se comparar a economia brasileira com uma nau. Em 2008, ela se deparou subitamente com um tsunami, formado em nossos próprios mares (a paralisação do crédito a partir da incerteza dos derivativos cambiais tóxicos), que a jogou para o fundo (recessão em dois trimestres), e salvou-se graças ao governo, que virou um grande banco (endividou-se para emprestar a seus bancos e assim repor o crédito), enquanto as famílias seguiam consumindo. Em 2012, não há ameaça de novo tsunami despontando no horizonte, mas não se pode desprezar o novo risco: o vento que perde força, pode até dar em calmaria – agora, o risco é uma típica crise de demanda, que falte vento forte, que a nau vá navegando mansamente, ou mesmo fique à deriva.

A recente locomotiva que puxava a economia brasileira, o endividamento de famílias, perdeu força e está algo avariada: não apenas por bater o recorde de superar 40% da renda, mas aqui está computada a renda das poucas famílias muito ricas, que concentram a riqueza do país, e a maioria é credora. Alternativa que sempre se pensa nessa hora de turbulência é o governo e sua suposta capacidade de gastar muito. Um governo que seja considerado muito *gordo*, que gasta muito com





despesas correntes, se funciona bem para amortecer a súbita retração dos negócios, como na crise global de 2008, por outro lado, lhe falta agilidade para se tornar a nova locomotiva de investimento e, por tabela, do crescimento. O governo brasileiro está gastando mais de 38% do PIB, dez pontos a mais que a média dos emergentes. Porém, o que vira investimento fixo, apesar de toda prioridade, mal chegou a 2,4% do PIB, próximo à média europeia (que já tem uma base de capital desenvolvida e nem precisa investir tanto). Um grande diferencial está nos benefícios sociais; já gastamos tanto quanto os 15% do PIB da Europa. Não por acaso na última crise global ela não piorou a situação dos mais pobres. Obviamente se deve manter essa proteção social; porém, isso não será suficiente para disparar uma virada na economia. Uma coisa é estabilizar, outra muito diferente é multiplicar – o governo brasileiro desempenha muito bem a primeira função, mas tem enorme dificuldade com a segunda.

Uma restrição importante para uma postura mais ativa do governo, inclusive para indução do investimento, decorre do seu já elevado nível de endividamento público, anterior à crise global de 2008. No conceito internacional, as previsões do FMI para este ano apontam uma dívida bruta brasileira na casa de 65% do PIB, 30 pontos acima da média dos emergentes, com uma necessidade de financiamento bruto de 18,5% do PIB, o dobro da média do grupo (ainda que 87% por maturidade da dívida, a proporção mais alta). Como nossos governos continuam a gastar e a dever mais que outros emergentes, não devem conseguir repetir os seus pacotes ambiciosos de investimentos.

As autoridades monetárias brasileiras já vêm reduzindo a taxa básica de juros de forma ousada e competente. Para que esta medida se torne um ganho permanente e a resposta à nova crise global seja mais eficaz, é preciso manter o mesmo espírito de mudanças em outros instrumentos da política econômica de curto prazo. Para tanto, é possível que seja preciso resgatar uma agenda de reformas estruturais que apontem para um melhor arranjo institucional no longo prazo, e que essa conquista justifique eventual flexibilização na política econômica de curto prazo.

A redução de juros abre uma enorme oportunidade para que consigamos finalmente transformar parte da dívida pública em privada,





especialmente visando ao financiamento dos projetos de longo prazo, ao mesmo tempo em que se redirecione o motor do crescimento, do consumo para investimentos fixos – o que se impõe por falta de opção. Essa conversão exige novas práticas e postura no campo fiscal. Não custa insistir que, se é outra a crise, é preciso uma nova resposta do governo.

A queda dos juros básicos não abre espaço fiscal para novos investimentos no curto e no médio prazo, ao contrário do senso comum e da teoria. A taxa Selic caiu de 13,75% para 9%, entre janeiro de 2009 e maio de 2012, porém, o gasto público anualizado com juros nominais continuou cravado exatamente em 2,97% do PIB. No último mês, os papéis públicos em mercado já subiram para 53,3% do PIB ao final de maio (incluindo as compromissadas, dois terços das quais vencem em até três meses). A explicação para esse estranho fenômeno está na mudança do perfil da dívida mobiliária (em que o Tesouro optou por aumentar a parcela de papéis prefixados justamente quando a Selic apontou trajetória decrescente) e, principalmente, no descasamento entre passivos e ativos do governo (que compreendem parcelas crescentes e enormes de reservas internacionais, aplicadas no exterior com taxas próximas a zero, e créditos para bancos estatais, remunerados pela menor taxa de longo prazo (TJLP), fora o diferencial de prazo, em que o governo se endivida no curto e no médio para emprestar no longo).

O que está por trás do endividamento público não são apenas fatores fiscais. Essa dívida no Brasil espelha cada vez mais a liquidez privada, cuja preferência, que já era estruturalmente alta em termos normais, se exacerba ao limite nestes tempos de incertezas. Bancos não querem emprestar para bancos, quanto mais para empresas que, por sua vez, tentam acumular cada vez mais caixa, por vezes oriundo de crédito indiretamente originado no governo, aonde acabam por aplicar seu caixa.

No caso dos bancos, os recolhimentos compulsórios diminuíram em R\$55 bilhões nos cinco primeiros meses de 2012, mas as operações compromissadas no mercado aberto aumentaram em R\$ 128 bilhões no mesmo período. O compulsório se tornou voluntário, e o resultado é que a soma dos recursos depositados no BCB de uma ou outra forma já chegou a 20% do PIB. Isso exige que o nosso Banco Central detenha uma carteira de títulos do Tesouro também na casa





de 20% do PIB, o que supera a dos seus congêneres nos países ricos, que estão no epicentro da crise e que exigiram intervenções maciças no mercado.

No caso das empresas, as abertas no país já tinham feito um impressionante ajuste financeiro na última crise: tinham R\$ 140 bilhões em dívida líquida e também em disponibilidades ao início de 2007, porém, três anos depois, apesar da crise, aquele passivo despencou para R\$ 93 bilhões e o ativo disparou para R\$ 216 bilhões – ou seja, possuem caixa suficiente para pagar tudo que devem e ainda sobra um terço, quando em 2005 o caixa mal cobria metade do que deviam. Tais números foram levantados por Ernane Torres e Luiz Macahyba, no excelente estudo “O Elo Perdido” (TORRES e MACAHYBA, 2012), que concluem apontando alternativas para consolidar um mercado privado de dívidas e diminuir a dependência do crédito do BNDES e, por tabela, do Tesouro Nacional.

A resposta estatal à última crise levou a amarrar as relações entre fisco e crédito. De fato, o total de crédito concedido para pessoas jurídicas no país cresceu em 3,6 pontos do PIB entre dezembro de 2008 e maio de 2012, dos quais 3,2 pontos provenientes do BNDES. Mas, este, por sua vez, precisou tomar cada vez mais créditos junto ao Tesouro Nacional, que aumentou em 6,4 pontos do produto no mesmo período.

Não bastassem os futuros efeitos colaterais desse remédio heterodoxo (como as bilionárias subvenções explícitas, o diferencial de taxa, o descasamento de prazos e a limitação para futura gestão da dívida pública e dos créditos), o presente padece da dúvida sobre se todo o crédito se transforma mesmo em aumento de investimento fixo. A começar, porque a engenharia fiscal do próprio concedente reclamou transformar dívida em receita primária e, se isso virou um modelo, se pode esperar novos lances se o desempenho da arrecadação tributária ficar aquém do esperado). A reestruturação patrimonial decorrente da crise de derivados cambiais tóxicos consumiu muitos esforços em 2009/2010 (a se esperar que o erro tenha sido aprendido e que o recente endividamento externo das empresas brasileiras não imponha novo ajuste). E, o principal, é que dificilmente se impede que empresas peçam crédito oficial para substituir recursos próprios, ainda mais





quando as expectativas empurram para uma corrida desenfreada pelo caixa, que excepcionalmente pode voltar a valer mais que o próprio capital.

Como a atual não repete a crise de crédito de 2008 e a maior ameaça é de estagnação no lugar de recessão, torna-se cada vez mais oneroso e pouco produtivo insistir no *Grande Banco Tesouro Nacional* (acumulava um total de 14,6% do PIB em créditos em maio de 2012), à custa de endividamento público (devia em títulos 42% do PIB para o mercado mais 20% do PIB para o banco central, que, por sua vez, os mobilizava para realizar operações compromissadas ou remunerar os recolhimentos compulsórios a prazo pela Selic). Tendo que se dividir com a reestruturação patrimonial, a engenharia fiscal e até a oferta de capital de giro, o crédito que restou vinculado à formação de capital fixo logrou impedir que esta caísse muito.

Para escapar dessa complexa e cara armadilha, os incentivos, inclusive tributários, necessários para estimular empresas a emitirem títulos corporativos de dívida e para investidores optarem por eles no lugar dos papéis públicos devem ser avaliados comparativamente aos subsídios exigidos pelas relações antes expostas.

O endividamento público reclama nova postura, ainda mais diante da crise que assola a Europa, e por mais que seja financiada, basicamente, internamente. Distorções se transformam em oportunidades, em momentos de crise. E praticar uma das maiores taxas de juros no mundo permite ainda acionar a política monetária em reação à nova crise global. A carência ou deficiência de infraestrutura, econômica (transportes, comunicações, energia) e mesmo social (caso notório de saneamento), implica que não faltam projetos de investimentos, necessários e até rentáveis no longo prazo.

Diante de uma nova e típica crise de demanda, é preciso ir além de assegurar que aumente a taxa de investimento. O problema é que mutuários podem tomar crédito oficial para substituir recursos próprios, ainda mais quando expectativas apontam que o caixa pode voltar a valer mais que o próprio capital.

Esta é a melhor hora para reduzir ou anular impostos e custos burocráticos sobre a emissão de dívida corporativa e os ganhos que propiciar e, também, para incentivar que parcela de tanta liquidez em-





poçada viabilize a formação do mercado secundário daqueles papéis. Não faltam propostas de medidas governamentais, mas se carece de uma visão mais estratégica para compreender que por trás do redesenho do financiamento de longo prazo está uma oportunidade de ouro para redefinir as relações entre o fisco, a moeda, o câmbio e o crédito no Brasil.

Referências

- AFONSO, José R. *SELIC e gastos públicos com juros: a taxa básica que cada vez menos Baliza*. São Paulo: FUNDAP, 2011. (Estudos FUNDAP, n. 1). Disponível em: <<http://bit.ly/PXN0Tf>>. Acesso em: 30 ago. 2012.
- ALMEIDA, Júlio S. Gomes. Como o Brasil superou a crise. In: ASSOCIAÇÃO KEYNESIANA DO BRASIL. *Dossiê da crise II: Impactos e Respostas à Crise no Brasil*. Porto Alegre, 2010. Pte II, p. 57-62. Disponível em: <<http://bit.ly/hdHQv9>>. Acesso em: 30 set. 2010.
- ISMAEL, Ricardo et al. Luciano Coutinho: entrevista. *Cadernos do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 9, p. 406-419, jul./dez. 2011. Disponível em: <<http://bit.ly/w524fi>>. Acesso em: 15 jan. 2011.
- KEYNES, John Maynard. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. Tradução Mário R. da Cruz. São Paulo: Nova Cultural, 1996. (Os Economistas). Disponível em: <<http://bit.ly/hdYUOL>>. Acesso em: 30 set. 2010.
- LUND, Susan; ROXBURGH, Charles. Debt and deleveraging: the global credit bubble and its economic consequences. *World Economics*, Oxford, v. 11, n. 2, p. 1-30, Apr./June, 2010. Disponível em: <<http://bit.ly/5YeEHT>>. Acesso em: 30 set. 2010.
- MESQUITA, Mário; TORÓS, Mario. *Considerações sobre a atuação do Banco Central na crise de 2008*. Brasília, DF: Banco Central do Brasil, 2010. (Trabalhos para Discussão, n. 202). Disponível em: <<http://bit.ly/beiAV6>>. Acesso em: 30 ago. 2010.





TORRES Filho, Ernani; MACAHYBA, Luiz. *O elo perdido: o mercado de títulos de dívida corporativa no Brasil*. São Paulo: IEDI; Instituto Talento Brasil, 2012. Disponível em: <<http://bit.ly/PX5nrw>>. Acesso em: 30 ago. 2012.





Brasil: uma nova política econômica e um novo modelo de desenvolvimento?

Fabício Augusto de Oliveira

Doutor em economia pela Unicamp.

Vice-presidente do Conselho Regional de Economia de Minas Gerais

A flexibilização dos componentes do tripé macroeconômico no governo atual, vigente no Brasil desde o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, composto de metas de inflação, de superávit primário e câmbio flutuante, bem como a maior ênfase que vem sendo dada, de um lado, à redução do custo-Brasil (com a diminuição do preço da energia e o lançamento de programas de infraestrutura econômica) e, de outro, também ao fortalecimento do mercado interno, via consumo, tem suscitado opiniões de diversos analistas que enxergam, nessas medidas, a construção de um novo modelo de desenvolvimento, com uma maior convergência entre o econômico e o social. Nessa visão, a desmontagem gradual dos alicerces do modelo econômico da era do Real, incapaz, por sua arquitetura, de estabelecer uma ponte entre o curto e o longo prazo, estaria, dessa maneira, dando lugar a um novo modelo de desenvolvimento que combina crescimento com inclusão social. A redução das desigualdades no país, expressa na evolução favorável do Índice de Gini e na ascensão de 40 milhões de pessoas das classes “D” e “E” para a classe “C”, classificada pelos critérios de renda por órgãos governamentais, como “classe média”, confirmaria, nessa visão, essa convergência.

No que diz respeito ao modelo econômico, é possível constatar ter aumentado, de fato, a tolerância do governo (inclusive do Banco Central) com a inflação, tendo-se substituído a obsessão com o atingimento da meta central de 4,5% por um nível superior contemplado nesse regime, desde que este, contudo, não ultrapasse o teto previsto de 6,5%. De outro, a acomodação do câmbio e sua manutenção na





faixa de R\$ 2,00/2,10, que parece também estar encontrando um governo disposto a impedir quedas abaixo desse nível, visando a conter sua maior valorização, o que estaria indicando, para alguns, a substituição do câmbio flutuante por um câmbio semifixo. Por último, a flexibilização das metas de superávit primário para acomodar gastos governamentais necessários para sustentar a atividade econômica.

Um movimento dessa natureza chegou a ser ensaiado no segundo mandato do governo Lula, mas restringiu-se, no início, à flexibilização da meta do superávit primário para acomodar investimentos previstos no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) e no Programa de Desenvolvimento Produtivo (PDP), e, em 2009-2010, para a implementação de políticas anticíclicas na esteira da crise do crédito *subprime*. Mesmo nesse contexto, o compromisso tanto com o atingimento da meta central da inflação como com a manutenção do câmbio flutuante, ainda que esse continuasse vitimando a indústria brasileira de transformação, permaneceria como peça intocada do modelo de estabilização¹. A diferença entre este e o movimento atual da política econômica é que agora se avança, também, na flexibilização desses dois instrumentos.

O fato, entretanto, é que por detrás desses movimentos encontra-se uma crise mundial de grande complexidade, cuja duração promete ser longa. Acordado da letargia em que se encontrava, embalado por soníferos ortodoxos alemães, o Banco Central Europeu (BCE), apesar de ter dado passos importantes para impedir que a zona do euro (ZE) continuasse marchando rumo ao desastre econômico e financeiro, ainda não conseguiu restaurar a confiança sobre o seu futuro e, conseqüentemente, sobre o da economia mundial, não faltando apostas, como a do economista-chefe do FMI, Olivier Blanchard, de que a crise econômica, iniciada com o problema do crédito *subprime* nos Estados Unidos, poderá durar mais de dez anos².

Nesse cenário de devastação econômica e de desolação, em que se combinam e se reforçam na ZE um “inferno fiscal” de elevados déficits e de estoques da dívida pública, com recessão, altos e crescentes níveis de desemprego, desmanche dos sistemas financeiros e fuga de capi-

1 Uma análise completa e aprofundada da política econômica nesse período encontra-se em OLIVEIRA (2012).

2 “FMI projeta mais de dez anos de crise mundial”. Entrevista, de 3/10/2012, extraída do site www.veja.abril.com.br.



tais dos países periféricos da região, as últimas projeções do FMI, divulgadas em outubro no Relatório de Estabilidade Financeira Global, apenas reforçaram os temores do crescente e elevado risco de maior desaceleração da economia global.

De fato, como mostra a Tabela 1, as projeções anteriores de crescimento da economia mundial caíram de 3,5% para 3,3% em 2012 e de 3,9% para 3,6% em 2013. Nos Estados Unidos, a revisão foi feita para cima, com a taxa de crescimento sendo elevada de 2,1% para 2,2% nesse ano, projetando uma expansão um pouco menor de 2,1% em 2013, ao contrário do caso do Japão, cuja expectativa de

TABELA 1
PROJEÇÕES DO FMI PARA O CRESCIMENTO ECONÔMICO DE ALGUNS PAÍSES
EM 2012 E 2013

Países/Grupos	2012	2013
Itália	-2,3	-0,7
Espanha	-1,5	-1,3
Grécia	-6,0	-4,0
Portugal	-3,0	-1,0
Alemanha	0,9	0,2
França	0,1	0,4
Zona do Euro	-0,4	0,2
Estados Unidos	2,2	2,1
Japão	2,2	1,2
Economias Avançadas	1,3	1,5
China	7,8	8,2
Índia	4,9	6,0
Rússia	3,7	3,8
Brasil	1,5	4,0
Economias Emergentes	5,3	
América Latina	3,2	3,9
Mundo	3,3	3,6

Fonte: FMI. Relatório de Estabilidade Financeira Global. Outubro, 2012.



crescimento caiu de 2,4% para 2,2% e de 1,5% para 1,2%, respectivamente em 2012 e 2013. Na zona do euro, a retração do PIB anteriormente prevista de -0,3% ampliou-se para -0,4% e, em 2013, o crescimento projetado três meses atrás de 0,7% caiu para 0,2%. No conjunto das chamadas economias avançadas passou-se a contar, nesses dois anos, com um modesto crescimento do PIB de 1,3% e 1,5%, respectivamente.

Mesmo as economias emergentes, que têm garantido níveis positivos para a economia global, não escaparam dessa previsão de uma desaceleração mais intensa, ainda que se mantendo numa rota de crescimento positivo: a China, para a qual se projetava uma expansão de 8% viu essa reduzir-se para 7,8%, projetando-se uma expansão de 8,2% para 2013; a da Índia, de 6,2% para 4,9%, com crescimento esperado de 6% em 2013; a da Rússia de 4% para 3,7% e de 3,8% para os mesmos anos; a da América Latina, de 3,4% para 3,2% em 2012 com expectativa de se alcançar uma taxa de 3,9% no ano seguinte; a do Brasil, anteriormente prevista em 2,5%, caiu para 1,5% neste ano, mantendo-se ainda uma taxa otimista de 4% para 2013.

Predominam, no entanto, muitas incertezas mesmo sobre esses resultados já não tão animadores. Para o FMI, uma resposta mais confiável sobre essa tendência depende de se ter maior clareza sobre uma questão-chave: “se a economia global está apenas sofrendo uma nova turbulência ou se a desaceleração tem um componente mais duradouro”. E, ainda, que o enfrentamento adequado dessa situação dependa tanto de a Europa como de os Estados Unidos conseguirem “lidar proativamente com seus grandes desafios no curto prazo”, o que, por enquanto, permanece uma incógnita, apesar de vários movimentos ensaiados nessa direção.

Ora, nesse cenário, seria insensato manter intocado, no Brasil, o mesmo modelo econômico vigente desde 1999, que, pela sua arquitetura, contém um forte viés anticrescimento, sob pena de o país caminhar, inexoravelmente, para um quadro recessivo, na ausência de uma política anticíclica, a qual necessita das mudanças nesse modelo, anteriormente apontadas, para ser efetiva. Só com essa iniciativa torna-se possível mitigar os efeitos dessa crise e garantir um crescimento mínimo, ainda que modesto, da atividade econômica. Além disso, existem





outras condições objetivas para esse afrouxamento: juros reais negativos no mundo desenvolvido destoantes das elevadas taxas praticadas no Brasil, para garantir o centro da meta da inflação, com o risco de mergulho na recessão; avanço da queda da Selic (de 12,5% em agosto de 2011 para os atuais 7,5%), reduzindo o déficit público nominal, e a necessidade de geração de superávits primários tão elevados, ampliando, com isso, os espaços para o aumento dos gastos reais; efeitos da crise sobre um comércio exterior em declínio, penalizando a indústria brasileira, especialmente a de transformação, asfixiada por perda crescente de competitividade e ameaça do retorno da vulnerabilidade externa, condicionando a realização da (modesta) desvalorização do câmbio e o estabelecimento de um piso para a paridade ocorrida, por meio de uma série de medidas adotadas, para atenuar esse quadro.

Esses ajustes finos, realizados defensivamente dentro de certos limites, não parecem autorizar ilações feitas sobre o abandono do tripé para a construção de um novo modelo. Se isso estivesse, de fato, ocorrendo, o câmbio estaria mais desvalorizado (mais competitivo), assim como estaria em andamento uma proposta de reforma tributária modernizadora; a Selic, mais reduzida; e os investimentos públicos, mais expressivos e em progressivo crescimento. Menos que a construção de um novo modelo de desenvolvimento, parece ser a reação defensiva à crise que tem respondido pela flexibilização dos componentes do tripé econômico, observados certos limites.

A percepção de que o país estaria avançando na construção de um novo modelo deve-se ao avanço da contribuição do consumo na geração do PIB e na maior sustentação do crescimento econômico registrado desde 2004. De fato, o consumo final (famílias e governo) vem mantendo participação ligeiramente superior a 80% na composição do PIB e tem sido principalmente suas taxas de crescimento que vêm sustentando o crescimento econômico, já que a contribuição do setor externo tem sido negativa, devido ao maior crescimento das importações, e a dos investimentos tem sido oscilante, apesar da expansão verificada em 2010 e 2011, tendo registrado, inclusive, queda de 2,9% no primeiro semestre de 2012 ante o mesmo período do ano passado. A força do consumo, que tem, assim, desempenhado papel de carro-chefe do crescimento, pode ser explicada, no entanto, por outras cau-





sas e não necessariamente, como para os que enxergam essa tendência, pela opção de uma política deliberada voltada para a estruturação de um novo padrão de crescimento, com melhor redistribuição de renda, ainda que essa questão, cabe reconhecer, venha merecendo maior atenção do governo, especialmente depois de 2003.

Em primeiro lugar, deve-se considerar que, como resultado da bonança econômica mundial da década de 2000, na qual os países emergentes navegaram como atores privilegiados, o crescimento mais robusto acarretou um forte aquecimento do mercado de trabalho, engendrando efeitos benéficos para a expansão do emprego e o aumento do salário real dos trabalhadores, o que foi reforçado com os expressivos ganhos reais do salário mínimo e das transferências diretas de renda para as famílias (previdência social e bolsa-família, notadamente), política viabilizada pelo aumento da arrecadação governamental. E, posteriormente, com a política anticíclica adotada pelo governo, apoiada no consumo, em reação às crises do *subprime* e da dívida soberana europeia, por meio da expansão do crédito, de reduções de alíquotas e desonerações de impostos e contribuições sociais de setores relevantes para a atividade econômica. Um tratamento da economia com “anabolizantes”, como observou o jornal britânico *The Economist* em reportagem sobre as economias emergentes e a brasileira³. Como resultado, observou-se melhoria em todos os indicadores sociais, inclusive de acesso ao consumo de bens mais sofisticados por parte dos trabalhadores, o que foi saudado por alguns analistas oficiais, apoiando-se num conceito restrito de renda – e também limitado de seu nível –, como revelador da emergência de uma “nova classe média”⁴. Chama-se a atenção, no entanto, para o fato de que tais melhorias não se observaram exclusivamente no Brasil, mas em todos os países emergentes, incluindo os da América Latina.

Do ponto de vista da redução das desigualdades, de fato o Índice de Gini tem registrado melhorias desde o ano de 2001, tendo conhecido uma inflexão em sua trajetória de piora na década de 1990, marcada, em sua primeira metade, pela ameaça de um processo hiperinflacio-

3 *The Economist*. “A grande desaceleração”, 20/7/2012.

4 Um belo contraponto a essa visão, crítico em relação à instrumentalização desse conceito de “classe média” para a condução das políticas públicas na atualidade, encontra-se em Pochmann (2012).





nário e, posteriormente, por sucessivas crises internacionais, e baixo nível de crescimento e elevado desemprego no Brasil. De lá para cá, reduziu-se de 0,596 naquele ano para 0,5190 em janeiro de 2012, de acordo com as últimas estatísticas divulgadas sobre a sua evolução, com a retomada de um crescimento mais robusto, a expansão do emprego, o aumento real dos salários, especialmente do mínimo, a elevação das transferências diretas de renda, notadamente dos benefícios previdenciários, beneficiados pelos maiores reajustes do salário mínimo e, secundariamente, do programa bolsa-família, e também pelas políticas adotadas pelo governo para sustentar a atividade econômica, via consumo⁵. Enxergar nesse movimento a construção de um novo modelo, apoiado no consumo de massas, vai muito além do que nos permite a leitura da realidade. Isto, por algumas razões.

De um lado, o crescimento pelo consumo parece estar no seu limite (baixa taxa de desemprego, alto endividamento familiar e de níveis de inadimplência, etc.), que tem, nos reduzidos níveis de investimento do setor privado, devido à crise de confiança no futuro da economia e no elevado “custo Brasil” (câmbio não competitivo, elevada carga tributária, precária infraestrutura econômica, burocracia, insuficiência de mão de obra qualificada) os principais obstáculos para continuar seu avanço. Não se pode negar que a taxa de investimentos no Brasil até conheceu uma melhoria nos anos de 2010 e 2011, quando correspondeu, respectivamente, a 19,5% e 19,3% do PIB, mas a confirmar-se o desempenho verificado no primeiro semestre deste ano, com queda expressiva ante o mesmo período do ano anterior, seu nível deve retornar ao patamar mais baixo que vem mantendo desde a segunda metade da década de 1990.

De outro, uma indústria de transformação em situação de progressiva desestruturação e perda crescente de fôlego para contribuir na geração do PIB, devido à baixa competitividade provocada

5 Paulani (2012) e Lavinias (2012) consideram que apenas secundariamente a política focalizada do programa Bolsa Família teria contribuído para a redução das desigualdades no Brasil nesse período. Para essas autoras, bem mais importante para essa redução foram as alterações ocorridas no mercado de trabalho decorrentes do crescimento econômico, que conduziu a taxa de desemprego para níveis bem reduzidos e aumentou expressivamente os salários reais dos trabalhadores em geral e também a deliberada política do governo de aumentar o salário mínimo em termos reais, com impactos relevantes sobre as transferências previdenciárias, uma política de caráter universal. De acordo com Paulani, entre 2001 e 2011, a contribuição do Programa Bolsa Família na redução da desigualdade registrada não teria chegado a 10%.





pelas condições do país e, principalmente, pela própria política econômica que não ousa avançar na correção dos problemas existentes, com a realização de reformas mais importantes para essa finalidade, colocando em risco sua preservação e o retorno da vulnerabilidade externa. O Relatório de Competitividade Global, de 2012-2013, elaborado pelo Fórum Econômico Mundial, revela que o Brasil subiu cinco posições no *ranking* de competitividade internacional em relação a 2011, passando a ocupar atualmente a 48ª posição, entre 144 países analisados. Um avanço, mas insuficiente para colocá-lo em boas condições nesse cenário. Entre os elementos considerados para a montagem desse *ranking*, evidenciam-se os caminhos que poderia ser trilhados para barrar o processo de “desindustrialização precoce” da indústria nacional: entre os países analisados, por exemplo, o Brasil ocupa a 62ª posição nas políticas macroeconômicas, melhoria que foi obtida nesse elemento nos dois últimos anos devido à retirada, de seu cálculo, do fator relativo ao *spread* bancário; a 49ª na oferta de engenheiros e profissionais com formação em ciências; a 116ª posição na qualidade da educação no ensino fundamental; a 79ª na qualidade de infraestrutura de transportes; a 135ª no desperdício dos gastos públicos; a 121ª na confiança da população nos políticos; a 144ª na excessiva regulação do governo das atividades econômicas.

Diante dessa situação, é inescapável a pergunta: se é verdade que se encontra em curso a estrutura de um novo modelo, como conciliar a expansão do mercado interno, apoiado no consumo, que constituiria um de seus principais pilares, com uma indústria de transformação que progressivamente vai perdendo força e sendo sufocada pelos concorrentes externos, sem correr os riscos de se conduzir o país, muito rapidamente, a uma situação de fortes estrangulamentos externos?

Nesse quadro, o que vem sendo apontado como outro dos pilares do novo modelo de crescimento, os programas de investimento em infraestrutura – notadamente em rodovias e ferrovias –, pelos seus efeitos indutores e multiplicadores, parecem repontar como alternativa importante para reforçar, ao lado do consumo, a sustentação de um nível mínimo de atividade econômica, ao mesmo tempo em que





representam o início da retirada de algumas pedras que obstam um crescimento mais sustentado. No entanto, além de sua materialização depender fortemente do investimento do setor privado, envolto numa crise de confiança e avesso a projetos de longa maturação, ainda restam outros desafios a serem vencidos para sua viabilização, como a definição do marco regulatório dos setores neles contemplados, dos modelos de parceria com o setor privado, garantias de rentabilidade e mecanismos confiáveis de financiamento.

Se a reação à crise e os ajustes conjunturais realizados no seu enfrentamento têm levado ao erguimento de novas vigas na economia, que estão sendo vistas como o início de construção de um novo edifício, enquanto subsistirem os principais alicerces do modelo econômico vigente, e não forem realizadas reformas transformadoras que resgatem a indústria do país e a competitividade da produção nacional, os instrumentos do Estado em favor de um desenvolvimento econômico e social mais equilibrado, aquelas dificilmente conseguirão fundar-se em bases sólidas. E, o que mostra a experiência recente, reside principalmente no crescimento econômico o caminho que deve ser percorrido para que se continue avançando, de fato, na redução das desigualdades. Mas, para este se dar de forma mais sustentada, são muitas as pedras que devem ser ainda removidas para a construção, de fato, de um novo modelo de desenvolvimento.

Referências

- FÓRUM ECONÔMICO MUNDIAL. *Relatório de competitividade global de 2012-2013*. Genebra, 2012.
- FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. *Relatório de estabilidade financeira global*. Washington, DC, 2012.
- LAVINAS, Lena. *Na contramão dos direitos universais: notas para reflexão*. On line. Campinas, SP: IE/Unicamp, 2012. (Cadernos Temáticos 1 - Política Social e Desenvolvimento: o Brasil entre dois projetos). Disponível em: <<http://www.politicasocial.net.br/index.php/caderno/caderno-tematico1/137-caderno-1-lena.html>>. Acesso em: 31 out. 2012.





OLIVEIRA, Fabrício Augusto. *Política econômica, estagnação e crise mundial: Brasil, 1980-2010*. Rio de Janeiro: Azougue, 2012. (Série Pensamento Brasileiro).

PAULANI, Leda Maria. *A redução da desigualdade e os projetos em disputa*. On line. Campinas, SP: IE/Unicamp, 2012. (Cadernos Temáticos 1 - Política Social e Desenvolvimento: o Brasil entre dois projetos). Disponível em: < <http://www.politicasocial.net.br/index.php/caderno/caderno-tematico1/138-caderno-1-leda.html> >. Acesso em: 31 out. 2012.

POCHMANN, Márcio. *Nova classe média?*: o trabalho na base da pirâmide social brasileira. São Paulo: Boitempo, 2012.







**Descentralização do Ensino Fundamental
no Estado de São Paulo:
condicionantes institucionais, impactos e
potencialidades**







Reflexões sobre o Ensino Fundamental no Estado de São Paulo sob a Ótica do Pacto Federativo

Lúcia Mara Mandel

Mestre em Educação pela Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (1999).
Assessora do secretário-adjunto da Secretaria de Estado da Educação (SP)

Condicionantes

O sentido comum e mais difundido de descentralização reporta à transferência de competências, responsabilidades, atribuições e poder de decisão de uma instância hierarquicamente superior, para outras que lhe são subordinadas. No entanto, ao identificar o processo específico de descentralização do ensino, esse fenômeno assume contornos muito próprios.

Isso porque parece contraditório falar em descentralização do ensino, quando a Constituição Federal, em seu artigo 21, prevê que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”, secundada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), que dispõe, no parágrafo 2º, do artigo 8º, que “os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei”.

Ora, se os entes federativos são autônomos para organizarem seus sistemas de ensino, não tem sentido falar de transferência e de hierarquia, tal como na definição acima assumida.

No entanto, no específico caso do Estado de São Paulo, é frequente definirmos como tal o processo que se vem desenvolvendo progressivamente desde 1996, caracterizado pela redistribuição de alunos entre escolas estaduais e municipais, com a assunção de todos os encargos correspondentes pelos respectivos sistemas de ensino.

Para as reflexões aqui empreendidas, assim, cabe em primeiro lugar, explicitar a definição de descentralização do ensino fundamental no Estado de São Paulo que será aqui assumida.





Essa definição se baseia nas reflexões originárias na esfera do direito público, segundo as quais a descentralização pode ser analisada sob a perspectiva tanto política quanto administrativa. De acordo com Di Pietro (s/d, p. 242):

“A descentralização política ocorre quando o ente descentralizado exerce atribuições próprias que não decorrem do ente central; é a situação dos estados-membros da federação e, no Brasil, também dos municípios. Cada um desses entes locais detém competência legislativa própria que não decorre da União nem a ela se subordina, mas encontra seu fundamento na própria Constituição Federal. As atividades jurídicas que exercem não constituem delegação ou concessão do governo central, pois delas são titulares de maneira originária.

A descentralização administrativa ocorre quando as atribuições que os entes descentralizados exercem só têm o valor jurídico que lhes empresta o ente central; as suas atribuições não decorrem, com força própria, da Constituição, mas do poder central. É o tipo de descentralização própria dos estados unitários, em que há um centro único de poder, do qual se destacam, com relação de subordinação, os poderes das pessoas jurídicas locais”.

Nesse sentido, do ponto de vista político e de acordo com o entendimento do direito público, o texto constituinte de 1988 e o da LDBEN, que o seguiu, instituíram um processo de descentralização na educação, ao determinar atribuições e competências específicas para os entes federados¹. Consequentemente, do ponto de vista administrativo, a distribuição de matrículas entre os entes, pautada nessa definição original, não pode ser denominada “descentralização”, posto que não se trata de concessão de um ente central, já que, no âmbito dos sistemas de ensino assim constituídos, não há subordinação, mas um regime de colaboração.

Não deixa de ser curioso o uso naturalizado do termo “descentralização” para descrever o processo que se desenvolve desde 1996 no Estado de São Paulo e que constituiu uma redistribuição da oferta de ensino fundamental entre municípios e Estado.

Dentre outras, duas determinações históricas podem ser relacionadas a esse fenômeno. Ambas residem na forma de constituição do federalismo no Brasil, exemplarmente analisada por Abrucio (1998).

¹ Especialmente nos artigos em que define os níveis de atuação da União (artigo 9º), dos Estados e Distrito Federal (artigo 10º) e dos municípios (artigo 11º) (BRASIL. Lei n. 9.424).





De acordo com esse autor, a estrutura federativa é adotada no Brasil após a derrocada do Império, junto com a promulgação da primeira constituição republicana brasileira em 1891, idealizada por Rui Barbosa. Embora inspirada no modelo americano, dele se diferencia em função de sua lógica descentralizadora: enquanto o federalismo americano resultou da união de unidades autônomas, o brasileiro se caracteriza pela descentralização e partição do poder e das atribuições centralizadas na União.

Nosso federalismo se constrói a partir da importância dos Estados dentro da Federação, como unidades autônomas que trouxeram para a elite local o comando do processo político (ABRUCIO, 1998).

É portanto em nome e a favor da autonomia das províncias que o pacto federativo se estrutura no país. Disso decorre, por outro lado, outra determinação histórica que se consolida nos anos posteriores: a afirmação dos poderes dos governadores no panorama político das relações entre os entes federados, denominada por Abrucio (1998, p. 23) de *federalismo estadualista*. Esse conceito descreve não apenas o fortalecimento dos governadores no plano nacional, com o decorrente enfraquecimento do poder da União no pacto federativo, especialmente no período da redemocratização do país, como também se desdobra, no plano interno dos Estados, num sistema político denominado *ultrapresidencialismo* (ABRUCIO, 1998, p.23). O ultrapresidencialismo que se forma a partir da redemocratização caracteriza-se pela concentração do poder decisório no Executivo, sobrepujando os demais poderes e centralizando no governador as decisões de governo.

Essa posição privilegiada do governo do Estado na sua relação política interna induziu, no caso da educação, a considerar-se o processo de acomodação das atribuições entre os entes em regime de colaboração, como um movimento de descentralização.

Tal imagem é corroborada por dois outros fatores. O primeiro deles diz respeito à ampla responsabilidade que o governo do Estado de São Paulo assumiu sobre a oferta de vagas para os alunos do Estado, desde o início da expansão da cobertura do ensino público para atender a demanda existente. Em 1985, a rede estadual paulista respondia por 79,7% das matrículas do ensino fundamental; as redes municipais, por 10,2%; e as escolas particulares, por 10,1%. No ensino médio, 67,1% dos alunos





eram atendidos na rede estadual; 2,1%, nas redes municipais; e 30,9%, nas escolas particulares. No ensino fundamental, esse quadro pouco se altera até 1996. No ensino médio, com a expansão da oferta de vagas nesse nível de ensino, a rede estadual passa a responder, em 1996, por 78,9% das matrículas; e as escolas particulares, por 19,1%. As redes municipais mantêm seu atendimento em 2% (SÃO PAULO, Estado, c, 2012).

O segundo fator é a política fortemente indutora da administração estadual, a partir de 1996, para que os municípios passassem a assumir maior número de matrículas no ensino fundamental. Em que pesem os atrativos da nova forma de financiamento implantada pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que passou a garantir repasse automático de recursos com base no número de alunos, a Secretaria de Estado da Educação de São Paulo (Seesp) reorganizou sua rede de ensino, passando a atender, onde era possível, os alunos dos anos iniciais do ensino fundamental em escolas diferentes dos alunos das séries finais e do ensino médio. A essa medida somou-se a criação do Programa de Ação de Parceria Educacional Estado Município para atendimento do ensino fundamental, instituído pelo Decreto Estadual n. 40.673/96² (PALMA FILHO, 2010).

Assim, o processo de redistribuição das matrículas entre rede estadual e redes municipais de ensino público, iniciado em 1996, ganha impulso por força dos incentivos promovidos pelo governo do Estado e adquire com isso aparência de descentralização administrativa. Esse processo, conduzido fortemente pelo governo do Estado, se estenderá até os dias de hoje, mediante a multiplicação das ações de parceria com os municípios.

Impactos

O impacto imediato dessa conjunção de fatores propícios ao incremento das redes municipais pode ser observado na matrícula, especialmente nos anos iniciais, a partir de 1996. A Tabela 1 e o Gráfico 1, abaixo, apresentam a variação de matrículas entre as redes durante os anos de 1995 e 2011, em números absolutos.

2 Note-se que, nos considerandos do Decreto, é utilizada a expressão “descentralização”: “Considerando a necessidade de descentralização da gestão educacional com base no princípio da responsabilização, numa nova percepção do atendimento aos problemas que a sociedade apresenta” (SÃO PAULO, 1996a).





TABELA 1
ESTADO DE SÃO PAULO
NÚMERO DE MUNICÍPIOS COM ENSINO FUNDAMENTAL E
MATRÍCULAS POR REDE DE ENSINO POR ANO – 1985-2011

Ano	Municípios com ensino fundamental	Matrículas do ensino fundamental por rede de ensino	
		Estadual	Municipal
1995	72	5.263.112	646.500
1996	121	5.078.539	726.704
1997	410	4.634.560	1.075.850
1998	442	4.436.407	1.194.819
1999	498	4.052.972	1.511.184
2000	503	3.865.320	1.595.881
2001	520	3.550.793	1.771.767
2002	544	3.285.418	1.935.101
2003	551	3.106.812	2.011.743
2004	552	3.001.513	2.075.869
2005	557	2.954.426	2.127.994
2006	568	2.945.985	2.249.262
2007	574	2.874.400	2.313.296
2008	583	2.810.469	2.338.467
2009	586	2.720.685	2.432.559
2010	626	2.637.107	2.410.776
2011	629	2.563.326	2.359.825

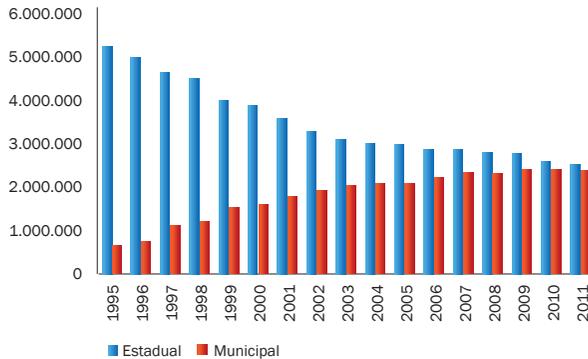
FONTE: Cima/Seesp/2012.

Os dados permitem observar que, a partir de 1996, as redes municipais passam a absorver um contingente progressivamente maior de alunos. A grande maioria das transferências é operada por convênios celebrados entre a Secretaria de Estado da Educação e os municípios, regulamentados pelo Decreto n. 40.673, que prevê a transferência de alunos, prédios escolares, instalações, equipamentos, recursos materiais e afastamento de pessoal docente, técnico e administrativo das escolas estaduais para as escolas municipais.





GRÁFICO 1
ESTADO DE SÃO PAULO
NÚMERO DE MATRÍCULAS DO ENSINO FUNDAMENTAL POR REDE DE ENSINO POR ANO
1985-2011



Fonte: Cima/Seesp/2012.

Como resultado, em 1995, apenas 72 municípios possuíam redes próprias, passando para 629 em 2011. O Gráfico 2 mostra que esse processo foi mais intenso nas matrículas das séries iniciais que nas das séries finais³, o que pode ter sido facilitado pela reorganização das escolas promovida pela Secretaria em 1995.

Observa-se que, em 2011, as redes municipais respondem por 58% das matrículas dos anos iniciais (contra 10% em 1985) e por 22% das matrículas dos anos finais (contra 10% em 1985). Essa absorção progressiva impôs novos desafios e necessidades para as redes municipais e possibilitou sua adesão a uma série de ações já desenvolvidas pelo Estado, como se dessem continuidade a políticas educacionais da rede estadual em suas escolas. Esse também é um aspecto da aparência de descentralização do ensino fundamental.

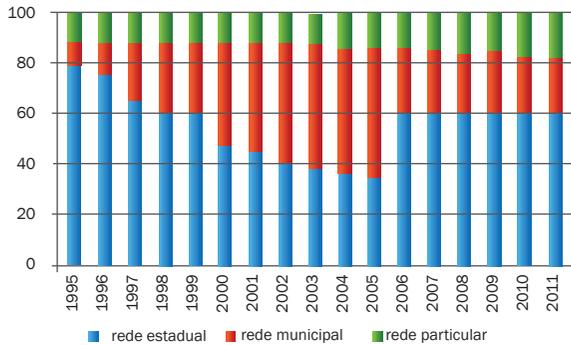
Por outro lado, outros programas da Seesp passaram a contar com a colaboração dos municípios no atendimento dos alunos das escolas estaduais. Sendo assim, as ações empreendidas a partir de 1996 em

3 O conceito "anos iniciais" abrange as matrículas de 1ª a 4ª série até 2003 e a soma das matrículas de 1ª a 4ª série e 1º ao 5º ano a partir de 2004, quando passou a ser implantado o ensino fundamental de nove anos no Estado de São Paulo. No mesmo sentido, o conceito "anos finais" contempla as matrículas de 5ª a 8ª série até 2003 e a soma das matrículas de 5ª a 8ª série e 6ª a 9ª ano a partir de 2004.





GRÁFICO 2
ESTADO DE SÃO PAULO
DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DA MATRÍCULA DOS ANOS FINAIS DO ENSINO
FUNDAMENTAL POR REDE DE ENSINO – 1985-2011



Fonte: Cima/Seesp/2012.

regime de colaboração podem ser divididas em três tipos: programas dirigidos às escolas e ao público da rede estadual, que passam a contar com a intervenção dos municípios para sua execução; programas implantados nas escolas estaduais que se estendem para as escolas municipais; e programas que beneficiam exclusivamente os municípios.

a) Programas dirigidos às escolas e ao público da rede estadual

O programa que inaugura esse período de ações em regime de colaboração com os municípios, que tem por objetivo o subsídio às escolas estaduais, é o Programa de Ação Cooperativa Estado Município para Construções Escolares⁴. Ele tem por objeto a construção de escolas estaduais nos municípios, mediante ação integrada entre prefeitura, Seesp e Fundação para o Desenvolvimento da Educação (FDE).

A Seesp repassa os recursos para o município construir a escola, cujo projeto é aprovado pela FDE, responsável também pelo acompanhamento da execução da obra. O terreno pode ser da Prefeitura

⁴ Instituído pelo Decreto n. 36.546, de 15/3/1993 e modificado pelos Decretos n. 40.904, de 12/6/1996; n. 41.814, de 27/5/1997; e n. 49.507, de 1/4/2005.





ou do Estado. Vigente desde 1993 e atualizado por decretos sucessivos para se adequar às mudanças das legislações, atualmente contabiliza 20 municípios conveniados⁵.

Segue-lhe o Programa de Transportes de Alunos⁶, implantado em 2004, que normatiza, mediante convênios, o repasse de recursos para que as prefeituras ofereçam e organizem o transporte de alunos do município às escolas estaduais. Atualmente, estão conveniados 610 municípios, que transportam 364.594 alunos.

Completando as ações de assistência ao aluno, em 2009, o governo do Estado disciplina a celebração de convênios com as prefeituras para fornecimento de alimentação escolar aos alunos da rede pública estadual⁷, mediante o repasse de recursos originários da Quota Estadual do Salário Educação (QESE), em parcelas trimestrais. Em 2012, foram atendidas 2.016 escolas estaduais por meio desses convênios.

b) Programas implantados nas escolas estaduais que se estendem para as escolas municipais

O Programa de Matrícula Antecipada/Chamada Escolar⁸ é a ação mais abrangente do regime de colaboração entre Secretaria de Estado da Educação e municípios. Instituído pela primeira vez em 1999 e reeditado todo ano, esse programa estabelece um planejamento conjunto entre Seesp – por intermédio de suas 91 Diretorias de Ensino Regionais – e municípios, para acomodação integral da demanda por ensino fundamental e médio nas escolas municipais e estaduais. Participam todos os municípios que possuem escolas estaduais e municipais em seu território.

Em 11/12/2006, a Resolução SE n. 82 dispõe sobre diretrizes e procedimentos para a consolidação do Programa Escola da Família⁹,

5 Todos os dados de atendimento, dessa e das demais parcerias arroladas neste artigo, foram coletados perante as equipes técnicas responsáveis na Secretaria de Estado da Educação de São Paulo.

6 Instituído pelo Decreto n. 48.631, de 11/5/2004.

7 Instituído pelo Decreto n. 55.080, de 25/11/2009.

8 Resolução SE n. 154, de 1/9/1999, apoiada no cadastramento geral dos alunos de educação básica, instituído pelo Decreto n. 10.200, de 1/9/1995 e corroborado pela Deliberação CEE n. 2, de 5/4/2000.

9 Instituído pelo Decreto n. 48.781, de 7/7/2004.





possibilitando a adesão dos municípios. Tendo como objetivo a abertura das escolas aos finais de semana para desenvolvimento de atividades com os alunos e a comunidade do entorno, o convênio com os municípios tem por objeto a cessão de universitários bolsistas para atuarem nas escolas municipais. Esses universitários recebem bolsa integral, mediante convênios da Seesp com instituições de Ensino Superior, em contrapartida à sua atuação aos finais de semana nas escolas, em atividades compatíveis com seu curso de graduação. Atualmente, são 75 municípios conveniados.

No ano de 2009, o governo do Estado lança uma série de iniciativas visando a ampliar sua esfera de atuação nos municípios em relação às questões pedagógicas. Em 17/4/2009, publica o Decreto n. 54.253, que autoriza a Seesp a celebrar convênios com os municípios para aplicação do Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar (Saresp) nas escolas das redes municipais, sem ônus para as prefeituras. Em 2011, participaram do Saresp 3.257 escolas municipais.

Em 15 de julho de 2009, o governo do Estado edita o Decreto n. 54.553, instituindo o Programa de Integração Estado/Município, que permite à Seesp celebrar três tipos de convênios com as prefeituras visando ao desenvolvimento de ações educacionais nas escolas das redes municipais: um para implementação nas escolas municipais do Programa São Paulo Faz Escola¹⁰, possibilitando-lhes o uso do material didático produzido; outro para implementação da Rede do Saber¹¹; disponibilizando aos municípios acesso às suas videoconferências; e o terceiro relativo ao Programa Ler e Escrever¹², compreendendo ações de formação profissional, distribuição de material para professores e alunos e acompanhamento institucional.

10 "O Programa São Paulo Faz Escola foi criado em 2007 e tem como foco a implantação de um currículo pedagógico único para todas as mais de 5 mil escolas da rede pública estadual" (SÃO PAULO, 2012).

11 A Rede do Saber é o conjunto de recursos de videoconferência, teleconferência, ferramentas de gestão e ambientes colaborativos na internet, disponibilizados pela Seesp para formação de professores e demais profissionais da educação pública (SÃO PAULOa, 2012).

12 "Ler e Escrever é um conjunto de ações articuladas que inclui formação, acompanhamento, elaboração e distribuição de materiais pedagógicos e outros subsídios, constituindo-se como uma Política Pública para o Ciclo I, que busca promover a melhoria do ensino em toda a rede estadual" (SÃO PAULOb, 2012).





c) Programas que beneficiam exclusivamente os municípios

Em 26/9/2011, o governo do Estado institui, mediante o Decreto n. 57.367, o Programa Ação Educacional Estado/Município/Educação Infantil, com o objetivo de ampliar o atendimento das crianças na educação infantil, por intermédio das Secretarias de Estado da Educação e do Desenvolvimento Social, por meio da transferência de recursos tanto para ampliação, construção, reforma ou adequação de prédios, quanto para aquisição de equipamentos e materiais. Até o momento, estão conveniados 148 municípios para atendimento de 150 creches.

Potencialidades

O regime de colaboração entre os entes da federação para desenvolvimento da educação no país, preconizado pela Constituição e pela LDBEN, impõe desafios que não devem ser minimizados, tendo em vista a forma pela qual o federalismo brasileiro se constituiu, e que imprimem suas marcas até os dias de hoje.

É nesse contexto que conceitos como descentralização do ensino ganham conteúdo que não lhes é próprio e cuja discussão permite ampliar as formas pelas quais os entes federativos podem se relacionar. Por um lado, o termo remete à subordinação; por outro, a perspectiva de regime de colaboração aponta para uma relação entre instâncias autônomas, em que decisões são frutos de negociação e acomodação de vontades.

A análise dos últimos 16 anos de ações conjuntas entre Seesp e municípios paulistas indica a redistribuição progressiva de alunos entre redes municipais e rede estadual, o que gera também uma correlação de forças diferenciada no âmbito político interno do Estado. Isso porque a nova forma de financiamento da educação, baseada na distribuição dos recursos proporcionalmente ao número de alunos, possibilita maior autonomia às prefeituras em relação à condução de seus sistemas de ensino.

Essa mudança tende a propiciar aos municípios a adoção de ações integradas entre si, mediante consórcios e outras formas de associação, na busca de soluções regionais para problemas e desafios comuns.





Por outro lado, a absorção de grande contingente de alunos dos anos iniciais pelos sistemas municipais de ensino instiga ações voltadas para continuidade no atendimento pedagógico aos alunos que saem das escolas municipais no 5º ano e ingressam na rede estadual no 6º ano.

Tal condição exige e continuará exigindo a ação conjunta entre Estados e municípios, tendendo a uma homogeneização do currículo e das diretrizes pedagógicas, que já pode ser observada, se se considera o grande número de municípios que atualmente participam das formações e utilizam o material didático dos anos iniciais do ensino fundamental do Programa Ler e Escrever. Assegurar a aderência curricular dos sistemas municipais de ensino em relação às suas especificidades locais, confrontada com a garantia de continuidade dos estudos na transferência dos alunos entre as redes, é tarefa que não pode ser menosprezada e que exigirá do regime de colaboração um refinamento que preserve e considere a autonomia dos entes federativos.

Com a responsabilização de um maior número de agentes na educação, ampliam-se também as possibilidades de maior envolvimento da sociedade civil local no debate. É provável e esperado que os próximos anos apresentem um número crescente de iniciativas da sociedade organizada para refletir, questionar e reivindicar maior participação na adoção, no acompanhamento e na avaliação das iniciativas e políticas educacionais.

Essas ações tendem a se estruturar, visando a serem legitimadas mediante fóruns e planos de educação, num processo que possibilitará que se transcenda a questão federativa, para além das fronteiras das instituições públicas executoras. A educação pública ganha, com isso, *status* de responsabilidade coletiva, possibilitando ao pacto federativo brasileiro resgatar potencialidades cidadãs ainda latentes.

Referências

ABRUCIO, F. L. *Os Barões da federação*. São Paulo: Hucitec, 1998.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional n. 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Dispo-





- sições Constitucionais Transitórias. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 dez. 2006. Seção 1, p. 5-6.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF, Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27833-27841.
- BRASIL. Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 dez. 1996. Seção 1, p. 28442-28444.
- DI PIETRO, M. S. Direito Administrativo. Disponível em: <http://causidicus.files.wordpress.com/2011/02/direito-administrativo-maria-sylvia-zanella-di-pietro.pdf>. Acesso em: 19 set. 2012.
- PALMA FILHO, J. C. A política educacional do Estado de São Paulo (1983-2008). *Educação & Linguagem*, São Paulo, v. 13, n. 21, p. 153-174, jan./jun. 2010.
- SÃO PAULO (Cidade). Centro de Informações Educacionais. *Série histórica: matrícula da educação básica, Estado de São Paulo - 1985-1990-1995-2011*. São Paulo, 2012.
- SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 36.546, de 15 de março de 1996. Institui o Programa de Ação Cooperativa Estado-Município para Construções Escolares. *Diário Oficial Estado de São Paulo*, Poder Executivo, São Paulo, v. 103, n. 49, 16 mar. 1993. Seção I, p. 5-6.
- SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 40.673, de 16 de fevereiro de 1996. Institui o Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para Atendimento do Ensino Fundamental. *Diário Ofi-*





cial Estado de São Paulo, Poder Executivo, São Paulo, v. 106, n. 33, 17 fev. 1996a. Seção I, p. 2-3.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 40.904, de 12 de junho de 1996. Altera dispositivos do Decreto n. 36.546, de 15 de março de 1993, que instituiu o Programa de Ação Cooperativa Estado-Município para Construções Escolares e respectivo termo de convênio. *Diário Oficial Estado de São Paulo*, Poder Executivo, São Paulo, v. 106, n. 111, 13 jun. 1996b. Seção I, p. 4-5.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 48.631, de 11 de maio de 2004. Autoriza a Secretaria da Educação a, representando o estado, celebrar convênios com municípios paulistas, objetivando a transferência de recursos financeiros destinados a auxiliar a manutenção do Programa de Transportes de Alunos da Rede Estadual de Ensino. *Diário Oficial Estado de São Paulo*, Poder Executivo, São Paulo, v. 114, n. 89, 12 maio 2004. Seção I, p. 1.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 49.507, de 01 de abril de 2005. Altera disposições relativas à implementação do Programa de Ação Cooperativa Estado-Município para Construções Escolares – PAC, instituído pelo Decreto n. 36.546, de 15 de março de 1993, alterado pelos Decretos n. 40.904, de 12 de junho de 1996, e n. 41.814, de 27 de maio de 1997. *Diário Oficial Estado de São Paulo*, Poder Executivo, São Paulo, v. 15, n. 62, 2 abr. 2005. Seção I, p. 6-7.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 51.627, de 01 de março de 2007. Institui o Programa “Bolsa Formação - Escola Pública e Universidade”. *Diário Oficial Estado de São Paulo*, Poder Executivo, São Paulo, v. 117, n. 41, 2 mar. 2007. Seção I, p. 1 e 3.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 51.673, de 19 de março de 2007. Disciplina a celebração de convênios objetivando assegurar a continuidade da implantação do Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para Atendimento do Ensino Fundamental, mediante a transferência de alunos, recursos humanos e materiais e de recursos originários do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento





da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb. *Diário Oficial Estado de São Paulo*, Poder Executivo, São Paulo, v. 117, n. 53, 20 mar. 2007. Seção I, p. 1 e 3.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 54.253, de 17 de abril de 2009. Autoriza a Secretaria da Educação a representar o Estado de São Paulo na celebração de convênios com a Fundação para o Desenvolvimento da Educação – FDE e municípios paulistas, tendo por objeto a aplicação do Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo – Saresp, nas escolas das redes públicas municipais, de forma integrada à rede pública estadual de ensino. *Diário Oficial Estado de São Paulo*, Poder Executivo, São Paulo, v. 119, n. 73, 18 abr. 2009. Seção I, p. 6.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 54.553, de 15 de julho de 2009. Institui o Programa de Integração Estado/Município para o desenvolvimento de ações educacionais nas escolas das redes públicas municipais, autorizando a Secretaria da Educação a representar o Estado de São Paulo na celebração de convênios com a Fundação para o Desenvolvimento da Educação – FDE e municípios paulistas, tendo por objeto a implementação do aludido programa. *Diário Oficial Estado de São Paulo*, Poder Executivo, São Paulo, v. 119, n. 130, 16 jul. 2009. Seção I, p. 1 e 3.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 55.080, de 25 de novembro de 2009. Dispõe sobre o fornecimento de alimentação escolar aos alunos da rede pública estadual. *Diário Oficial Estado de São Paulo*, Poder Executivo, São Paulo, v. 119, n. 220, 26 nov. 2009. Seção I, p. 4-5.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 57.367, de 26 de setembro de 2011. Institui o Programa “Ação Educacional Estado/Município/Educação Infantil” – em regime de colaboração, visando a fortalecer e ampliar o atendimento de crianças na educação infantil, e dá providências correlatas. *Diário Oficial Estado de São Paulo*, Poder Executivo, São Paulo, v. 121, n. 183, 27 set. 2011. Seção I, p. 1 e 3.

SÃO PAULO (Estado)a. Secretaria da Educação. A Origem da Rede do Saber. Disponível em: <<http://www.rededosaber.sp.gov.br/>>





portais/Quemsomos/AorigemdaRededoSaber/tabid/183/language/pt-BR/Default.aspx>. Acesso em: 28 set. 2012

SÃO PAULO (Estado)b. Secretaria da Educação. Programa Ler e Escrever. Disponível em: <<http://www.educacao.sp.gov.br/portal/projetos/programa-ler-e-escrever>>. Acesso em: 28 set. 2012.

SÃO PAULO (Estado)c. Secretaria da Educação. Resolução SE n. 154, de 1 de setembro de 1999. Dispõe sobre o processo de cadastramento de alunos, coleta de vagas, compatibilização demanda/vaga e matrícula para o atendimento à demanda escolar do ensino fundamental no ano letivo de 2000. *Diário Oficial Estado de São Paulo*, Poder Executivo, São Paulo, v. 109, n. 167, 2 set. 1999. Seção I, p. 23.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Educação. Resolução SE n. 82, 11 de dezembro de 2006. Dispõe sobre diretrizes e procedimentos para a consolidação do Programa Escola da família – desenvolvimento de uma cultura de paz no Estado de São Paulo e da providências correlatas. *Diário Oficial Estado de São Paulo*, Poder Executivo, São Paulo, v. 116, n. 234, 12 dez. 2006. Seção I, p. 21.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Educação. São Paulo Faz Escola. Disponível em: <<http://www.educacao.sp.gov.br/portal/projetos/sao-paulo-faz-escola>>. Acesso em: 28 set. 2012.





Organização de Redes Municipais de Educação: realidade e horizontes

Paulo Roberto Padilha

Pedagogo, mestre e doutor em Educação pela Feusp. Diretor de Desenvolvimento Institucional do Instituto Paulo Freire

Genuino Bordignon

Professor aposentado da Universidade de Brasília. Membro fundador e assessor educacional do Instituto Paulo Freire. Consultor do MEC.

Ângela Antunes

Mestre e doutora em educação pela Feusp.
Diretora de Gestão do Conhecimento do Instituto Paulo Freire

Ao iniciarmos esta breve reflexão relacionada à organização de redes municipais de educação, pensando, particularmente, nas realidades e nos horizontes que se apresentam no contexto brasileiro, na contemporaneidade, queremos, em primeiro lugar, situar os nossos entendimentos sobre o próprio fundamento das redes, sobre a noção de sistema, sobre as formas de colaboração entre os entes federados no Brasil.

Exige-nos também, em segundo lugar, um esforço de listarmos, mesmo que sumariamente, as *principais dificuldades de se trabalhar em rede*, quando pensamos no regime de colaboração preconizado pela Constituição Federal de 1998 e, como contraponto, também oferecermos alguns indicadores dos *possíveis horizontes* que se abrem nessa direção.

Por fim, apresentaremos os aspectos centrais de duas experiências realizadas no contexto das assessorias desenvolvidas pelo Instituto Paulo Freire (IPF) desde a sua fundação, há 21 anos, que se relacionam e procuram contribuir com a busca de uma *nova arquitetura de gestão pública*. Esses relatos trarão, fundamentalmente, até pelo limite deste trabalho, os princípios e os objetivos mais gerais destas experiências. Falaremos, portanto, do *Programa Município que Educa* e da *Avaliação Institucional, Dialógica, Formativa e Continuada de projetos e de sistemas educacionais*. Essas experiências são parte das iniciativas do IPF nas áreas da Educação Cidadã, Educação Popular e Educação de Jovens





e Adultos, e se relacionam à sua atuação permanente nos campos da educação, cultura e comunicação¹.

Fundamentos das redes, regime de colaboração, dificuldades e horizonte

Quando falamos em fundamentos das redes, estamos nos referindo às articulações de ações, em vista de um fim comum, ou seja: uma ação sistêmica. O conceito fundamental da organização em rede está fundado no princípio da sinergia, quando as instituições em interação estabelecem relações de mútua cooperação e complementaridade, superando a polaridade dominação-subordinação, as relações de competição, os projetos isolados. Ela permite a permanente articulação intergestores e interinstitucional. Nessa direção, podemos falar também em *fundamento da organização sistêmica* (de sistema), significando alusão às partes articuladas num todo trocando energias (em sinergia). A sinergia permite que todos se alimentem da energia de todos, de forma que cada uma adquira a soma das forças do todo, gerando o empoderamento, o que é fundamental para que a organização sistêmica se fortaleça processualmente.

Sistema “compreende um conjunto de elementos, ideais ou concretos, que mantêm relação entre si formando uma nova estrutura. Elementos, partes estruturadas em relação interdependente, formando um todo dotado de certo grau de harmonia e autonomia, voltado para uma finalidade” (BORDIGNON, 2009, p. 27). Os princípios fundantes do conceito de sistema em ciências sociais são totalidade, sinergia, finalidade e intencionalidade, autonomia, organização e normatização (loc. cit., p. 27-29). Aplicar os fundamentos conceituais de sistema na organização da educação brasileira exigiria uma retrospectiva histórica, o que não podemos fazer aqui. Todavia, podemos ao menos lembrar que a perspectiva sistêmica aparece pela primeira vez no país na Constituição de 1934, inspirada nos Pioneiros da Educação Nova. Mas foi em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, que se estabeleceu que os municípios, instâncias dotadas de personalidade

1 Para mais informações, sugerimos o acesso ao site do Instituto Paulo Freire: www.paulofreire.org, e ao site do Programa Município de Educa: www.municipioqueeduca.org.





jurídica e que já possuíam certa autonomia administrativa e de serem organizados em órgãos políticos e administrativos, passaram também a ter autonomia para criar os seus próprios sistemas municipais. Nas palavras de Moacir Gadotti, a partir desta Constituição Federal o município passa a se constituir “como *espaço real de poder* [] que não é mais tratado como mero executor de decisões tomadas em outras instâncias do poder” (GADOTTI, 2000, p. 175²), e deve funcionar em regime de colaboração com Estado e governo federal. O “Regime de Colaboração”, ação em rede preconizada nesta legislação como *cooperação federativa* (art. 23 da CF) e como *Regime de Colaboração* (artigos 211 da CF e 8º da LDB), a ser efetivado por meio da organização sistêmica, um dos temas centrais, inclusive, de todo o processo da Conferência Nacional de Educação (Conae) 2010 para ser finalmente aprovado e apresentado ao povo brasileiro, tem sido, na prática, de difícil concretização, como veremos nas dificuldades citadas a seguir.

O professor José Eustáquio Romão, depois de analisar os conceitos e as práticas relacionadas ao Sistema Educacional no Brasil, na análise de vários autores, considera-o como:

“um conjunto de componentes interdependentes que interage com universos mais amplos que os têm como elemento constitutivo, voltado para fins educacionais. A partir desta concepção, além do nível escolar, podem ser percebidos, na educação brasileira, mais três planos ou instâncias: o federal, o estadual e o municipal. Desse modo, teríamos três tipos de sistemas que, se considerados em sua articulação maior, constituiriam um quarto: Sistema Nacional de Educação. Do ponto de vista legal, nos termos da Constituição de 1988, existem os três tipos: o federal, os estaduais e os municipais” (ROMÃO, 2010, p. 101-102).

Voltamos, pois, ao Regime de Colaboração, até porque as formas de colaboração entre os entes federados (e sistemas de ensino), construídas organicamente e com base no pacto federativo, *constituem os mecanismos de operação dos sistemas de ensino para o exercício de suas competências próprias, sintonizadas com os objetivos nacionais. Como afirmou Romão, alguns conjuntos orgânicos de formas de colaboração podem*

2 Ver, especialmente, os capítulos 15 e 16, intitulados, respectivamente, “O sistema municipal de educação: estratégias para a sua implantação” e “Da municipalização do ensino ao sistema único e descentralizado de educação básica”.





ser definidos com abrangência nacional; outros, a partir de arranjos locais, pois existem particularidades em cada território e as formas de colaboração podem assumir variadas expressões. É ali que as diferenças, as diversidades, as particularidades de cada realidade devem ser devidamente reveladas (Parecer CNE).

Por outro lado, há que esclarecermos também o significado político de “Regime”. Palavra derivada do verbo ‘reger’, indica a forma de governo, a forma como uma nação se rege. Lucio Levi, no Dicionário de Política (BOBBIO, 1991), define regime político como “as normas e procedimentos que garantem a repetição constante de determinados comportamentos e tornam assim possível o desenvolvimento regular e ordenado da luta pelo poder, do exercício deste e das atividades sociais a ele vinculadas” (p. 1.081). E acrescenta que escolher um regime implica a escolha de determinados valores, em vista dos fins buscados. Para Trasmonte (1986), “o regime político estabelece a regulamentação dos papéis atribuídos às forças políticas, (...) das formas de exercício da atividade governamental e dos procedimentos para superar as tensões manifestas e latentes na ordem social” (p. 1.047).

Compreendidos os preceitos básicos de uma ação sistêmica e, por outro lado, os avanços propostos pelo Regime de colaboração, conforme estão estabelecidos pela Constituição Federal de 1988, podemos afirmar a existência de dificuldades da ação em rede, estas, que foram apontadas pela Conae 2010 e pelo Parecer CNE sobre Regime de Colaboração. Estas principais dificuldades são, entre outras:

- 1) a forma *fragmentada e desarticulada* das ações atuais: que faz lembrar o Manifesto dos Pioneiros que acusava a ausência de um projeto nacional de educação;
- 2) as tensões no campo da política educacional: que derivam das diferentes visões de mundo dos atores sociais e têm suas consequências na real concepção de educação e no exercício de poder (de base patrimonialista);
- 3) a concepção patrimonialista do exercício de poder: quando os gestores públicos administram o espaço público como um espaço privado seu (patrimônio seu) e não como o espaço republicano (das *res pública* – coisa pública);





- 4) a complexidade de nosso singular (e mal resolvido) regime federativo, que depende de pactos federativos capazes de considerar a diversidade dos entes, sua autonomia e interdependência, além da necessária concepção de união federativa para a educação nacional;
- 5) o *centralismo* da ação política: a verticalização das políticas públicas a partir do centro, gerando uma cultura de *adesão e subserviência*, no lugar da negociação e colaboração. Enquanto nos Estados Unidos da América a formação do pacto federativo de organização do poder político se deu a partir de um movimento de fora para o centro, isto é, a partir dos Estados para a Federação (movimento centrípeto), no caso brasileiro esse movimento foi inverso, partiu do centro (do Estado simples unitário existente) para um Estado Federal (movimento centrífugo);
- 6) o desafio da superação da cultura política centralizadora, verticalizada e patrimonialista.

Por outro lado, é também possível afirmar, no horizonte, algumas experiências recentes, no contexto da educação brasileira, que podemos considerar como avanços mais recentes que comprovam, sim, diversos esforços e êxitos no que se refere a ações articuladas nacionais e locais. Dentre elas, podemos citar as Conferências de Educação, a elaboração dos Planos Municipais de Educação, a criação de Sistemas Municipais de Educação, a criação, fortalecimento e a atuação mais propositiva de entidades como União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (Undime), dos Fóruns de Educação, do Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação (Consed), dos Fóruns de Educação, dos Fóruns de Conselhos (UNCME), do Fundeb, da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase), dos Consórcios públicos para fortalecimento do federalismo cooperativo (Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005) e, entre outras, do Parecer CNE/CEB n. 9/2011 e Resolução CEB/CNE n. 1/2012, que dispõe sobre a implementação do regime de colaboração mediante Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE), como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação. No parecer, o CNE entende e reconhece que ações colaborativas, no formato de arranjos de desenvolvimento da educação, devam ser instituídas e deva ser incentivada sua implementação como um dos instrumentos da ges-





tão pública da educação, que fortalece o regime de colaboração entre os entes federados e entre esses e a sociedade civil, com potencial.

Dos avanços citados, surgem também, como decorrência também da LDB n. 9.394/96, outras experiências nacionais, estaduais e municipais que, processualmente, vão fortalecendo a busca da qualidade sociocultural e socioambiental da educação em todo o país. É nesse sentido que, desde a sua criação em 1992, o Instituto Paulo Freire vem contribuindo com a educação pública em todo o Brasil, na esteira de seu próprio patrono, Paulo Freire, quando Secretário Municipal de Educação de São Paulo (1989-1991), mas sem repeti-lo.

Fundamentados no legado freiriano, reafirmando os princípios da educação pública popular, da educação cidadã e da educação emancipadora, temos contribuído para que diferentes redes municipais estaduais de educação do país possam se organizar democrática, participativa, crítica e criativamente, gerando e gerindo programas e projetos educacionais, bem como planos e sistemas de educação. Nesse sentido, apresentamos, a seguir, duas iniciativas do IPF que tiveram, no geral, o objetivo de promover a educação emancipadora, o ensinar-e-aprender com sentido, combatendo todas as formas de injustiça, de violência, de preconceito, de exclusão, de degradação da comunidade de vida e da vida humana, visando à transformação social, à luz de uma nova cultura política que promove uma vida sustentável e humanizadora.

Programa Município que Educa e a Avaliação de Sistemas Educacionais.

O Programa Município que Educa (PMqE) foi criado e lançado, inicialmente, no contexto do Fórum Social Mundial de 2009, em Belém do Pará, como uma rede de municípios articulados em torno dos princípios da Educação Cidadã e da cidadania planetária. Ela não se restringe a acompanhar e a colaborar com a gestão pública educacional de um município, por se preocupar com o conjunto da administração e do desenvolvimento local. Seu foco é mais amplo, pois volta-se para a garantia de direitos em toda a municipalidade, com base no acompanhamento permanente da gestão pública. Na Rede todos os progra-





mas, projetos e iniciativas governamentais e não governamentais serão objeto de reflexão, estudos, análises, socialização e intercâmbio de experiências, mas potencializando o caráter educativo de cada iniciativa do poder local. Toda a municipalidade aprende sobre o município, decide sobre as suas prioridades, acompanha e avalia a execução de seus projetos. O PMqE foi criado com o objetivo de contribuir com o desenvolvimento local, com base na identificação, fortalecimento e mobilização do potencial educativo de todas as ações, espaços e tempos da municipalidade. Inclui a realização de fóruns, encontros, assessorias e formações. Esse conjunto de ações volta-se para a construção de uma nova arquitetura da gestão pública e para a consolidação da educação integral dos municípios. Suas principais características, que podem funcionar como *princípios* para orientar os municípios que queiram caminhar nessa direção, são:

- 1) o município reconhece e valoriza sua ampla dimensão territorial, social e cultural: o centro, a periferia, os setores rurais, incluindo as diversas culturas e realidades sociais ali presentes;
- 2) a intencionalidade educativa das iniciativas dos vários sujeitos sociais é potencializada e considerada essencial para o desenvolvimento sustentável e inclusivo da municipalidade;
- 3) as ações locais de iniciativa do Estado e/ou da sociedade civil devem também ser objeto de um planejamento educativo para a formação de todos os sujeitos envolvidos, direta e indiretamente;
- 4) o processo formativo incorporado pelas ações locais implica uma visão mais ampla da educação voltada para a construção da cidadania ativa, não se restringindo ao desenvolvimento de capacidades técnicas;
- 5) o atendimento das demandas públicas, associado a processos formativos, promove a articulação entre diversas áreas e setores para contemplar as múltiplas dimensões das questões do mundo contemporâneo. Essa integração evita a sobreposição de ações e permite economia de recursos;
- 6) os espaços da municipalidade devem ser mapeados, avaliados e fortalecidos como espaços educadores;
- 7) as ações locais têm de ser repensadas em suas relações com a região, o país e o mundo – contribuindo, assim, para o fortalecimento municipal na perspectiva da cidadania planetária;





8) as redes sociais são elemento essencial ao desenvolvimento do município na medida em que possibilitam o intercâmbio e a colaboração entre os diferentes sujeitos sociais e contribuem para o exercício da participação cidadã.

Como experiência recente, o PMqE vem sendo apresentado pelo IPF em diversos fóruns e encontros, nacionais e internacionais, como uma possível alternativa para contribuir com as políticas públicas educacionais mais participativas, intersetoriais, intersecretariais e inter-regionais. De 2009 para cá, já temos desenvolvidos projetos em parceria com a Undime/SP, onde há três anos debatemos e vivenciamos experiências educacionais das escolas e secretarias municipais do Estado de São Paulo. No Município de Osasco (SP), de 2011-2012, o Município que Educa se traduziu no “Programa Povo que Educa”, realizando ações de mobilização e articulação social em duas comunidades locais, aproximando escola e comunidade e fortalecendo processos e experiências de Educação Integral. E, no Município de São Paulo, numa parceria entre o IPF e o Fundo Especial de Meio Ambiente, desenvolveu-se o Projeto Território Cidadão, cursos de formação de Conselheiros Regionais de Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e Cultura de Paz, com base nos princípios e objetivos do PMqE (www.municipioqueeduca.org). Todos os projetos citados têm sido altamente exitosos e, certamente, abrem perspectivas de continuidade e de ampliação para os próximos anos, conforme avaliações processuais realizadas. E, já falando de avaliação, como ela é fundamental para a boa realização de todo processo de planejamento e de planificação, destacamos, a seguir, os fundamentos das ações do IPF no campo da Avaliação Institucional de Sistemas Educacionais.

Há vários anos o IPF vem desenvolvendo e aperfeiçoando sistemas de avaliação das unidades educacionais com estrutura, conteúdo e procedimentos metodológicos referenciados em indicadores de qualidade sociocultural, socioambiental e em direitos humanos. A Avaliação Institucional configura-se como uma ação deliberada e sistemática de uma instituição em avaliar o conjunto de suas ações (ou partes), buscando conhecer seus processos, estruturas e relações e os fatores intervenientes que influenciam os resultados alcançados, diante dos recursos disponibilizados e o significado social que expressam. As instituições que se autoavaliam podem ser de caráter público (o Estado





em seus diversos níveis e em suas diferentes políticas) ou privados. O caráter institucional da avaliação é representado pela decisão política da instituição de se autoavaliar, realizando-a de forma sistemática e abrangente, incorporando-a como instrumento de gestão e conhecimento, inscrevendo-a na sua identidade e cultura.

No caso de Programas Educacionais desenvolvidos e/ou avaliados pelo IPF, quando se dá no contexto de uma Secretaria Municipal de Educação, por exemplo, consideramos que nossa proposta avaliativa se inscreve como Avaliação de Programa, pois não visa a avaliar a totalidade da política educacional do município mas, sim, uma parte dela, que se constitui como um conjunto de ações articuladas entre si, ou seja, o Programa específico, consideradas todas as suas ações. Mas, evidentemente, esta decisão depende de cada contexto educacional.

O tipo de avaliação que nos interessa é aquela feita concomitantemente e/ou após a realização de um programa, a avaliação de implementação, que a Cepal (*apud* DRAIBE, 2001) caracteriza como *ex post* (como alternativa a *ex ante* – que precedem o início de um programa). Geralmente, esse tipo de avaliação tem por objetivos: “verificar os graus de eficiência e eficácia com que o programa está atendendo a seus objetivos e avaliar a efetividade do programa, ou seja, seus resultados, impactos e efeitos”. Quanto à natureza da avaliação, nossa proposta está focada no processo muito mais do que nos resultados, embora também sejam produzidas informações sobre esses últimos, pelo que valorizamos, portanto, ambas as dimensões, sem dicotimizá-las.

Podemos afirmar que, parafraseando Paulo Freire, o sucesso de uma política ou de um programa depende de avaliação permanente com os diversos atores envolvidos, no seu processo de implementação e ajustamento. Consideramos a avaliação como pesquisa, processo de construção de conhecimento sobre determinadas políticas, programas e projetos que resultam em uma metodologia alicerçada em determinada concepção de conhecimento. Nossa referência é o conhecimento construído na reflexão sobre as experiências vividas, a partir de um conjunto de referências epistemológicas, axiológicas e políticas e a reorientação da prática (ação-reflexão-ação), feitas de forma compartilhada entre os atores que participam do processo, socializando suas percepções, confrontando seus valores, interesses e pontos de vista,





reconhecendo o contexto histórico no qual o processo social se realiza e os sujeitos sociais operam.

A dialogicidade da avaliação institucional na perspectiva da educação libertadora, por nós preconizada, reconhece que “o conhecimento não é uma estrutura gnosiológica estática, mas um processo de descoberta coletiva mediatizada pelo diálogo (...)” (ROMÃO, 1998, p. 88). Portanto, “a avaliação deixa de ser um processo de cobrança para se transformar em um processo de aprendizagem...” (*Idem, ibidem*). Nesse sentido, não pode haver avaliação unilateral, sem compartilhamento do sentido sobre a ação. Paulo Freire dizia que “o sujeito que se abre ao mundo e aos outros inaugura com seu gesto a relação dialógica em que se confirma como inquietação e curiosidade, como inconclusão em permanente movimento na História” (FREIRE, 1997, p. 154).

A avaliação é formativa porque pressupõe a sua presença em todo o processo da ação e constitui-se ela mesma em experiência de aprendizagem para todos os envolvidos. Nesse sentido, ela requer também ser avaliada periodicamente, daí a necessidade da meta-avaliação. A avaliação precisa ser contínua para possibilitar o ajustamento das ações durante toda a existência do programa, não apenas no seu final. Hoje os custos políticos, sociais e, especificamente, educacionais dos erros na implementação dos programas são muito grandes; portanto, é preciso que a autoanálise e a correção dos rumos dos programas constituam-se como parte do próprio programa.

Com base em metodologias participativas, definimos as dimensões a serem avaliadas, a estrutura decisória, bem como os processos de divulgação e informação a partir dos processos desenvolvidos, registrados em sistemas logísticos e operacionais adequados, visando à plena satisfação e adesão de todos os participantes do processo de avaliação, com o que o mesmo se transforma numa aprendizagem permanente e estrategicamente compartilhada.

Para concluir, destacamos, ainda, os princípios de nossa concepção de Avaliação Institucional, Formativa, Dialógica e Continuada, que são: globalidade, comparabilidade, diagnóstico, respeito à identidade institucional, não premiação ou punição – aprendizagem solidária e dialógica, adesão voluntária –, participação de todos, legitimidade e, finalmente, continuidade e transparência. É com base nesses princípios que





desenvolvemos nossas práticas da Avaliação. Todos os dados levantados são lançados num sistema especialmente desenvolvido, com a possibilidade de uma infinidade de cruzamentos preestabelecidos e testados, com possibilidades de resultados por amostragem, por números absolutos e com dados qualiquantitativos que oferecem, por exemplo, a possibilidade do acompanhamento e avaliação de Sistemas Municipais de Educação, de Planos Municipais de Educação, de projetos eco-político-pedagógicos, de processos formativos e executivos de fortalecimento da gestão democráticas e/ou compartilhada, do Programa Município que Educa e de vários outros programas e projetos há 21 anos desenvolvidos e/ou assessorados pelo Instituto Paulo Freire.

Todos esses processos avaliativos pretendem também construir conhecimentos permanentes sobre os processos de criação, de implementação da própria avaliação e da meta-avaliação dos projetos e programas realizados, observando as estratégias e os avanços conquistados em relação aos objetivos inicialmente definidos, refletindo sobre as mudanças ocorridas ao longo da implementação, produzindo conhecimento institucional e social sobre o ciclo de um programa educacional, no âmbito das políticas públicas em educação e, finalmente, fortalecendo as relações de cooperação e compromisso de todos os envolvidos com a implementação de projetos e programa por intermédio de processos avaliativos transparentes, solidários, dialógicos e continuados, de forma a garantir condições favoráveis à sua consecução exitosa e plenamente satisfatória.

Referências

- ANTUNES, Ângela. *Aceita um conselho: como organizar os colegiados escolares*. São Paulo, Cortez, 2002.
- ANTUNES, Ângela; PADILHA, Paulo Roberto. *Educação cidadã, educação integral: fundamentos e práticas*. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2010.
- BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Brasília, DF: UnB, 1991. v. 2.
- BORDIGNON, Genuíno. *Gestão da educação no município: sistema, conselho e plano*. São Paulo: EDL, 2009.





BORDIGNON, Genuíno. Gestão democrática do sistema municipal de educação. In: GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José Eustáquio. (Org.). *Município e educação*. São Paulo: Cortez, 1993. p. 135-172.

DRAIBE, S. M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. do C. B. de. (Org.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC/SP, 2001. p. 13-42.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

GADOTTI, Moacir. *Educação integral no Brasil: inovações em processo*. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2009.

_____. *Perspectivas atuais da educação*. Porto Alegre: Artmed, 2000.

PADILHA, Paulo Roberto Padilha; CECCON, Sheila; RAMALHO, Priscila. (Org.). *Município que educa: nova arquitetura da gestão pública*. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2009.

ROMÃO, José Eustáquio. *Avaliação dialógica: desafios e perspectivas*. São Paulo: Cortez, 1998.

_____. *Sistemas Municipais de Educação: a LDB e a educação no município*. São Paulo: EDL, 2010.

TRASMONTE, Baldomero. *Dicionário de ciências sociais*. Rio de Janeiro: FGV, 1986.







Controles Internos, Corrupção e Transparência no Estado Brasileiro







Desvendando os Mitos sobre a Corrupção

Francisco Fonseca
Cientista político e historiador.
Professor de Ciência Política da FGV/SP

Introdução

Corrupção é um termo usual entre os cidadãos – de classes sociais distintas¹ –, que demonstram, mesmo em posições assimétricas na esfera socioeconômica, percepções relativamente semelhantes acerca do fenômeno. A corrupção tornou-se tema tão candente nas sociedades que as próprias universidades têm-se dedicado à sua análise, em diversas direções.

Este artigo objetiva refletir sobre o fenômeno da corrupção por meio da análise de um conjunto de mitos que têm sido criados como forma pseudoexplicativa da existência deles e manifestação na sociedade. Consequentemente, procura-se reenquadrar aquele conjunto de mitos na moldura interpretativa do sistema político, o que implica observá-lo como fenômeno político, notadamente no Brasil, locus de análise do texto.

Mitos construídos

As denúncias de corrupção que assolam os governos brasileiros desde a redemocratização são interpretadas por diversos atores sociais e políticos – com maior ou menor grau de sofisticação – de diversas

¹ Este texto, aqui aprofundado e retrabalhado, foi inspirado no artigo que escrevi para o jornal *Le Monde Diplomatique Brasil*, intitulado “A corrupção como fenômeno político” (setembro/2011). Além disso, expressa e incorpora os instigantes debates havidos no *campus* da Unesp, em Franca, e na Fundap, em 2012, acerca da corrupção, eventos esses articulados pela professora Rita de Cássia Bion, a quem agradeço os convites para participar de ambos os eventos.





formas, mas em larga medida vinculadas a algum mito, o que implica baixa capacidade explicativa.

Particularmente a grande mídia brasileira – composta por atores político/ideológicos seletivos quanto à cobertura ou não de casos e processos de corrupção – tem agido, na última década, como se a corrupção fosse uma característica do atual agrupamento político que está no poder. Tudo se passa como se pessoas de caráter duvidoso se loqueletassem do Estado em favor de seus interesses pessoais e grupais. O julgamento do chamado “mensalão” reforça esta “tese”, ao mesmo tempo que o escândalo protagonizado pelo “caso Cachoeira” – objeto de uma CPI no Congresso Nacional – representa a antítese dessa interpretação, uma vez que os principais partidos políticos (governistas e de oposição) demonstram, em seções federativas específicas, envolvimento com o contraventor Carlos Cachoeira. Mais ainda, parte substantiva da coalizão partidária que sustenta o governo no plano federal é a mesma de seu predecessor. Logo, não se trata de ações vinculadas a um partido ou a uma coalizão específica, como querem fazer crer certos intelectuais e parte da mídia. Além disso, casos de corrupção denunciados pelo Ministério Público envolvendo instituições como o Banestado e figuras como o banqueiro Daniel Dantas, apenas para citar dois exemplos, envolveram diversos segmentos políticos, de certa forma não distinguindo partidos políticos.

Essa maneira de veicular denúncias e indícios e, sobretudo, de interpretar-los não apenas contribui para estigmatizar grupos políticos – no limite de sua criminalização, o que atenta contra a democracia – como, fundamentalmente, reafirma muitos dos mitos acerca do fenômeno da corrupção.

Em direção contrária a essa, há um conjunto de avanços institucionais que vêm ocorrendo na sociedade brasileira desde a redemocratização, que aparelham o poder público e a sociedade para combater a corrupção: a promulgação de uma Constituição extremamente democrática e inclusiva; a ampliação inédita dos poderes, exercidos de forma independente, do Ministério Público, cuja prerrogativa de iniciar um processo mesmo sem provas concretas implica grande inovação institucional; a criação da Corregedoria Geral da União, com grande poder fiscalizatório no que tange ao uso de verbas federais demons-





tra o aparelhamento técnico do governo federal; o papel mais ativo dos Tribunais de Contas vem ampliando o controle sobre as contas públicas; a utilização das modernas ferramentas de tecnologia da informação pelos governos vem facilitando a fiscalização dos recursos; a maior mobilização da sociedade politicamente organizada traz impactos quanto ao chamado controle social; entre outros.

Se tanto o Estado como a sociedade, cada qual a seu modo, estão mais aparelhados tendo em vista que a democracia implica, no dizer de Norberto Bobbio (2000), “o poder público em público”, quais as razões para, mesmo na atual quadra democrática, o cidadão médio brasileiro ter a percepção de um alto grau de corrupção? Como compreender essa disjuntiva?

Particularmente o chamado “senso comum”, mas também o debate público e, em menor medida, o universo acadêmico parecem acreditar em certos fatores estruturantes, muitos dos quais remetidos à história, e que na verdade representam mitos criados. Vejamos alguns deles, ressaltando, contudo, que não temos a pretensão de esgotar todas as mitificações construídas, e sim traçar um panorama.

Um “argumento” inicial refere-se à compreensão da corrupção como algo inerente à “natureza” humana, dada sua existência em todos os países e desde tempos imemoriais. Tudo se passa como se o ser humano tivesse em seu DNA características constitutivas, inerentes, portanto imutáveis, relacionadas à “ganância”, ao “poder pessoal”, entre outros atributos que diversas linhagens do pensamento político deram contornos teóricos, casos, entre outros, de Maquiavel (embora com nuances importantes), Hobbes e os Federalistas: nesses dois últimos casos com arranjos institucionais bastante distintos, mas com o fio condutor da “maldade” humana, o que os aproxima. Embora não haja nenhuma evidência antropológica de um “DNA psicossocial da humanidade”, o fato é que esta versão se espalha vigorosamente entre o senso comum e mesmo entre pesquisadores.

Já vinculado à história brasileira, um mito bastante enraizado diz respeito ao *legado da colonização portuguesa no Brasil*, pois marcado pela essência patrimonialista, coronelista e patriarcal, em contraste ao “poder local” e ao “espírito de comunidade” provinda da tradição anglo-saxã e vangloriada por Tocqueville e outros autores “comunita-





ristas”. Trata-se de uma imagem acerca da “inferioridade” da cultura e dos povos ibéricos, em comparação aos seus congêneres anglo-saxões, com consequências políticas e culturais nefastas a suas colônias, caso do Brasil. Nesse sentido, haveria um legado histórico que teria se inserido no próprio *modus operandi* dos povos das ex-colônias, uma vez que constitutivo delas, o que implicaria jamais suplantá-lo. Estaríamos portanto condenados à corrupção endêmica, “típica dos povos ibéricos”: essa visão demonstra, além do mais, forte preconceito cultural, e seu poder explicativo, em termos racionais, inexistente. A colonização portuguesa teria, por fim, miscigenado três raças completamente distintas, erigindo um tipo humano racial e culturalmente inferior: inúmeras teses eugenistas se basearam nessa falsa biologia para desferir sua visão de mundo eurocêntrica e biologizante do homem.

Em decorrência do mito anterior, a corrupção seria consequência da *cultura brasileira*, que não teria, mesmo após eventos políticos estruturantes, como a Independência e a República, conseguido separar a esfera pública da esfera privada, mantendo-se a cultura do país presa às “raízes do Brasil”, conforme a análise culturalista de Sérgio Buarque de Holanda e outros. Aqui, o universo miscigenado brasileiro, em várias dimensões, notadamente racial – tão criticado por perspectivas eugenistas do início do século 20 e mesmo por pensadores como Oliveira Vianna –, teria impregnado a cultura e as instituições com sua “amoralidade macunaímica”: nesse sentido, a obra de Mario de Andrade é ironicamente sintética e crítica dessa perspectiva.

Já o mito do *caráter (i)moral de grupos específicos que alçam ao poder* foi a versão notabilizada pela União Democrática Nacional (UDN), partido político dos anos 1940/1950, comandado por Carlos Lacerda, que se tornou *intérprete retórico* da política como moral – moral esta observada seletivamente –, proveniente das relações pessoais. A maneira de fazer política da UDN fora marcada pelas denúncias de mazelas do poder público e pela invocação de valores éticos e morais (típicos da vida privada) na vida pública, notadamente contra o varguismo (em contraste à permissividade com os próprios correligionários). É curioso observar que essa versão é bastante divulgada pela mídia contemporânea brasileira, com a mesma seletividade de então. Um exemplo contemporâneo dessa seletividade (ora moral, ora amoral)





foi o processo de privatização, nos anos 1990, em que, apesar de um sem-número de denúncias e indícios de corrupção no processo como um todo (o que inclui o estabelecimento do preço das empresas públicas a serem privatizadas) e na modelagem em particular (aceitação, por exemplo, das chamadas “moedas podres” como moeda válida)², foi sistematicamente negligenciado pela grande imprensa brasileira em razão de seu apoio absolutamente incondicional à mesma³. A análise moralista aqui – que enxerga a corrupção como consequência do estatismo, num processo que se imiscui às teses neoliberais – aparece como fator explicativo para a necessidade de privatização, mas seus intérpretes a invocam seletivamente, uma vez que a própria privatização foi envolta em espessa névoa quanto à transparência e à equidade no que tange ao processo que a viabilizou.

Outro mito refere-se à *separação entre as elites políticas, que comandam partidos, e a sociedade como um todo*, ocultando, como é conveniente aos mitos, que, na democracia, as elites políticas que galgam ao poder são guindadas pelos eleitores, sendo, nesse sentido, reflexo, direto e/ou indireto, dos votos que saem das urnas. Embora o sistema partidário (como veremos abaixo) seja eivado de vícios, seria impossível uma radical separação de valores e comportamentos dos políticos em relação aos eleitores e à sociedade. Trata-se de visão bastante simplista, mas muito difundida, em razão da imagem da “corrupção inescapável” dos que chegam ao poder, ou de uma inexplicável e inconcebível, na democracia, autonomia dessas elites perante os eleitores.

Um dos mitos mais difundidos refere-se à *ausência de uma base educacional formal sólida* como fator explicativo dos comportamentos contrários ao *ethos* republicano, isto é, corruptos. Esse mito desconsidera, por exemplo, as diversificadas formas de “tráfico de influência”, dentre as quais o “crime do colarinho branco”, ação típica das elites formalmente educadas, como os mais graves quanto aos impactos e

2 O processo de privatização implicou a venda do patrimônio público a grupos privados, nacional e/ou estrangeiros. Ver o livro-denúncia de Aloysio Biondi (2003), *O Brasil Privatizado*.

3 A privatização foi iniciada no governo Collor/Itamar e teve prosseguimento no governo FHC. No livro *O Consenso Forjado* (FONSECA, 2005), analisei detidamente o veto da grande imprensa brasileira (isto é, os quatro principais periódicos diários: *Folha de S. Paulo*, *O Estado de S. Paulo*, *O Globo* e *Jornal do Brasil*) às investigações sobre os indícios de corrupção nas privatizações, assim como o seu apoio incondicional à formação da agenda neoliberal.





por serem praticados por pessoas “cultas” em relação à educação formal. Consequentemente, o mote do senso comum – transmitido aos universitários –, “a educação é a base de tudo”, enxerga na educação formal um papel equalizador, republicano e democrático que, contudo, não tem e não pode ter, uma vez que a Escola é também reflexo da sociedade, com todas as suas virtudes e mazelas, mesmo que seja um ambiente mais propício, em tese, à reflexão⁴. Ressalve-se que não se está, de forma alguma, nem longinquamente, advogando a não importância da educação formal e da escola, e sim examinando seu real papel na sociedade, particularmente no Brasil.

Mais ainda, os meios de comunicação de massa – no contexto das “sociedades informacionais (CASTELLS, 2000) – concorrem, com larga superioridade quanto aos impactos, com a educação formal e com a escola, uma vez que sua capacidade de inculcar valores e comportamentos, inclusive estéticos, é desmesurada, ainda mais em países como o Brasil em que não há qualquer responsabilização desses meios, embora sejam concessões públicas⁵. Um último mito construído, de caráter institucional, refere-se à *ausência e/ou fragilidade do marco legal e das instituições* capazes de fiscalizar, controlar e punir os casos de malversação dos recursos públicos, como se as leis e instituições não funcionassem no país, o que implica desconsiderar os inegáveis avanços institucionais desde 1988, como mencionamos acima, e que devemos reiterar, tais como: o novo papel do Ministério Público, com poderes inéditos de fiscalização na história brasileira, desde 1988; as funções fiscalizatórias, também inéditas, da Corregedoria Geral da União, com seus inúmeros aparatos de controle interno; as Defensorias Públicas estaduais, que contribuem para o acesso à Justiça aos mais pobres; os novos papéis dos Tribunais de Contas; entre outros marcos legais e instituições organizados a fim de exercer os controles internos e externos. No caso dos aludidos controles sociais, há novas e infindáveis possibilidades de organização de entidades da sociedade po-

4 Note-se que a arguta reflexão de Antonio Gramsci, em sua obra escrita no cárcere, permite-nos uma vigorosa reflexão sobre a Escola como “aparelho privado de hegemonia”, entre outras considerações críticas desse autor.

5 Analisei esse tema em um artigo intitulado “Mídia e Poder: interesses privados na esfera pública e alternativas para sua democratização”, em que diagnostico a situação da mídia brasileira e proponho alternativas à sua democratização, in: http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/2010/Livro_estadoinstituicoes_vol2.pdf.





liticamente organizada em que um dos papéis é fiscalizar e controlar ações do Estado.

Esse conjunto de imagens míticas negligencia que a corrupção, em graus distintos, existe em todos os países, sendo, portanto, também um fenômeno sociológico. Mais ainda, deve-se ressaltar que tais imagens, com suas nuances e adaptações, são disseminadas na sociedade brasileira, seja entre as elites seja entre os cidadãos pobres, tornando-se senso-comum. É interessante, nesse sentido, notar como as chamadas elites tendem a comungar dos valores do senso-comum quando o assunto em tela é o fenômeno da corrupção.

Em contraste às considerações “humanas”, culturalistas, moralistas, generalizantes e pouco refletidas – todas elas via de regra preconceituosas e extremamente simplificantes –, torna-se fundamental examinarmos o fenômeno da corrupção à luz do sistema político e, nesse sentido, como um *fenômeno intrinsecamente político*, isto é, que se refere ao modo como o sistema político brasileiro está estruturado. É o que veremos a seguir.

A corrupção como fenômeno político

A estrutura do sistema político brasileiro tem como lógica perversa a *privatização* da vida pública, diferindo-se, portanto, do sentido moralista analisado acima. Alguns exemplos demonstram esse postulado: embora haja o financiamento público aos partidos, por meio do fundo partidário, o financiamento das campanhas políticas é essencialmente privado, o que é legal pela legislação brasileira. Contudo, dá-se a disseminada prática do caixa dois, com todas as suas variações, cujo montante não contabilizado excede em muito os valores legais, tornando a disputa eleitoral fortemente desigual; o sistema partidário é fortemente flexível desde a redemocratização, tornando a criação *de* e a fusão *entre* partidos algo corriqueiro. Isso torna a vida partidária, para grande parte dos quase 30 partidos existentes atualmente, um grande balcão de negócios. Daí surgirem expressões, no jargão político brasileiro, tais como “partido de aluguel”, “venda do tempo em TV e rádio”, “o preço das alianças”, entre outras, em razão das campanhas eleitorais e da necessidade de se governar por maiorias. Tais alianças partidárias





(pré e/ou pós-eleições) implicam a distribuição de nacos de poder do Estado, mas têm por trás fundamentalmente uma intrincada e contraditória cadeia de interesses privados empresariais, de tamanhos e graus distintos. Tais dinâmicas, eleitoral e de governabilidade, tendem a fazer dos partidos políticos representantes de interesses privados setoriais. O imperativo de se governar por meio de amplas coalizões, em razão da fragmentação dos sistemas partidário e eleitoral, implica a construção de alianças sem qualquer caráter programático, assim como a necessidade de as coalizões vitoriosas, nos três níveis da federação, alocarem no poder seus diversos grupos componentes. Tais processos questionam e tensionam fortemente a coerência das políticas públicas e a busca de uma práxis política que se aproxime da *res publica*, na medida em que se estabelecem redes de relações e de interesses privados, notoriamente empresariais, que têm nos partidos políticos sua correia de transmissão. Essas características levam os partidos a, caso queiram ter chances de vitória, realizarem cálculos políticos à luz das regras em que o “jogo é jogado”, não tendo, dessa forma, interesse em alterá-las, o que implica um círculo vicioso.

Em razão dos interesses cristalizados e da dinâmica estabelecida entre os partidos e as elites políticas, a reforma política, embora crucial e imperiosa, é difícil de ser efetivada, caso do *financiamento público* das campanhas que, se acompanhado por uma leonina institucionalidade quanto à fiscalização e à punição do uso de recursos privados, poderia contribuir vigorosamente para “desprivatizar” a relação dos partidos com o Estado. Afinal, dada a histórica apropriação dos recursos públicos pelas distintas elites – ao longo do tempo –, somente uma arquitetura político/institucional aberta à participação de membros da sociedade politicamente organizada, que atue junto a uma burocracia de carreira controlada por meios internos e externos, além da revisão dos marcos legais referentes à apropriação indevida de recursos públicos, poderia fazer do financiamento público um instrumento legítimo, respeitado e que impacte significativamente a vida política.

É claro que uma tal desprivatização não se daria por mágica, em que os interesses privados desaparecessem da vida pública; no capitalismo, tais interesses lhe são inerentes, mas é possível diminuí-los e se estabelecerem novos parâmetros, em que o privatismo seja, ao menos,





controlado e amenizado⁶. Dessa forma, o núcleo da reforma política deve se estruturar na “desprivatização” da vida pública e no “aumento da representatividade e da responsabilidade” dos partidos, o que implicaria a diminuição de seu número.

Há uma pauta permanente do Estado brasileiro, que corre em paralelo à reforma política, pois se refere à transparência, à publicização, à participação popular e ao republicanismo: conceitos caros à democracia.

Note-se que, por mais avanços que a sociedade e o Estado estejam experimentando desde a redemocratização, notadamente a partir da promulgação da Constituição de 1988, ainda permanece uma enorme *opacidade*: quanto ao encobrimento de poderosos esquemas de tráfico de influência; quanto às informações, que deveriam ser públicas, como contratos estabelecidos entre o Estado e os agentes privados, mas são de difícil acesso; em relação à linguagem da Administração Pública, que continua hermética aos cidadãos comuns, a começar pelo orçamento; quanto aos mecanismos do chamado “governo eletrônico”, que não são voltados ao controle do Estado – o que implicaria controlar o poder dos agentes privados associados à burocracia e a segmentos dos políticos eleitos –, e sim apenas à prestação de serviços; no que tange ao processo licitatório, que é flagrantemente burlado pela própria natureza oligopólica da economia brasileira, sobretudo nas obras “públicas” que envolvem bilhões de reais; quanto à não existência no país de uma “cultura política” de prestação de contas, por mais que avanços sejam observados desde a redemocratização e mesmo pela intensa mobilização da sociedade politicamente organizada no Brasil.

Deve-se esclarecer que se entendem por *cultura política* os valores, tradições históricas, hábitos e comportamentos referidos à esfera pública e perpetuados, com adaptações e rupturas, ao longo do tempo. Tal conceito demonstra que os comportamentos individuais têm como lastro o passado histórico, que por seu turno remete à dialética entre bases materiais e culturais da dominação na longa trajetória brasileira. Tal conceituação afasta-se das postulações morais, moralistas e culturalistas em razão da suposta autonomia do âmbito cultural que essas

6 O não entrecruzamento dos interesses públicos e privados foi uma das promessas não cumpridas da democracia, conforme a esclarecedora obra de Norberto Bobbio (2000).





visões pressupõem perante as relações sociais e econômicas concretas, analisadas no início deste artigo.

Deve-se destacar, por seu turno, a recente aprovação da Lei de Acesso às Informações Públicas, uma vez que possibilita avançar na prestação de informações ao cidadão comum. Embora haja cétricos quanto à aplicação da Lei, trata-se de um incomensurável avanço. Contrariamente, documentos secretos, tanto da Guerra do Paraguai como da ditadura militar do pós-1964, continuam secretos e sigilosos, sem uma clara perspectiva de publicização. Tais exemplos demonstram as dificuldades interpostas por segmentos burocráticos, militares e políticos, à democratização da informação no Brasil, sobretudo quanto ao passado. Ainda nessa linha, a chamada democratização da mídia – em razão de seu caráter privado, mas que coloca com “funções” públicas – historicamente não avança no Brasil, uma vez que seus proprietários, defensores, em tese, da publicização do Estado, a rejeitam vigorosamente quanto à sua própria atividade, contrariando princípios democráticos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir de um breve inventário dos mitos disseminados acerca da corrupção, e de suas fragilidades explicativas, que, contudo, encobrem seu entendimento como fenômeno intrinsecamente ligado ao sistema político e ganham “legitimidade”, procurou-se analisar a estrutura desse sistema político concreto na vida brasileira. Deve-se ressaltar que, além do mais, as imagens e versões morais e moralistas escamoteiam os efeitos da extrema desigualdade social no Brasil, bem como a apropriação do Estado pelas e para as elites. A ainda vigente opacidade do Estado – embora com outros contornos –, cujos exemplos são: o orçamento hermético; os contratos “públicos” não publicizados; as informações “teoricamente” públicas, mas que vicejam em sistemas decisórios pouco claros; e a ainda pouco institucionalizada participação popular, decorrem, portanto, do caráter essencialmente político e histórico desse fenômeno. Como complemento necessário desse processo, o financiamento privado (legal e ilegal), a dinâmica eleitoral, o sistema partidário extremamente fluido e a lógica das alianças tornaram o sistema político brasileiro um arranjo indutor de corrupção,





apesar dos enormes avanços político/institucionais, societários e tecnológicos vivenciados pela sociedade brasileira pós-1988. Mesmo com todos os avanços, a interpretação mitificante continuou grassando. Já a existência da corrupção no período democrático não pode obstaculizar o fato de que, diferentemente da ditadura militar, em que tudo era opaco, na democracia há canais infinitamente maiores de publicização, assim como de punição.

Por fim, o fato de o cidadão comum brasileiro ter dificuldade de antever claramente a linha divisória entre o público e o privado decorre fortemente da forma como o Estado e as classes sociais foram historicamente estruturados, o que implicou sua apropriação por elites distintas ao longo do tempo, não se tratando portanto de um fenômeno moral, como muitos ainda creem.

A perspectiva que examinamos procurou ir às raízes da corrupção – distanciando-se da superfície imagética –, sendo para tanto iluminada pela análise do sistema político brasileiro, uma vez que a corrupção é essencialmente um fenômeno político.

Referências

- AVRITZER, L.; FILGUEIRAS, F. (Org.) *Corrupção e sistema político o Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.
- BOBBIO, N. *O futuro da democracia – uma defesa das regras do jogo*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- BYONDI, A. *O Brasil privatizado: um balanço do desmonte do Estado*. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2003.
- CASTELLS, M. *O poder da identidade*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- FONSECA, F. *Liberalismo autoritário – discurso liberal e práxis autoritária na imprensa brasileira*. São Paulo: Hucitec, 2011.
- FONSECA, F. *O consenso forjado – a grande imprensa e a formação da agenda ultraliberal no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 2005.
- GRAMSCI, A. *Cadernos do cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. 5 v.





GUEDES, A.; FONSECA, F. (Orgs.) *Controle social da administração pública – cenário, avanços e dilemas no Brasil*. São Paulo: UNESP, 2007.

HOBBS, T. *Leviatã*. Várias edições.

HOLANDA, S. B. *Raízes do Brasil*. Várias edições

JOHNSTON, M. *Syndromes of corruption: wealth, power, and democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

KRUEGER, A. O. The political economy of rent-seeking society. *American Economic Review*, Nashville, v. 64, n. 3, p. 291-303, june 1974.

MAQUIAVEL, N. *O Príncipe*. Várias edições.

MÍDIA e poder: interesses privados na esfera pública e alternativas para sua democratização. In: CARDOSO JR., José Celso (Coord.). *Estado, instituições e democracia: democracia*. Brasília: IPEA, 2010. (Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro – Série Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro – Fortalecimento do Estado, das Instituições e da Democracia). Livro 9, v. 2, parte 3, cap. 13, p. 403-444. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/2010/Livro_estadoinstituicoes_vol2.pdf>.

TOCQUEVILLE, A. *A democracia na América*. São Paulo: Ed. Nacional, 1969.





Combate à Corrupção e Controle Interno

Cecília Olivieri

Professora no curso de Gestão de Políticas Públicas da EACH/USP.
Doutora em Administração Pública e Governo pela FGV/SP

O objetivo deste artigo¹ é contribuir para o debate sobre o combate à corrupção no Brasil a partir de perspectivas pouco utilizadas ou desenvolvidas nos estudos disponíveis sobre o tema, mas que aparecem em primeiro plano no Relatório de Pesquisa do Projeto Corrupção, Democracia e Interesse Público (FILGUEIRA, 2010): a corrupção vista a partir de uma perspectiva institucional e o combate à corrupção visto como política de Estado.

Nesse sentido, o artigo amplia o debate para outros temas que, a nosso ver, devem ser preocupações centrais da construção de instituições e de políticas de combate à corrupção: a coordenação entre os atuais órgãos que atuam no combate à corrupção e a relação entre atividades de combate à corrupção e de controle interno.

A coordenação entre os órgãos de controle e de combate à corrupção

No Brasil, não existe uma agência cuja função seja exclusivamente o combate à corrupção, nem órgão algum que concentre todas as etapas envolvidas no ciclo de combate à corrupção (prevenção, investigação, apuração e punição). Existe uma dispersão dessas ações entre várias instituições, tais como: o Ministério Público (MP), a Polícia Federal (PF), os tribunais de contas, as comissões do Legislativo, a Controladoria Geral da União (CGU), os tribunais de justiça.

¹ Este artigo foi originalmente publicado pela Fundação Konrad Adenauer no Brasil, em *Cadernos Adenauer*, XII (2011), n.3.





Essas instituições têm atribuições mais amplas que o combate à corrupção, e essa atividade não é o foco principal de nenhuma delas. A etapa da prevenção tem sido desempenhada pela Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI) da CGU, que produz informações estratégicas para promover a atuação da Controladoria na identificação de ilícitos, sendo que a CGU tem outras atribuições além da identificação de crimes contra o patrimônio público, como as auditorias internas, a correição e a ouvidoria. A investigação, por sua vez, fica a cargo da Polícia Federal, que tem outras competências além da apuração de crimes contra o patrimônio público, como a segurança das fronteiras. A etapa da apresentação da denúncia é competência do Ministério Público, que também atua na defesa da ordem jurídica e dos interesses individuais indisponíveis. Ou seja, não há nenhum órgão governamental que “pense” exclusivamente sobre o fenômeno da corrupção, nem algum instrumento que permita a articulação e a coordenação das ações dessas instituições na prevenção, investigação, apuração e julgamento da corrupção.

Isso não significa, necessariamente, que seja preciso criar mais uma instituição para cuidar especificamente do combate à corrupção. A administração pública brasileira tem a “tradição” de criar novas organizações, mesmo que a melhor solução seja a reforma ou reestruturação de instituições que já existem e que desempenham de forma ineficiente as atividades que se quer atribuir à nova organização. Essa estratégia, que muitas vezes é adotada devido às dificuldades políticas de realizar reformas ou reestruturações, leva não só à multiplicação de gastos, como à redundância e à sobreposição de órgãos e atribuições, e, portanto, à ineficiência.

Análises pioneiras apontaram que nosso sistema de integridade brasileiro é fraco, do ponto de vista da capacidade de repressão e punição da corrupção, devido às lacunas nas modalidades de controle, tanto nos controles verticais ou sociais, quanto nos controles externos e internos (ABRAMO e SPECK, 2001, p. 22). Os mais recentes estudos na área têm apontado que essas instituições são suficientemente bem estruturadas para realizar suas atribuições legais, mas que há necessidade de criar mecanismos ou práticas de coordenação entre as ações do ciclo de combate à corrupção – executadas de forma dispersa por cada instituição – para torná-las mais efetivas.





As instituições brasileiras que atuam no ciclo do combate à corrupção apresentam um paradoxo: elas são fortes, ativas e relativamente bem estruturadas (muitas são independentes e seus funcionários são bem formados e remunerados), mas o resultado final é fraco, pois muitos casos só são descobertos depois de grandes prejuízos ao erário, a punição demora ou não acontece, e os casos de corrupção se repetem – ou seja, não conseguimos preveni-los.

Taylor e Buranelli (2007) apresentam esse problema de forma clara: analisando alguns casos de corrupção recentes do ponto de vista dos estágios de monitoramento, de investigação e de punição, eles concluem que as instituições de controle da corrupção no nível federal (Ministério Público, Polícia Federal, TCU e CPIs) são, individualmente, ativas, fortes e eficientes, mas a falta de coordenação entre elas leva a falhas nos processos de responsabilização e sanção, sem a devida punição dos envolvidos nos casos de corrupção.

Para os autores, essas falhas decorrem da sobreposição das responsabilidades das instituições devido à concentração da sua ação na etapa de investigação e à ausência de laços de cooperação e de uma instância central que coordene o processo de responsabilização do começo ao fim (os órgãos acabam competindo entre si por informações, por exposição na mídia, e não acompanham o processo judicial e de aplicação efetiva de sanções).

O estágio de investigação é sobrevalorizado em detrimento dos estágios de monitoramento e de sanção; ou seja, as investigações geralmente se iniciam quando surge um escândalo e os prejuízos aos cofres públicos já são vultosos (pois o monitoramento falhou na identificação ou na correção de irregularidades), e muitas investigações não levam a punições concretas em termos de prisões ou recuperação dos valores desviados, pois os processos no Judiciário são lentos e nenhuma das instituições analisadas acompanha o desenvolvimento dos processos (TAYLOR e BURANELLI, 2007).

Um estudo recente sobre os órgãos de controle chega a conclusões parecidas às de Taylor e Buranelli sobre a necessidade de articular as instituições de controle externo e interno (LOUREIRO, 2011). Ao analisar a CGU, o Tribunal de Contas da União (TCU), a Advocacia-Geral da União (AGU) e o Ministério Público Federal, esse estudo





teve como foco os processos de controle interno e externo da administração pública como mecanismos para promover a qualidade e a eficiência da gestão pública, e não o combate à corrupção.

Nesse sentido, Loureiro (2011) conclui que a pluralidade de órgãos de controle sobre a administração pública não é um problema em si, pois eles têm atribuições distintas, específicas e que não poderiam ser realizadas por uma só instituição. Além disso, elas têm cumprido suas atribuições no sentido de promover a transparência, a responsabilização e a melhoria da gestão pública; mas há problemas decorrentes da falta de coordenação entre as ações desses órgãos. Apesar de essas instituições terem se fortalecido nos últimos anos e de suas atividades de controle sobre a administração pública serem efetivas, há problemas de sobreposição, falta de coordenação e falta de definição da finalidade e das modalidades de controle.

A promoção da transparência é o efeito mais visível e com enormes potencialidades. Todos os ministérios e órgãos federais estão obrigados a publicar em seus sítios os relatórios de execução orçamentária e financeira através do Portal da Transparência, cuja gestão está a cargo da CGU². Outra iniciativa do governo federal, que promoveu significativo aumento da exposição de dados governamentais, foi a divulgação no sítio da CGU dos relatórios de fiscalização nos municípios, que apontam as irregularidades encontradas pela CGU na gestão municipal dos recursos federais. Eles alcançaram grande repercussão, e a publicação dos relatórios foi mantida apesar da reação contrária de muitos prefeitos. Além disso, esses relatórios representam não só a divulgação mas também uma inédita reunião de informações sobre a gestão municipal em uma só fonte, o que facilitou e promoveu a produção de pesquisas acadêmicas e de organizações sociais sobre a política e a gestão municipal³.

As atividades de controle interno e externo têm alcançado as gestões públicas estadual e municipal, pois CGU e TCU têm competência constitucional para fiscalizar recursos públicos federais, mesmo quan-

2 Essa obrigatoriedade foi determinada pelo Decreto n. 5482, de 2005 ; alguns ministérios publicam, inclusive, os relatórios de gestão da CGU.

3 Exemplos de trabalhos feitos com base nos dados dos relatórios da CGU são: Mendes (2004); Ferraz e Finan (2009 e 2010); Zamboni Filho e Litschig (2006).





do são executados por entidades privadas ou por governos estaduais e municipais. Nesse sentido, as ações do controle interno e externo ajudam os ministérios a conhecer as práticas de implementação de suas políticas no nível subnacional e provê informações necessárias para a estruturação ou reorganização das políticas. Como na maioria dos ministérios não há sistemas de monitoramento das políticas, as fiscalizações e avaliações da CGU e do TCU acabam, de certa forma, suprindo a necessidade de informações sobre a implementação e os resultados das políticas.

A amplitude de ação desses órgãos de controle é, portanto, muito grande, uma vez que os efeitos de sua atuação ultrapassam, em muitos casos, o âmbito federal e alcançam as gestões públicas estadual e municipal. Como em muitos ministérios, especialmente na área social e na de infraestrutura, a implementação das políticas é realizada de forma descentralizada por estados e/ou prefeituras, as ações de controle, tanto do TCU quanto da CGU, têm alcançado as ações de governadores e prefeitos que recebem dinheiro federal para implementar programas sociais e realizar obras públicas.

Os impactos positivos sobre a melhoria da gestão e sobre a promoção da transparência e da responsabilização existem, mas convivem com os problemas, já citados, de superposição da ação dos órgãos, da falta de coordenação e da falta de definição da finalidade e das modalidades de controle.

A superposição da atuação desses órgãos de controle ocorre geralmente na fase de investigação e em situações de escândalos ou denúncias que explodem na mídia, e em função das quais todos os órgãos de controle se mobilizam e demandam, ao mesmo tempo, prestação de informações parecidas ao órgão do Executivo que é alvo das denúncias. Nesse sentido, uma solução seria a articulação e padronização das demandas dos órgãos de controle, de modo que o órgão demandado provesse as informações de forma unificada e em um mesmo formato para todos os órgãos, reduzindo, dessa forma, o retrabalho decorrente da pluralidade de demandas. Nesse caso não é possível eliminar a superposição, pois todos os órgãos têm o dever legal de investigar as denúncias e não é possível restringir a investigação a apenas um deles, a não ser que se alterem as leis ou regimentos (LOUREIRO, 2011).





A falta de coordenação, por sua vez, expressa-se em três níveis: dentro dos órgãos de controle, entre os órgãos, e entre órgãos controladores e controlados. Nos casos de órgãos, como o TCU, que têm representação em todos os estados – através das secretarias de controle externo estaduais –, é importante que haja coordenação intrainstitucional para promover a uniformidade de entendimento dos auditores de todos os estados sobre as mesmas questões. Houve casos de ministérios com atividades em vários estados que receberam instruções diferentes, sobre a mesma questão, por parte de diferentes secretarias de controle externo estaduais (LOUREIRO, 2011).

A coordenação entre os órgãos de controle, por sua vez, é necessária não apenas na fase de investigação, como já foi dito, mas também no que diz respeito aos entendimentos sobre determinadas questões concretas – em alguns casos, há entendimentos diferentes entre o TCU e a CGU, ou entre a CGU e o MP, e, portanto, cobranças divergentes aos gestores públicos (LOUREIRO, 2011).

O terceiro aspecto da coordenação se refere à relação entre controladores e os órgãos controlados (que são todos os da administração pública federal). Nesse sentido, é importante definir a finalidade e as modalidades de controle, para que os gestores saibam de que forma e pelo quê serão cobrados, de modo que a relação entre gestor e auditor seja de parceria na busca de soluções para aperfeiçoar a gestão pública (LOUREIRO, 2011). Trataremos a seguir assuntos relacionados especificamente a auditorias e fiscalizações da CGU.

A relação entre atividades de combate à corrupção e de controle interno na CGU

O controle interno compreende as atividades de auditoria e fiscalização, que são realizadas pela Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), atualmente alocada na CGU. Essas atividades não se confundem, em princípio, com as de prevenção e combate à corrupção, cujo foco é a identificação e punição de irregularidades e fraudes, enquanto o controle interno deve ter como foco a análise dos regulamentos e processos, visando à promoção da regularidade e da eficiência da gestão.





Combate à corrupção e controle interno são duas atividades diferentes, mas que podem confluir quando realizadas por um mesmo órgão, ou desde que a auditoria verifique irregularidades que possam ser enquadradas como ilícitos, ou seja, como atos de corrupção. No Brasil, a mesma instituição, a CGU, realiza o controle interno e tem atribuições de combate à corrupção.

A junção dessas atividades no mesmo órgão é recente. Até 2003, o órgão de controle interno, a SFC, não tinha nenhuma atribuição de combate à corrupção e centrava sua atuação nas atividades de auditoria, em especial nas auditorias sobre a gestão com o objetivo de promover a qualidade e a eficiência das políticas públicas. A SFC foi criada em 1994 para reformar o sistema de controle interno do Executivo federal. O modelo antigo, que existia desde 1967, era caracterizado pela ênfase no controle de conformidade e de legalidade dos atos. A criação da SFC teve por objetivo modernizar a auditoria interna governamental, reforçando a ação da auditoria como instrumento para promover a eficiência da gestão pública, e não apenas para verificar sua legalidade. O combate à corrupção não estava entre suas atribuições (OLIVIERI, 2010).

Em 2002, a SFC foi incorporada à CGU, e, a partir de 2003, significativa parcela das atividades da SFC foram dirigidas para o combate à corrupção e a promoção da transparência. Isso ocorreu em função dos processos de desenvolvimento da CGU, em especial da visão política sobre suas atividades.

A CGU surgiu sob a égide da defesa da integridade pública e do combate à corrupção. Criada em 2001 com o objetivo de rebater acusações de corrupção feitas ao governo federal e de demonstrar o empenho do governo em apurar denúncias e combater a corrupção, suas atribuições restringiam-se, então, às de corregedoria e, por isso, foi denominada Corregedoria Geral da União.

A partir de 2003, teve seu escopo ampliado de forma significativa, abarcando, além da correição, o controle interno, a ouvidoria e o combate à corrupção; seu nome foi alterado para Controladoria Geral da União (a sigla permaneceu a mesma: CGU).

A SFC havia sido integrada à CGU em 2002, o que gerou grande insatisfação entre os funcionários da Secretaria, que consideravam





incompatível sua permanência em um órgão de corregedoria. O temor dos analistas da SFC era que o trabalho de auditoria e fiscalização fosse confundido, pelos funcionários dos ministérios fiscalizados, com o trabalho de correição, ou seja, de apuração de responsabilidades e aplicação de punições aos servidores. Os analistas entendiam que a natureza do seu trabalho estava voltada para a parceria com os servidores, através de um processo de auditoria que buscava promover a melhoria da gestão e não apenas a identificação de irregularidades para punir os servidores responsáveis. De outra forma, a colaboração necessária entre analistas da SFC e servidores dos ministérios no trabalho de auditoria ficaria comprometida caso fosse confundida com a atividade de correição.

A partir de 2006, a CGU passou a congregar, além das atividades de auditoria, correição e ouvidoria, a de prevenção da corrupção, com a criação da Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI).

Mas o ano de 2003 marcou também outra grande mudança na CGU: o reforço do seu papel como promotora da transparência e do combate à corrupção, devido à mudança do foco da fiscalização nos municípios, realizada pela SFC. Essa fiscalização dos recursos federais implementados nos municípios era realizada desde 1995 por meio de uma seleção aleatória dos municípios, baseada em critérios estatísticos que garantissem a produção de análises em nível nacional sobre a gestão dos programas federais, com o objetivo de produzir informações que ajudassem os ministérios a promover a qualidade da gestão. A partir de 2003, e é até hoje, a seleção dos municípios a serem fiscalizados passou a ser feita por sorteio. A dinâmica da fiscalização ainda contempla a visita dos analistas da SFC aos municípios para verificar a implementação dos recursos federais, mas agora a fiscalização produz um retrato da situação de cada município (as irregularidades encontradas na gestão do dinheiro e dos programas federais) e não mais um retrato da implementação das políticas federais em nível nacional. Ou seja, embora tenha-se perdido a qualidade da informação gerencial, houve um ganho na transparência e responsabilização dos gestores municipais (OLIVIERI, 2010).





Essa mudança na concepção política do trabalho da SFC – elaborada e implementada pelo ministro Waldir Pires (que dirigiu a CGU entre 2003 e 2006, e cuja visão e gestão teve continuidade com o atual ministro Jorge Hage) – trouxe ganhos em relação à exposição e legitimação do trabalho da CGU, à inédita exposição da gestão municipal ao escrutínio público (uma vez que os relatórios estão disponíveis na internet para consulta de qualquer pessoa) e ao fortalecimento da retórica do governo Lula de combate à corrupção e promoção da ética no serviço público e na política.

A CGU passou a ser vista e conhecida publicamente como o principal órgão de combate ao desperdício e à corrupção. Por outro lado, essa mudança reduziu a capacidade da SFC de dar continuidade ao trabalho de construção de diagnósticos das políticas e programas federais em nível nacional a partir das auditorias nos ministérios e das fiscalizações nos municípios, e contribuir, assim, para a melhoria da sua gestão.

Esse reforço da retórica do combate à corrupção, marcado pela criação do Programa de Sorteios, pode ser contraproducente para a atividade de controle interno da CGU, se os analistas da SFC forem vistos pelos servidores dos ministérios como “caçadores de corruptos” e não como auditores dispostos a ajudar a administração pública a reduzir falhas, sanar irregularidades, construir novos procedimentos de gestão mais seguros e mais eficientes. Essa confusão de papéis pode, inclusive, comprometer a atividade de combate à corrupção, à medida que os servidores aumentem sua resistência aos processos de controle e verificação que podem levar à identificação de irregularidades, a ineficiências e à corrupção.

As atividades e a retórica de combate à corrupção podem, portanto, reduzir ou anular as potencialidades das atividades de controle interno, que são tão ou mais importantes que o combate à corrupção, devido ao potencial do controle interno de gerar na administração pública a reforma de processos e a reestruturação de políticas que suprimam “oportunidades” para irregularidades e corrupção. A atividade de controle interno e a parceria entre analistas da CGU e servidores públicos podem gerar benefícios sistêmicos à administração pública, do ponto de vista não apenas da eficiência administrativa, mas também da





segurança, integridade e transparência dos atos e processos da gestão, que são fundamentais para a prevenção da corrupção.

Como indicado em Filgueira (2010, p. 178), é necessário aprimorar o sistema de gestão pública a fim de reduzir a vulnerabilidade do governo em processos de licitações, na gestão de contratos e convênios e nas atividades de fiscalização de empresas e de concessões de licenças. Uma das atribuições centrais da CGU é exatamente a identificação de falhas nesses sistemas e a proposição de medidas que possam saná-las.

A CGU tem feito enormes avanços nos últimos anos, dentre os quais o fortalecimento das atividades de auditoria. Muitas melhorias em processos da administração pública federal foram feitas a partir das auditorias, como é o caso da estruturação do Sistema Único de Assistência Social, que se beneficiou das informações produzidas pela CGU nas fiscalizações feitas nos municípios; e, a partir delas, o Ministério do Desenvolvimento Social construiu mecanismos mais eficientes de repasse e controle dos recursos. Outro resultado da ação das auditorias da CGU e do TCU foi a reestruturação da gestão dos contratos do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT). Para resolver o enorme volume de irregularidades identificadas nas obras contratadas pelo DNIT em todo o território nacional, foram reorganizados os processos de licitação e de convênios, o que permitiu a redução do sobrepreço (obras superfaturadas) e a promoção da qualidade da execução das obras (pela definição de padrões para os projetos das obras).

As auditorias e fiscalizações feitas com o escopo de identificar falhas e construir juntamente com o gestor as soluções constituem um dos principais instrumentos para aumentar a qualidade da gestão, o que tem efeitos positivos em termos de promover a integridade dos processos administrativos e evitar fraudes, desvios e ineficiências.

Comentários finais

O combate à corrupção não deve ser analisado nem deve ser elaborada uma política de Estado de combate à corrupção sem a ampliação do debate para questões institucionais e organizacionais.

Já temos várias instituições, legalmente instrumentalizadas e fortes, desempenhando ativamente suas atribuições. A fim de fortalecer as





ações que concernem a prevenção, investigação e punição da corrupção, torna-se necessário construir mecanismos de coordenação. As barreiras à coordenação são muitas, como o *ethos* próprio de cada instituição, rivalidades entre corporações, tradições institucionais estabelecidas. A construção desses mecanismos não passa, a nosso ver, pela proposição de novas instituições, mas pela criação de instâncias de debate, de definição de prioridades e de articulação de ações. Sem o desenho de uma política de Estado, continuaremos a ter escândalos de corrupção e a “apagar incêndios” sem, entretanto, identificar sua fonte e sanar suas causas.

Por outro lado, é preciso dedicar atenção aos aspectos organizacionais da administração pública, tanto direta e indireta quanto dos três níveis da Federação, pois é nesse nível que se conformam as falhas e “brechas” em que se incrustam os esquemas de corrupção. As recentes reformas do serviço público deram pouca atenção à estruturação das organizações, à simplificação e à modernização de procedimentos, à valorização e ao treinamento de profissionais do baixo escalão (que muitas vezes são os que operam a “cozinha” dos ministérios e secretarias, ou seja, os processos de contratação e licitação de serviços e obras) e à promoção da ética pública (na construção de um discurso e *ethos* atuais, na elaboração de regras e no treinamento dos servidores para uma prática ética).

Nesse processo de fortalecimento das organizações, o papel das auditorias do controle interno é fundamental, mas não suficiente. O auditor não pode, nem deve, se sobrepor ou substituir ao gestor, que é o responsável por garantir, em primeiro plano, a eficiência e integridade de sua instituição. A CGU pode ajudar a identificar as falhas e indicar possíveis soluções, mas a responsabilidade e iniciativa são sempre do gestor público, tanto em sanar as falhas apontadas quanto em estruturar a organização para aumentar sua integridade e eficiência.

Referências

ABRAMO, Cláudio W.; SPECK, Bruno W. National integrity systems: country study reform Brazil 2001. Disponível em: <http://www.transparency.org/policy_research/nis/nis_reports_by_country>. Acesso em: 1 out. 2012.





FERRAZ, C.; FINAN, F. Electoral accountability and corruption: evidence from the audits of local government. *American Economic Review*, Nashville, TN, v. 101, n. 4, p. 1274-1311, June 2011.

_____. Exposing corrupt politicians: the effects of Brazil's publicly released audits on electoral outcomes. *Quarterly Journal of Economics*, Cambridge, MA, v. 123, n. 2, p. 703-745, 2008.

FILGUEIRAS, Fernando (Org.). *Corrupção, democracia e interesse público*: relatório de pesquisa. Belo Horizonte: UFMG, FAFICH, Centro de Referência do Interesse Público, 2010. Disponível em: < http://democraciaejustica.org/cienciapolitica3/sites/default/files/projeto_democracia_corrupcao_e_interesse_publico_-_relatorio_final.pdf>. Acesso em: 2 out. 2012.

LOUREIRO, Maria Rita (Coord.). *Pensando o direito*: coordenação do sistema de controle da administração pública federal - relatório final. Brasília, DF: Ministério da Justiça; São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2011.

MENDES, Marcos. *Análise das irregularidades na administração municipal do Fundef*: constatações do programa de fiscalização a partir de sorteios públicos da Controladoria Geral da União. São Paulo: Transparência Brasil, 2004. Disponível em: < <http://www.transparencia.org.br/docs/fundef.pdf>>. Acesso em: 2 out. 2012.

OLIVIERI, Cecília. *A lógica política do controle interno – o monitoramento das políticas públicas no presidencialismo brasileiro*. São Paulo: Annablume, 2010.

TAYLOR, Matthew M.; BURANELLI, Vinicius. Ending up in pizza: accountability as a problem of institutional arrangement in Brazil. *Latin American Politics and Society*, USA, v. 49, n.1, p. 59-87, 2007.

ZAMBONI FILHO, Yves; LITSCHIG, Stephan. Law enforcement and local governance in Brazil: evidence from random audit reports. 2006. Disponível em:< https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db_name=NEUDC2006&paper_id=247>. Acesso em: 2 out. 2012.





Gestão Ambiental: economia agrária e recursos naturais







A Preservação Ambiental Será um Agronegócio

Ademar Ribeiro Romeiro

Professor titular do Instituto de Economia da Unicamp

Durante a maior parte da história da agricultura, a preservação do agroecossistema foi uma condição de sobrevivência¹. Povos que não o fizeram desapareceram (DIAMOND, 2005). As práticas agrícolas ditas modernas não preservam os agroecossistemas e, portanto, se não houver mudanças, as sociedades que adotam essas práticas também irão desaparecer com o colapso dos seus agroecossistemas. O avanço científico nos estudos ecológicos tem contribuído de forma decisiva para o reconhecimento dos problemas ambientais causados por essas práticas agrícolas. Até muito recentemente, entretanto, os avanços científicos e tecnológicos inspiravam uma atitude inversa, de confiança na ciência para resolver os problemas ambientais constatados, sem necessidade de mudar substancialmente a lógica daquelas práticas agrícolas adotadas. Essa confiança se apoiava na experiência histórica do processo de modernização agrícola a partir da segunda metade do século 19, quando boa parte do esforço científico e tecnológico foi direcionado para isso.

Entender esse processo de modernização é importante para viabilizar a necessária mudança da lógica ainda dominante do processo de modernização da agricultura. A pergunta crucial é: quais seriam os obstáculos à mudança em direção a práticas agrícolas sustentáveis que evitem a catástrofe? A resposta a essa pergunta mostrará por que a preocupação crescente da sociedade com a sustentabilidade das práticas agrícolas tem grande possibilidade de exercer uma pressão capaz de levar às mudanças necessárias.

¹ Este artigo foi elaborado a partir de Romeiro (2011) e serviu como base para a palestra proferida no 22º Seminário Debates Fundap "Gestão Ambiental: economia agrária e recursos naturais".





A ciência e a modernização agrícola ecologicamente desequilibrada

As práticas agrícolas modernas evoluíram em resposta a estímulos econômicos provenientes das vantagens da monocultura em termos da organização e da produtividade do trabalho agrícola e da perspectiva de ganho com a especialização, concentrando a produção apenas nos produtos mais rentáveis². Entretanto, a monocultura contraria uma regra básica na natureza, segundo a qual diversidade é sinônimo de estabilidade, de modo que sua expansão levou a uma degradação crescente do agroecossistema. A monocultura provoca um profundo desequilíbrio, tanto do ponto de vista da cobertura vegetal (infestações de pragas) como daquele da atividade física, química e biológica do solo. Além disso, o abandono da associação da criação animal com a agricultura levou a uma dependência total de fontes exógenas de nutrientes (fertilizantes químicos), privando o solo do aporte de matéria orgânica indispensável para a manutenção de sua atividade biológica interna. Essa atividade biológica, por sua vez, é fundamental para a constituição e manutenção de uma boa estrutura do solo, sendo que o nível de atividade enzimática que resulta dela permite tornar disponíveis para as plantas nutrientes químicos presentes no solo.

A monocultura, portanto, faz com que os fatores desestabilizados ganhem força, obrigando o agricultor a recorrer a técnicas intensivas em energia para manter as condições favoráveis ao desenvolvimento dos vegetais. É importante notar, no entanto, que essas soluções técnicas não buscaram eliminar as causas do desequilíbrio, mas, apenas, contornar seus efeitos sobre os rendimentos. Foi a eficácia inicial dessas técnicas e procedimentos que tornou a grande maioria dos especialistas extremamente otimista em relação à capacidade da ciência e tecnologia para resolver os problemas que iam surgindo. Com a progressiva perda de eficácia relativa dessa capacidade, aliada ao próprio avanço científico na avaliação dos danos, o otimismo foi cedendo lugar a uma preocupação ambiental para além dos grupos relativamente limitados de críticos ecológicos do processo de modernização agrícola.

2 Ver Romeiro (1991; 1998), para uma análise histórica desse processo.





Na França, por exemplo, a pesquisa científica mostrou que, devido à baixa geral da taxa de matéria orgânica, a estrutura física dos solos tornou-se cada vez mais suscetível à ação de fatores climáticos, bem como à passagem de máquinas e equipamentos pesados – cujo uso, por sua vez, se fez necessário para descompactar solos mais suscetíveis à compactação, devido ao baixo teor de matéria orgânica.

Em outras palavras, a degradação da estrutura física do solo provoca uma contradição permanente ao nível das intervenções que visam a modificar favoravelmente as condições de abastecimento de água e nutrientes para as plantas: quanto mais o solo se degrada, menos se pode contar com fatores naturais (serviços ecossistêmicos) para obter as condições necessárias para o cultivo, e essas condições têm de ser buscadas mediante intervenções químico-mecânicas que também contribuem para a degradação; ou seja, as intervenções não resolvem a contradição, uma vez que se destinam a contornar os efeitos da degradação do meio sobre a produtividade, sem tocar nas causas dos problemas.

A única maneira de enfrentar esses problemas é mediante a adoção de práticas agrícolas que manejem a natureza e não lutem contra ela. Um ecossistema agrícola implica forçosamente a simplificação do ecossistema original. Por essa razão, é necessário que o agricultor intervenha permanentemente para mantê-lo estável. Contudo, essa intervenção deve ser feita de acordo com as próprias leis da natureza.

A simplificação extrema pode ser evitada mediante a rotação de culturas. Essa prática é um notável meio para manter a estabilidade do ecossistema agrícola. Além de reduzir drasticamente o risco de infestação de pragas na cobertura vegetal, as rotações contribuem eficazmente para a manutenção de uma boa estrutura física do solo. A agroecologia busca precisamente isto: a partir da experiência milenar das agriculturas camponesas bem-sucedidas, desenvolver cientificamente práticas agropecuárias que manejem a natureza de modo a obter serviços ecossistêmicos úteis à produção.

O custo da agricultura agroecológica

Os defensores das práticas modernas convencionais argumentam que a adoção de práticas agroecológicas reduziria em muito a produ-





vidade do trabalho agrícola, representando um custo não aceitável pela população. De fato, os chamados produtos orgânicos ou, mais genericamente, agroecológicos³ são mais caros, sendo que sua comercialização visa ainda a nichos de mercado compostos de um público mais consciente e disposto a pagar mais caro por produtos de melhor qualidade⁴.

Pode-se argumentar, entretanto, que esses preços já poderiam ser menores se os Estados dedicassem às práticas agroecológicas esforços semelhantes aos que dedicam à agricultura convencional, em termos de pesquisa e extensão agrícolas, crédito, subsídios, etc. É o que vem sendo demonstrado na prática com a progressiva generalização da preocupação ambiental nas instituições tradicionais de pesquisa agrônômicas.

No Brasil, já há mais de 20 anos se começou a pesquisa com práticas agrícolas menos impactantes⁵. Um dos mais notáveis resultados desse trabalho é a expansão do sistema de plantio direto⁶, que já ultrapassou a marca dos 10 milhões de hectares. Trata-se de um sistema de cultivo em que o agricultor cria as condições, garantindo o teor de matéria orgânica necessário e protegendo o solo do sol e da chuva, necessárias para que as atividades da microvida do solo resultem em uma estrutura física adequada ao plantio. Representa um reconhecimento de como o manejo inteligente das forças da própria natureza permite obter serviços ecossistêmicos de conservação de solo e manter uma produtividade elevada. Outro exemplo notável, mais antigo e de imenso sucesso, é aquele do uso em larga escala da fixação atmosférica de nitrogênio mediante inoculantes que potenciam esse processo natural que ocorre com plantas leguminosas, como a soja. Ainda, o controle biológico de

3 Por produtos agroecológicos devem ser entendidos todos aqueles que foram produzidos segundo certas regras de cultivo baseadas no manejo inteligente das forças da natureza, minimizando a introdução de insumos agroquímicos exógenos.

4 Para uma análise dos problemas de adoção de práticas agroecológicas no Brasil, ver Assis e Romeiro (2004; 2007).

5 Para uma análise mais ampla das perspectivas de políticas agroambientais, ver Romeiro (2007).

6 O plantio direto é um sistema de cultivo sem aração do solo. A semente é enterrada diretamente no solo que foi coberto com uma camada de restos de cultura picados (palhada), os quais o protegem e ao mesmo tempo fornecem a matéria orgânica necessária para alimentar a cadeia de organismos que vivem no solo. As condições adequadas para o desenvolvimento da planta a partir da semente resultam precisamente das atividades desses organismos; portanto, essas atividades se traduzem no serviço ecossistêmico de estruturação do solo para a implantação e o desenvolvimento das culturas.





pragas na soja, com o uso de vírus que ataca seu principal inseto predador. São técnicas que usam processos naturais, serviços ecossistêmicos, mas que ainda são aplicadas principalmente em monoculturas.

Esse esforço de pesquisa vem sendo ampliado com a criação inclusive de centros de pesquisa dedicados, como os criados pela Embrapa⁷. São centros de referência, mas todos os demais centros de pesquisa da Embrapa também têm essa preocupação com a sustentabilidade das práticas agrícolas. Recentemente, foi lançado um “pacote” tecnológico de integração pecuária-agricultura. São duas atividades que possuem fortes complementaridades ecológicas, de modo que sua integração aumenta a produção por hectare de modo sustentável. Trata-se de um passo importante para viabilizar a efetiva adoção de práticas agroecológicas.

Agronegócio e mercado ambientalmente consciente

Além da redução progressiva dos custos de produção da agricultura sustentável, outro fator com grande potencial de induzir a adoção de tecnologia sustentável é a consciência crescente de que os preços mais elevados dos produtos agroecológicos embutem uma série de *serviços ecossistêmicos*⁸ que beneficiam toda a sociedade.

O primeiro deles é a qualidade dos alimentos. Os alimentos produzidos convencionalmente têm apresentado graus variados de contaminação por agroquímicos, bem como queda na qualidade nutricional: estrutura de aminoácidos e teor de vitaminas afetadas pela fertilização desbalanceada e pela degradação da estrutura física dos solos.

Outro serviço importante é a produção de água de qualidade. Uma paisagem agrícola agroecológica resulta de um manejo de solo que potencia a capacidade de infiltração de água, eliminando a erosão e contribuindo para a regularização do fluxo de água dos rios. Desse modo, a qualidade das águas não é afetada pelo carreamento de terra e agroquímicos, reduzindo o custo de tratamento de água nos centros urbanos (que não resolvem todo o problema) e contribuindo para a manutenção da fauna aquática.

7 Embrapa Agrobiologia (CNPAB) e Embrapa Meio Ambiente (CNPMA).

8 Para uma categorização dos serviços ecossistêmicos, ver o Relatório de Avaliação Ecossistêmica do Milênio (MEA, da sigla em inglês) (MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT, 2003)..





Um terceiro serviço ecossistêmico é aquele da manutenção de uma biodiversidade florística e faunística na paisagem agrícola que é cada vez mais valorizada na maioria dos países. Para o ecoturismo ou turismo rural, essa paisagem agroecológica é fundamental, e cada vez mais os cidadãos de diversos países estão dispostos a pagar por esses serviços. A absorção e estocagem de carbono seria um quarto. Há outros, porém nem todos podem ser monetizáveis devido à falta de informações. Os que são monetizáveis deveriam ser contabilizados e levados em conta na formulação de políticas agrícolas de apoio às práticas agroecológicas.

Juntamente com a política científica e tecnológica, é fundamental, portanto, que as externalidades negativas das práticas convencionais sejam mensuradas e precificadas. Simultaneamente, as externalidades positivas – serviços ecossistêmicos – geradas pelos agricultores devem ser consideradas. Assim, o custo de adoção de determinadas práticas sustentáveis (custo de oportunidade) representa o valor de um serviço de conservação ambiental oferecido pelo agricultor. Com esse serviço de conservação ambiental, o agricultor garante que a natureza (agroecossistema), produza serviços ecossistêmicos como os mencionados (alimentos saudáveis, quantidade e qualidade da água, biodiversidade). As certificações mais conhecidas de produtos alimentares, como da agricultura orgânica ou biodinâmica, começaram enfatizando o caráter saudável dos alimentos produzidos, mas hoje as certificações tendem a incluir também outros serviços ecossistêmicos, decorrentes da preservação e do manejo de uma determinada paisagem agrícola, como a biodiversidade e a água em especial.

É preciso levar em conta também que muitos dos serviços ecossistêmicos produzidos com a adoção de práticas agroecológicas também beneficiam o próprio agricultor. Nesse caso, pode-se falar de tecnologias ganha-ganha (*win-win technologies*), que produzem externalidades ambientais positivas e ao mesmo tempo são rentáveis para os produtores. Esse é o caso dos alimentos saudáveis, quando o mercado reconhece seu valor e paga o preço necessário para rentabilizar a produção. No caso da água, um solo protegido e com o teor adequado de matéria orgânica aumenta a resistência das culturas ao *stress* hídrico poupando, portanto, gastos com irrigação suplementar ou prejuízos com quebras de safras.





Os gastos com controle de pragas também são menores, uma vez que há um maior equilíbrio ecossistêmico. A maior biodiversidade também aumenta a produtividade, ao garantir uma melhor polinização das culturas. É preciso portanto fazer um balanço, para se chegar ao custo de oportunidade real da adoção de práticas agroecológicas e, desse modo, obter uma referência justa para o pagamento por serviços ambientais que a sociedade como um todo deveria fazer aos agricultores.

Há uma tendência mundial, que progressivamente vem-se estendendo ao comércio de produtos agropecuários, de introdução de regulações ambientais cada vez mais rigorosas, variando evidentemente em funções das condições institucionais de cada país. No Brasil, a existência de uma lei como o Código Florestal, mesmo com as modificações recentes e todas as dificuldades de aplicação, tem o potencial de estimular a adoção de procedimentos de produção mais sustentáveis. Um exemplo é a preocupação dos setores agrícolas com grande inserção internacional em adotar procedimentos mínimos em conformidade com a legislação ambiental. Existe portanto uma perspectiva de estabelecimento, a médio e longo prazos, de um círculo virtuoso entre, de um lado, políticas públicas (tecnocientíficas, normativas e de incentivo econômico) e, de outro, um mercado ecologicamente cada vez mais consciente e exigente.

Referências

ASSIS, R. L.; ROMEIRO, A. R. Análise do processo de conversão de sistemas de produção de café convencional para orgânico: um estudo de caso. *Cadernos de Ciência e Tecnologia*, Brasília, DF, v. 21, n. 1, p. 143-168, jan./abr. 2004.

_____. O processo de conversão de sistemas de produção convencionais para orgânicos. *Revista de Administração Pública – RAP*, Rio de Janeiro, v. 41, n. 5, p. 863-885, set./out. 2007.

DIAMOND, J. *Collapse: how societies choose to fail or succeed*. New York: Viking Penguin, 2005.

MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT, *Ecosystem and Human Well-Being: a framework for assessment*. Washington, DC.: Island Press, 2003.





ROMEIRO, A. R. (2011). Agricultura para uma economia verde. *Política Ambiental (Conservação Internacional)*, Belo Horizonte, n. 8, p. 123-130, jun. 2011.

_____. *Meio Ambiente e dinâmica de inovações na agricultura*. São Paulo: FAPESP/ANNABLUME, 1998.

_____. O modelo euro-americano de modernização agrícola. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 2, n. 2, p. 175-197, maio/ago. 1991.

_____. Perspectivas para políticas agro ambientais. In: RAMOS, Pedro (Org.). *Dimensões do agronegócio brasileiro: políticas, instituições e perspectivas*. Brasília, DF: MDA, 2007. p. 283-317.





Novo Código Florestal não é o Fim da História: reconhecimento da agropecuária consolidada e o novo edifício regulatório ambiental

José Sidnei Gonçalves

Engenheiro Agrônomo. Doutor em Ciências Econômicas e Pesquisador Científico do Instituto de Economia Agrícola (IEA) da Agência Paulista de Tecnologia dos Agronegócios (APTA)

***Nota do editor:** Alguns dias depois de sua entusiasmada e competente participação nesse seminário, José Sidnei Gonçalves teve sua vida ceifada pela violência estúpida que assola o país. Com pesar, diante de suas oportunas ideias para a questão ambiental brasileira e internacional, prestamos-lhe nossas homenagens póstumas e nos solidarizamos com a dor de seus familiares e amigos.*

Regulação ambiental e agropecuária: embate que veio para ficar

A versão do Novo Código Florestal aprovada pela Câmara dos Deputados resolveu a questão crucial de retirar da ilegalidade os espaços de agropecuária consolidada; são reconhecidos direitos adquiridos, posto que a lei não pode ter efeito retroativo a não ser para beneficiar os cidadãos. Esse princípio de direito foi recentemente reconhecido na sua plenitude pelo Supremo Tribunal Federal, nos julgamentos da aplicação da denominada Lei da Ficha Limpa a processos eleitorais. Em linhas gerais, o mesmo princípio da não retroatividade aplica-se também ao Código Florestal, porque a legislação atual data de 2001 (Medida Provisória n. 2.166-67) e estabeleceu, dentre outras medidas, a não contagem para efeito de reserva legal, das áreas de preservação permanente. Nessa interpretação, os agropecuaristas teriam direitos adquiridos, garantidos pelo princípio jurídico segundo o qual os dispositivos legais não podem retroagir para fins de punição.





O Novo Código Florestal faz justiça, uma vez que o agropecuarista somente é obrigado a seguir leis vigentes na época em que abriu a fazenda. Entretanto, torna-se necessário pontuar que a edição dessa nova legislação, pletora do reconhecimento de direitos adquiridos dos agropecuaristas, não implica o fim da história do embate setorial envolvendo a legislação ambiental. Na verdade, configura-se como um alicerce necessário e sólido, sobre o qual deve ser erguido um amplo edifício jurídico que consolide a legislação ambiental, com base na qual serão realizados os empreendimentos produtivos da agricultura. Os embates entre interesses setoriais e movimentos ambientalistas, como forças legítimas da sociedade democrática, vieram para ficar. E representam o novo no devir da construção da agricultura do futuro. Nunca é demais assinalar que, no campo político, as lideranças agropecuárias brasileiras têm tradição secular ante os movimentos dos “sem”, quais sejam os “sem terra”, nos conflitos agrários.

A luta ambiental pela primeira vez coloca as postulações setoriais contra os “com”, quais sejam os ambientalistas “com renda”, formadores da demanda efetiva de origem urbana. E a própria transformação econômica, ao se dar pela urbanização, tornou a população urbana esmagadoramente hegemônica ante a rural. Por isso é preciso entender com clareza o conteúdo do Novo Código Florestal, para que se possa avaliar a dimensão da tarefa de uma participação ativa das forças da agropecuária na construção do moderno edifício jurídico de cunho regulatório que ordenará os movimentos seguintes de mudanças setoriais, inexoráveis, em função do atendimento de exigências qualitativas e quantitativas do lado da demanda, de cuja formação participa o crescente movimento ambientalista, numa economia que os mais antigos manuais de microeconomia já identificavam como resultante da “ditadura do consumidor”.

Novo Código Florestal como alicerce do novo edifício da regulação ambiental

Desde logo, é preciso considerar que o Novo Código Florestal não autoriza novos desmatamentos, buscando com novas regras obter o cumprimento das determinações legais para a Reserva Legal (RL) e as





Áreas de Preservação Permanentes (APPs). Nas reservas legais, continua prevalecendo a manutenção dos percentuais de 80% na Amazônia, 35% no cerrado e 20% nas demais áreas. Mas, ao reconhecer o direito adquirido das áreas consolidadas de ocupação agropecuária, o Novo Código Florestal retira da ilegalidade os proprietários rurais que, quando abriram suas fazendas não tinham a referida limitação legal ao uso do solo. Desde logo, ao reverter a disposição da MP n. 2.166-67 de 2001 e possibilitar que as áreas de APPs sejam consideradas no cômputo da Reserva Legal, o Novo Código Florestal reduz a magnitude da área de vegetação nativa de manutenção obrigatória, contando as APPs dentro da Reserva Legal. No caso da Reserva Legal, há o dispositivo da temporalidade, segundo o qual se reconhecem e isentam-se de recomposição as denominadas áreas agropecuárias consolidadas, segundo critérios específicos. Essa “moratória” ambiental isenta desse compromisso tão somente os espaços territoriais de colonização antiga, com o acesso ao direito sujeito à comprovação da ocupação formal e efetiva em tempos pretéritos.

Desse modo, cria mecanismo que resguarda a capacidade produtiva da agropecuária brasileira, sem abrir mão dos princípios da proteção ambiental. Mas tenha-se claro que ainda que consista num avanço, o Novo Código Florestal, tal como aprovado na Câmara Federal, não implica a superação de todas as limitações e/ou restrições que a atual legislação ambiental determina para a produção agropecuária. A polêmica persistente do Novo Código Florestal na versão aprovada pela Câmara Federal e que será objeto de discussão no Senado, uma vez que existe resistência no governo federal, está na aprovação da Emenda 164. Essa inserção descentraliza, para as unidades da federação, a competência para definir quais atividades agropecuárias existentes nas Áreas de Preservação Permanentes (APP) poderão ser consideradas “consolidadas” e, dessa forma, desobrigadas de recompor a vegetação original. Ressalte-se que estão vetados novos desmatamentos para uso produtivo dessas áreas, e o artigo 10 dessa Emenda 164 vincula o reconhecimento de atividades em topos de morro e encostas à adoção de critérios de conservação do solo.

Também não procede a alegação de que teria sido esvaziado o poder do Conama (Conselho Nacional de Meio Ambiente), para deci-





sões sobre o uso futuro das áreas consolidadas; e que essas decisões passariam a ser tomadas só no âmbito das unidades da Federação. Na verdade, tal como expresso nas normas atualmente vigentes, caso os estados e a União não instituíam Programas de Regularização Ambiental, o próprio Conama poderá fazê-lo. O Novo Código Florestal não transferiu essa competência exclusiva para os estados federados. A União continua com a incumbência de implantar Programas de Regularização Ambiental, em ações concorrentes com os estados; e essa implantação será regulamentada por decreto federal. Isso, em cumprimento ao que está previsto na própria Constituição Federal de 1988, que determina que a legislação ambiental seja concorrente, ou seja, deve ser elaborada por todos os entes federativos, atribuindo à União a competência para editar normas de caráter geral.

O Novo Código Florestal não libera de forma indiscriminada a prática de lavouras e criações em APPs em encostas com alto declive, margens de rios, encostas, topos de morros e vegetação litorânea, como mangues e restingas. A Emenda 164 não concede autorização para desmatamentos em APPs para qualquer nova atividade produtiva, sendo inclusive vedada a expansão dessas áreas ocupadas; tampouco garante automaticamente sequer as lavouras e criações atualmente conduzidas nas APP. Diferente disso, a Emenda 164 exige que essa agropecuária não se localize “em área de risco e sejam observados critérios técnicos de conservação de solo e água” e proíbe expressamente tratar como consolidadas áreas para as quais “haja recomendação técnica de recuperação”. Quanto à magnitude das APP, reduz-se, de 30 metros para 15 metros, o espaço mínimo a ser mantido com mata ciliar. Essa medida vale para cursos d’água com até 10m de largura, com a ressalva de que isso se submete a critérios técnicos necessários para se evitem a erosão e o assoreamento de APPs e faixas de conservação do solo e da água.

Dessa maneira, não é correta a interpretação segundo a qual o Novo Código Florestal incluiria dispositivo que liberaria a derrubada de vegetação nativa. As propriedades rurais continuam obrigadas a manter reserva legal nas mesmas proporções atuais. O que muda é que poderão fazer a compensação em outra propriedade, desde que no mesmo bioma, ainda que fora de dada unidade da federação. Somente as propriedades rurais menores que quatro módulos fiscais estão desobrigadas da





reserva legal, sendo que deverão manter as áreas com vegetação. Mas, como se pode ver, trata-se do conceito de *propriedade* e não de *imóvel rural* – proprietários de mais de um imóvel terão somadas as respectivas áreas para fins dessa desobrigação. E também não estão submetidas à exigência de regeneração, recomposição e/ou compensação da Reserva Legal, como acima afirmado, as “áreas que se tenham consolidado na conformidade com a Lei em vigor à época em que ocorreu a supressão”. Verifique-se que a aplicação desse dispositivo não implica que toda área atualmente ocupada com lavouras e criações seja automaticamente considerada área consolidada (dependerá de comprovação na forma da lei, com toda a necessária documentação escritural).

Regras para reconhecimento dos direitos adquiridos impedem anistia

O Novo Código Florestal não promoverá a anistia dos agropecuaristas no caso de multas aplicadas por infrações ambientais e ainda pendentes. Continuam em vigor tanto o Decreto Federal n. 6.514/2008 quanto o Decreto Federal n. 7.029/2009, que regulam as disposições sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente e estabelecem o processo administrativo federal para apurar estas infrações. Recentemente, o Decreto Federal n. 7.497/2011 deu nova redação ao artigo 152 do Decreto Federal n. 6.514/2008, segundo o qual o artigo 55, que dispõe sobre as multas e outras penas, “entrará em vigor em 11 de dezembro de 2011”. Também continua válido o artigo 60 do Decreto Federal n. 7.029/2009, segundo o qual “o ato de adesão ao Programa Mais Ambiente dar-se-á pela assinatura do Termo de Adesão e Compromisso, elaborado pelo órgão ambiental ou instituição habilitada”. Nos termos do parágrafo 10, esse artigo determina que “a partir da data de adesão ao Programa Mais Ambiente, o proprietário ou possuidor não será autuado com base nos artigos 43, 48, 51 e 55 do Decreto n. 6.514/2008, desde que a infração tenha sido cometida até o dia anterior à data de publicação desse Decreto e desde que cumpra as obrigações previstas no Termo de Adesão e Compromisso”.

Nos termos do parágrafo 20 do artigo 60 do Decreto Federal n. 7.029/2009, “a adesão ao Programa Mais Ambiente suspenderá a co-





brança das multas aplicadas em decorrência das infrações aos dispositivos referidos no parágrafo 1º, exceto nos casos de processos com julgamento definitivo na esfera administrativa”. Mais ainda, o parágrafo 30 determina que, “cumprido integralmente o Termo de Adesão e Compromisso nos prazos e condições estabelecidos, as multas aplicadas em decorrência das infrações a que se refere o parágrafo 10 serão consideradas como convertidas em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente”. E o parágrafo 40 prevê que “o disposto no parágrafo 10 não impede a aplicação das sanções administrativas de apreensão e embargo, nas hipóteses previstas na legislação”. Em resumo, só não pagarão as multas os agropecuaristas que expressamente aderirem ao Novo Código Florestal, num processo de adequação, para o qual se reconhece o direito adquirido. Não se cogita de perdão ou anistia. O agropecuarista terá de aderir ao Cadastro Ambiental Rural (CAR) e ao Plano de Regularização Ambiental (PRA), ambos instrumentos da gestão do uso do solo no Brasil.

Regulação Ambiental a partir do Novo Código Florestal: lutas setoriais em novo palco

A leitura acurada dos dispositivos inovadores do Novo Código Florestal, na forma do que foi aprovado na Câmara Federal, revela que não fazem sentido as postulações extremistas que vêm sendo veiculadas em torno dos impactos dessa equilibrada medida de reordenamento jurídico. Afastam-se de pronto as acusações ambientalistas de que as medidas implicam autorizações de novos desmatamentos e anistia aos destruidores da natureza. Noutro extremo, desautorizam-se as alegações oportunistas de alguns ruralistas, para os quais ficariam liberadas as ocupações produtivas verificáveis na data da promulgação da nova legislação, após sansão presidencial. Esses posicionamentos mais confundem que esclarecem a sociedade civil, ao deixar sem discutir o que realmente está em jogo. Na verdade, a proposta recoloca a questão nos termos adequados ao momento nacional, estruturado nos termos do Estado Democrático de Direito, no qual o respeito aos direitos é um dos pilares da convivência social, com vistas ao fortalecimento da democracia e da cidadania.





O Código Florestal atualmente vigente, do qual derivam interpretações diversas e regulamentações variadas do uso do solo, tem levado a pendências jurídicas, dado que não reconhece direitos adquiridos no processo de construção da agricultura brasileira, desde a colonização até o momento. O Novo Código Florestal, ao incorporar o conceito de áreas consolidadas, visa exatamente a reconhecer direitos adquiridos – dentre os quais o direito, dos proprietários, de não computar para fins de Reserva Legal as áreas de APPs, inovação desse século 21, na forma da MP n. 2.166-67/2001, numa agricultura que começou a existir no século 16. A nova legislação, ao reconhecer os espaços de agricultura, recoloca o processo na trilha histórica adequada. Por certo, a redação agora proposta elimina exageros da legislação ambiental, conformando os elementos de uma verdadeira moratória ambiental, ao realizar acertos de contas com o passado, sem produzir permissividades ou cancelar novos desmatamentos.

O Novo Código Florestal é um divisor de águas na construção do novo edifício da regulação ambiental para a agricultura. Consolida-se como o alicerce para uma imensa obra da engenharia regulatória, cujos desdobramentos exigirão persistente participação da sociedade e das estruturas representativas da agricultura. Em síntese, o Novo Código Florestal reconhece direitos adquiridos, quando se construía a moderna agricultura brasileira, mas praticamente nada garante praticamente quanto ao futuro. De imediato, é preciso revisar a imensa gama de normas e dispositivos elaborados com fulcro no Código Florestal atualmente vigente, o que implica acompanhamento participativo e vigilante, para que velhos entraves não sejam perpetuados e criem-se novos. Afinal, com o Novo Código Florestal, as pressões ambientalistas democraticamente legítimas e que vieram para ficar não serão menos relevantes e contundentes. E a capacidade de articulação e persuasão desses grupos sociais tem-se mostrado muito mais efetiva que a dos movimentos de defesa da agropecuária.

A edição do Novo Código Florestal corresponde assim ao ponto de partida para a longa jornada de regulamentação de dispositivos e construção de novos padrões regulatórios. Em linhas gerais, essa nova legislação reduz significativamente os impactos das restrições ambientais nos amplos espaços de agropecuária consolidada do Sul-





Sudeste, mas ainda persistem relevantes focos de tensão para essa atividade nos espaços dos cerrados e principalmente no espaço amazônico. De início, esse avanço implica revisar todas as normas emanadas do Conama quanto a Reserva Legal e APPs. Só a vigilância impedirá que novas restrições sejam criadas nas normas ambientais federais e estaduais que, a pretexto de regulamentar dada lei, podem ultrapassar limites e gerar disposições adicionais sem respaldo no objeto da regulamentação.

A legislação paulista que “*dispõe sobre a manutenção, recomposição, condução da regeneração natural, compensação e composição da área de Reserva Legal de imóveis rurais*”, por exemplo, por força do artigo 5º do Decreto Estadual n. 53.939, de 6 de janeiro de 2009, que regulamentou a Lei Estadual n. 12.927, de 23 de abril de 2008, confere de forma inconstitucional, à autoridade ambiental, o poder de escolher localização da Reserva Legal dentro das propriedades rurais.

E o agropecuarista continuará a arcar com o ônus de manter a vegetação nativa, agora como elemento definidor do cumprimento da função social da propriedade. Terão de ser criados mecanismos tributários de compensação – o que poderia ser realizado com base numa ampla e profunda reforma do Imposto Territorial Rural (ITR), a ser tornado efetivamente progressivo; e incorporando mecanismos que remunerem reservas privadas de proteção naturais.

De alguma maneira, as postulações setoriais com o Novo Código Florestal poderão assumir posturas proativas na edificação de procedimentos que conduzam à sustentabilidade ambiental. Isso, para elevar a sintonia com os movimentos globais que caminham, pode-se dizer, inexoravelmente, se se considera a consciência ambiental cada vez mais ampla. O crescimento da massa urbana, como proporção da rural indica amplo e fértil espaço para que os movimentos dos “com” renda ganhem representatividade cada dia maior.

Como formadores da demanda efetiva, esses movimentos surgem exatamente pelo fato de que não estão mais pendentes a escassez de alimentos e outras mercadorias garantidoras da sobrevivência humana. E, exatamente quando o acesso à quantidade mostra-se próximo da saturação para essa massa urbana, proliferam as exigências pela qualida-





de de todos os matizes, incorporando valores não apenas produtivos, mas de responsabilidade social e ambiental.

O capitalismo consiste no modo de produzir mercadorias, na simplificação magnífica do maior dos filósofos alemães. E a “ditadura do consumidor” dos manuais de microeconomia garante efetividade crescente a essas postulações, que irão progressivamente exigindo mudanças nos processos de produção agropecuária. O sucesso da agricultura brasileira moderna e competitiva não autoriza o sono em berço esplêndido, uma vez que o processo de inovação, que já se transforma em escala planetária e em ritmo alucinante, ganha força e novidade nas demandas ambientalistas. A história do capitalismo mostra quão efetivos são os processos de intensa inovação, no afã de revolucionar sempre as forças produtivas, tanto que “tudo que parecia sólido se desmancha no ar”.





Conservação Ambiental e Novos Paradigmas de Produção Agrícola no Brasil

Wagner Costa Ribeiro

Professor titular do Departamento de Geografia e dos Programas de Pós-graduação em Geografia Humana e em Ciência Ambiental da USP. Pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

Discutir a conservação ambiental no Brasil é fundamental. Afinal, trata-se de um dos poucos países megadiversos do planeta cujas matrizes genéticas, associadas ao conhecimento de comunidades tradicionais, podem representar novas possibilidades de desenvolvimento. No século 21 devem-se buscar outras maneiras de organizar a vida, de produzir as necessidades materiais, de modo a evitar os erros cometidos no século 20, cujo legado é uma grande devastação ambiental que sustenta um padrão de consumo perdulário, destinado a poucas pessoas que resulta em uma enorme desigualdade social.

As perspectivas de inserção internacional do Brasil podem tanto acelerar a degradação ambiental quanto afirmar o país como um novo paradigma de produção de alimentos, fármacos, novos materiais e fontes de energia. É necessário discutir junto à sociedade brasileira o modelo a adotar para organizar a atividade econômica, no campo e na cidade, com a conservação ambiental que permita uma presença inovadora na ordem ambiental internacional (RIBEIRO, 2010), medida cada vez mais presente nas relações entre países no mundo hodierno.

Não resta dúvida de que a produção agrícola gerada em terras brasileiras é relevante para o país e até mesmo para colaborar com a alimentação de povos distantes, muitos dos quais vivem em condições difíceis, como a população de países no norte da África, que tem nos produtos alimentares brasileiros uma das fontes de nutrição (ABIS e LAURE, 2010). Também é importante ter em mente que a saída da pobreza de parcelas expressivas de população de países como Índia, China e África do Sul gera uma oportunidade para aumentar a produção de alimentos. Esse contingente, soma-





do ao que deixou a linha da pobreza no Brasil, precisa ter suas demandas alimentares atendidas, mas o que permanece abaixo da linha da pobreza também! As análises baseadas apenas na capacidade de compra costumam excluir esse segmento, um erro grave que reforça a desigualdade social e permite acumulação de riqueza pela produção e comercialização de comida. Ou seja, aceitamos com naturalidade que a comida seja acessada apenas por quem tem capacidade de pagamento, o que deixa parcela expressiva da população mundial fora do acesso a alimentos, ou seja, sem condições de reproduzir-se como ser e como parcela social. Segmentos da população brasileira que produzem alimentos para exportação usam esses argumentos do crescimento da demanda para, de maneira desmesurada, justificar o avanço da área agrícola sobre áreas com vegetação original.

O desafio consiste em aprimorar a produção, recuperar terras degradadas para a produção agrícola e manter as áreas com vegetação natural, que oferecerão novas matrizes para alimentos, fármacos, materiais e fontes de energia, entre outras possibilidades. Desmatar significa retirar uma das vantagens comparativas do Brasil, posto que biodiversidade e sociodiversidade são atributos fundamentais nos novos modelos de produção a serem afirmados nas próximas décadas (SANTILLI, 2012; MARCOVITCH, 2011).

Neste ensaio pretende-se colaborar para enfrentar esse desafio. Para tal, devem-se considerar alguns aspectos que serão discutidos a seguir. Inicialmente, apresentam-se ponderações sobre o novo paradigma de produção e conservação ambiental, em que se aponta que a conservação ambiental é vital para a manutenção das condições de produção agrícola, que assuma papel destacado não apenas para a produção de alimento, no século 21. Depois, discute-se a relação entre biotecnologia, engenharia genética, nanotecnologia e comunidades tradicionais, e aponta-se que o Brasil tem vantagens comparativas por possuir em seu território reservas de áreas naturais e comunidades tradicionais que nelas vivem. Em seguida, pontuam-se aspectos para uma produção agrícola responsável.

Novo paradigma de produção e conservação ambiental

Crise é uma marca da conjuntura atual. Ela se expressa na produção econômica, nas transações financeiras, na devastação ambiental,





nas enormes diferenças sociais que assolam países e suas populações, na fome que afeta parte expressiva da população mundial, em especial em países mais pobres, na falta de saneamento básico e de acesso à água de qualidade para mais de 2 bilhões de habitantes do planeta, no acesso desigual às tecnologias geradas e, principalmente, no consumo concentrado de recursos naturais e de energia. Para muitos autores trata-se de uma crise civilizacional, uma crise da modernidade que criou uma racionalidade baseada no utilitarismo de materiais e de pessoas, o que gera pressão sobre recursos naturais cada vez mais raros, posto que a racionalidade econômica predominante baseia-se em um sistema de produção que busca o crescimento constante da produção sobre uma base material (e natural) que não se altera. Isto é, o capitalismo assenta-se no aumento da produção para realização do lucro, o que se choca com uma base material: os recursos naturais herdados de milhões de anos de processos naturais que ocorreram na Terra, que é fixa. Ainda que inovações tecnológicas possam tornar atrativos recursos naturais até então sem uso, permanece o problema da esgotabilidade da base material.

Alterar esse quadro exige muita capacidade de inovação, um exercício que não pode ser realizado de modo isolado pois implica aglutinar diversas formações profissionais e capacidades técnicas, científicas e saberes que estão dispersos pelo mundo. Uma maior cooperação internacional entre países seria desejável, mas o quadro de instabilidade dificulta uma operacionalização de projetos de integração de conhecimentos distintos (RIBEIRO, 2010).

Em paralelo a isso, décadas de predomínio de políticas neoliberais, baseadas no livre mercado e na pequena presença do Estado na economia, difundiram valores como livre iniciativa, liberdade de fluxos de capital e nenhum controle da iniciativa privada. Essa combinação de elementos permitiu, inclusive, aprisionar parte das inovações tecnológicas, que ficaram sujeitas às regras da inovação do mercado, por meio de patentes concedidas a grandes grupos empresariais que atuam na escala internacional.

Aqui reside um dos maiores entraves à cooperação: parte do conhecimento acumulado, e necessário para superar as várias expressões da crise, foi transformado em mercadoria e está concentrado em empresas que procuram, com sua comercialização, mais uma fonte de





lucro e que não abrem mão de aferir receita por meio deles. A quebra de patentes, que foi confirmada para o setor de saúde, deve ser uma bandeira que garantirá o acesso a novas tecnologias para a produção agrícola, mas que estão concentradas em grupos transnacionais.

Do ponto de vista da produção econômica, a base material da reprodução da vida impõe sua necessária e permanente reprodução. Por isso o debate sobre sustentabilidade não é uma obra de ficção ou uma invenção ideológica, como alguns defendem. A sustentabilidade da produção é vital à produção de itens do vestuário, transporte, alimentos, dentre outros. Independente do modelo econômico, a produção de objetos necessários à reprodução da vida está baseada na transformação de elementos naturais e de animais por meio do trabalho, o que se relaciona diretamente à produção energética.

Se no passado algumas fontes de energia e de recursos naturais eram abundantes, no século 21 parte delas apontam para um quadro que exige reflexão. O consumo de recursos não renováveis leva à exaustão desses elementos naturais e pode gerar disputas pelo acesso a eles (UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME, 2009). Por isso a renovação da base material da existência é vital à reprodução da vida. E aqui a agricultura apresenta-se como uma alternativa para a produção energética e de novos materiais.

Controlar o ciclo de vida de uma planta ou animal é uma vantagem sobre recursos que ocorrem na natureza, como o petróleo. Eles podem ser reproduzidos, desde que as condições necessárias à produção sejam mantidas. Entretanto, mesmo com os importantes avanços tecnológicos usados para a produção no campo, a agricultura depende da natureza, como do solo (ainda que elementos naturais ou químicos possam “corrigir” suas características, para que possa ser usado na agricultura), da água (ocorra ou não junto ao local da plantação) e do sol. Por mais tecnológico que seja o processo de produção agrícola, como o uso de sementes sofisticadas produzidas em laboratórios graças à manipulação genética, máquinas de elevada capacidade de produção e de transporte, dentre outros fatores, ela ocorre ao ar livre, ou seja, exposta às intempéries, às oscilações naturais do clima, às variações do tempo meteorológico e às variações da insolação e da temperatura. Portanto, a agricultura ainda depende de fatores da natureza.





Por isso o novo paradigma de produção de materiais e de fontes de energia está diretamente associado à conservação ambiental, caso a agricultura seja adotada como alternativa para a sua produção. Ela depende de chuva, temperatura e solo adequados, ainda que possam ser ajustados, seja por meio de corretivos do solo, seja pelo transporte de água para irrigação. Mas tanto o solo quanto a água devem estar em condições de serem empregados, devem estar sem contaminação e com elementos capazes de dar sustentação às plantas que nele serão produzidas. Por isso a conservação ambiental deixa de ser uma possibilidade para se tornar uma necessidade para uma boa prática agrícola, que pode ser definida como aquela que é reproduzível pelas gerações futuras sem causar impactos que inviabilizem seu uso no presente e no futuro.

Manter áreas protegidas, áreas de reserva legal com espécies naturais, ajuda a manutenção dos ciclos naturais que ocorrem em uma determinada propriedade. Retirar a vegetação original sem cuidados pode comprometer drasticamente a ocorrência de chuvas, elevar as médias de temperatura e afetar a oferta hídrica necessária para a produção agrícola na escala local. Ou seja, altera-se drasticamente o microclima, o que pode trazer consequências sérias para propriedades vizinhas, já que a diminuição de chuvas e o uso excessivo de água rebaixa o lençol freático de uma vasta área, que muitas vezes transcende os limites de uma propriedade. O ciclo da água, por sua vez, transcende a propriedade, mas as ações que se desenrolam em uma área pode afetá-lo e gerar dificuldades aos que estão no entorno. Ou seja, o ciclo da água atualmente não é mais um processo natural, ele foi afetado pela ação humana.

Por fim, uma propriedade com elementos naturais da vegetação pode ser útil para fornecer insumos que sustentam novas tecnologias, como a biotecnologia e a nanotecnologia, importante aspecto que veremos a seguir.

Biotechnology, engineering genetics, nanotechnology and traditional communities

Muitos autores exaltam as possibilidades que novas tecnologias, criadas nas últimas décadas, trazem como alternativas à produção de materiais. Elas estão baseadas na biotecnologia, na engenharia genética e na





nanotecnologia (BECKER, 2005; JACOBI, 2007; VEIGA, 2009, dentre outros). Esse conjunto de técnicas pode trazer novas perspectivas para a produção das necessidades materiais, como alimentos e abrigo, mas ainda assim dependem da conservação ambiental para seu desenvolvimento.

A principal fonte de elementos e substâncias que podem vir a servir para criar novos materiais está na natureza, em especial nas áreas em que ocorre vegetação primária. Uma planta desconhecida pode dispor de propriedades que, manipuladas, podem criar os elementos necessários à reprodução das diversas formas de vida.

Entretanto, parte relevante desse acervo natural ainda é desconhecido dos pesquisadores que decodificam os seres e as coisas em código genético ou em micropartículas. Manter as áreas com cobertura vegetal original representa conservar uma biblioteca que pode ser usada como matriz para desenvolver novos materiais, alimentos, fármacos e fontes de energia. Sua conservação está associada aos novos padrões de produção sustentáveis que o século 21 impõe como necessidade e que seja capaz de aumentar a produtividade de modo a permitir que os que deixaram a pobreza e os que ainda estão nessa condição possam ter suas demandas atendidas, bem como os que ainda estão abaixo da linha da pobreza. É preciso insistir para que eles não sejam esquecidos pelo “mercado”, que investe apenas no que é rentável, uma das razões pelas quais temos tanta fome no mundo, apesar do excedente alimentício.

Um país como o Brasil, que detém parte expressiva da biodiversidade e da sociodiversidade mundiais, tem uma grande vantagem comparativa diante dos demais. País continental, com enorme diversidade natural, pode dispor de uma fonte de reprodução material que pode servir para produzir elementos necessários à vida contemporânea e futura. Manter estoques de informação genética é estratégico. Queimar esse acervo não é uma medida inteligente pois representa desperdiçar uma vantagem comparativa, é preciso insistir nesse termo, posto que áreas com vegetação natural tornaram-se uma raridade na escala mundial. No caso brasileiro, o território ainda contém áreas naturais protegidas, o que coloca o país em uma condição diferenciada e vantajosa em relação a grande parte dos demais, sejam eles ricos ou pobres, detentores ou não de ciência e tecnologia para explorar a biodiversidade.





Desse modo, conservar a natureza ajuda a desenvolver novos materiais, alimentos, fontes de energia e fármacos. Das matrizes naturais podem sair elementos e substâncias manipuláveis pelas novas tecnologias. Os novos materiais podem “se livrar” da natureza, mas sua causa primeira ainda está na natureza, o que faz com que países como o Brasil, que detêm estoques de informação genética, tenham uma excelente posição no cenário internacional.

Associada à conservação ambiental, a presença de comunidades locais em áreas com ocorrência de vegetação original é outra vantagem comparativa de que o Brasil dispõe. Estima-se que a indicação de um membro de uma comunidade tradicional resulte em um ganho de 30 anos de pesquisa. Em outras palavras, um simples comentário de um membro que vive em uma área natural pode ser uma importante pista de que tipo de espécie pesquisar, o que facilita enormemente a tarefa de uma equipe de pesquisadores.

Imagine o esforço e desprendimento necessários para que uma equipe de pesquisa descubra elementos que possam ser úteis para o desenvolvimento de novas tecnologias, que por sua vez geram novos produtos, se ela for adentrar em ambientes sofisticados como a Mata Atlântica ou a Floresta Equatorial Amazônica. Como selecionar uma dentre as milhares de espécies dispostas diante de um pesquisador para análise? É evidente que uma indicação é fundamental para dar rumo a quais espécies e indivíduos investigar. Manter comunidades em áreas naturais é outra vantagem comparativa de que o Brasil dispõe no século 21, já que elas desenvolveram um conhecimento, um saber tradicional, que é fundamental na busca de alternativas sustentáveis de reprodução da vida.

Para usar esse conhecimento é fundamental estabelecer um sistema de reconhecimento do papel dessas comunidades na manutenção do acervo genético, bem como no desenvolvimento que elas geraram para dar sentido às espécies que ocorrem na área. Ou seja, a população tradicional tem que ter reconhecidas ao menos duas ações: manutenção da biodiversidade e criação de um saber que permite o desenvolvimento de alternativas sustentáveis para a produção de novos materiais, fármacos, alimentos e fontes de energia. Registre-se que esse reconhecimento já ocorreu por meio da regulamentação da Convenção de Diversidade Biológica (CDB), em Nagoia, no Japão. Como o Brasil é signatário da CDB, deve cumprir suas determinações por meio da internalização de seus dispositivos.





Ocupar uma área por séculos sem alterá-la radicalmente indica que é possível viver de modo sustentado. Uma determinada comunidade tradicional pode ser entendida como um exemplo de prática agrícola responsável, aquela que garante a oferta de alimento de qualidade sem comprometer o abastecimento das gerações futuras. Vamos aprofundar esse aspecto.

Por uma produção agrícola responsável

Se por um lado aumentam-se as funções da agricultura, que há muito não se restringe apenas a produzir alimento, por outro também é preciso lembrar que a agricultura depende de fatores naturais para ser bem-sucedida, ainda que parte deles possam ser corrigidos. Uma produção agrícola responsável deve combinar respostas aos novos e estimulantes desafios que as novas tecnologias oferecem com a conservação ambiental, mas, principalmente, com a melhoria das condições de vida da população por meio de maior inclusão social (SACHS, 2006).

Assumindo-se a premissa anterior, observa-se que ao longo da história as práticas agrícolas aplicadas no Brasil não foram responsáveis (ABRAMOVAY, 2010; 2012). Desde a chegada dos portugueses, no século 16, instalou-se um modelo predatório, baseado na monocultura para exportação implantada em grandes áreas, modelo que de algum modo permanece. Bem depois, já no século 20, com a introdução da chamada “Revolução Verde” – a aplicação de agrotóxicos associada à mecanização da produção –, manteve-se o modelo já que a meta continuava ser produzir para exportar. Tanto a *plantation* quanto a Revolução Verde representam alternativas tecnológicas externas que resultaram em grande impacto junto às comunidades que aqui viviam antes da chegada dos europeus e em devastação ambiental, com perda de biodiversidade, no primeiro caso, e com a contaminação do solo e dos corpos hídricos, no segundo, o que ainda gerou mortes de trabalhadores que manipulam o agrotóxico, bem como consequências maléficas à saúde de quem ingere os alimentos que resultam desse processo.

Uma ressalva importante na história da agricultura brasileira deve ser reconhecida. A Embrapa desempenhou, e ainda desempenha, uma





função muito importante, que outrora teve outras instituições à frente, como o Instituto Agrônomo de Campinas, para lembrar de um caso. Ela permitiu o desenvolvimento de um padrão de produção baseado em tecnologias geradas no Brasil, de acordo com as especificidades geográficas nacionais.

Esse exemplo é admitido como bem-sucedido por todas as linhagens políticas e ideológicas presentes no campo e nas cidades brasileiras. Portanto, temos uma instituição que pode suportar cientificamente a transição para uma agricultura responsável de acordo com as premissas apontadas, quais são: produzir de acordo com a capacidade ambiental, sem esgotar recursos naturais e de modo a permitir uma maior inclusão social, sem degradar o solo e a água. O novo modelo não deve gerar graves impactos ambientais a ponto de inviabilizar o uso do solo e da água pelas gerações futuras, e deve ser capaz de produzir alimentos, materiais e fontes de energia para a população atual.

Considerações finais

O Brasil está diante de uma encruzilhada. O país pode adotar um modelo rápido de enriquecimento, e explorar a terra para a produção agrícola visando à exportação, com a consequente expulsão de comunidades tradicionais de suas terras, exaustão de solos, contaminação da água e do solo e perda de biodiversidade; ou pode adotar um padrão mais lento de geração de riqueza, mas mais sustentável, de modo que produzir no campo não impeça manter áreas com vegetação original e a população que nelas vive. Essa segunda alternativa pode ainda ser provida com inovações tecnológicas capazes de alçar o país a uma liderança real no campo da produção agrícola sustentável, uma imposição do século 21.

A regulamentação das áreas naturais em propriedades privadas no Brasil não pode desconsiderar esses aspectos. A meta principal a ser atingida deve ser o bem-estar da maior parte da população brasileira e não apenas o de uma pequena parcela proprietária de terras no campo, que amplia sua renda por meio da venda de produtos agrícolas sem considerar as perdas ambientais que gera para os demais brasileiros.





Desmatar em exagero vai retirar do Brasil vantagens comparativas e estratégicas no século 21. Perder biodiversidade e expulsar a população que vive em áreas com vegetação original são erros graves que certamente serão muito criticados pelos brasileiros e brasileiras do futuro. O novo paradigma de produção começa a ser desenhado, mas as fontes materiais sustentáveis e reproduzíveis de acordo com a capacidade de suporte natural que ele vai empregar ainda são o grande desafio a ser enfrentado por diversas equipes de pesquisa em todo o mundo.

Queimar vegetação original tem, portanto, implicações imediatas – como a degradação ambiental, a perda da biodiversidade, a mudança do microclima –, mas também implicações futuras, já que representa a perda de vantagens comparativas importantes. Permitir que apenas um segmento dos brasileiros tenha seus interesses atendidos vai gerar prejuízos não apenas aos demais membros da nossa população, mas também para a população mundial, posto que uma fonte sustentável de reprodução material interessa ao mundo. Como o Brasil é dos poucos países que as detêm, as ações de conservação ambiental despertam a atenção de muitos países.

Usar de modo inteligente as vantagens comparativas apontadas nesse texto, biodiversidade e sociodiversidade, pode levar o Brasil a uma nova inserção internacional, mais autônoma porque será baseada em inovação científica e tecnológica associada a conhecimentos tradicionais. Antes de mais nada devem-se focar as ações de pesquisa e desenvolvimento para conhecer nosso potencial e, ao mesmo tempo, dedicar atenção às demandas da sociedade brasileira. Dada a diversidade da população do país, inclusive do ponto de vista do acesso à riqueza, soluções para a população brasileira podem ser aplicadas em muitos outros países. Se esse projeto tomar corpo, finalmente teremos uma inserção consequente e com projeção de poder do Brasil, ao contrário do que se assiste atualmente, quando segmentos da população brasileira conseguem ganhos pontuais esvaziando o potencial inovador do país por promoverem a devastação ambiental.

Referências

ABIS, S.; LAURE, A. *Mediterranee: pour une lecture geopolitique de l'agriculture. Les Cahiers du CREAD*, Bouzaréah, n. 94, p. 34-36, 2010.





- ABRAMOVAY, R. Desenvolvimento sustentável: qual a estratégia para o Brasil?. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 87, p. 97-113, jul. 2010. Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002010000200006>>.
- ABRAMOVAY, R. *Muito além da economia verde*. São Paulo: Abril, 2012.
- BECKER, Bertha K. Geopolítica da Amazônia. *Estudos Avançados*, São Paulo, v.19, n.53, p. 71-86, jan./abr. 2005. Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142005000100005> >.
- JACOBI, Pedro Roberto. Consumo e sustentabilidade – como pensar a aprendizagem social?. In: DOWBOR, L.; ANTAS, R. e SILVA, H. (Org.). *Desafios do consumo*. Petrópolis: Vozes, 2007. p. 273-281.
- MARCOVITCH, J. *A gestão da Amazônia: ações empresariais, políticas públicas, estudos e propostas*. São Paulo: Edusp, 2011.
- RIBEIRO, Wagner Costa. Geografia política e gestão internacional dos recursos naturais. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 24, n. 68, p. 69-80, 2010. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142010000100008>>.
- RIBEIRO, W. C. *A ordem ambiental internacional*. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2005.
- SACHS, I. *Desenvolvimento incluyente, sustentável e sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.
- SANTILLI, J. F. R. A lei de sementes brasileira e seus impactos sobre a agrobiodiversidade e os sistemas agrícolas locais e tradicionais. *Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi - Ciências Humanas*, Belém, v. 7, n. 2, p. 457- 475, maio/ago. 2012. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-81222012000200009&lng=pt&nrm=iso&tlng=en >.
- UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. *From conflict to peacebuilding: the role of natural resources and the environment*. Nairobi, 2009.
- VEIGA, J. E. da (Org.). *Economia socioambiental*. São Paulo: Senac, 2009.





Crescimento Econômico e Distribuição de Renda







Notas sobre Crescimento, Desenvolvimento e Desigualdades no Brasil

Claudio Salvadori Dedecca
Professor titular do Instituto de Economia da
Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)

É grande a visibilidade pública dada à questão da queda da desigualdade ocorrida no país durante a década passada¹. Segundo avaliação realizada pela Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico, o aumento da desigualdade se constitui em movimento comum dentre os países desenvolvidos e predominante entre os em desenvolvimento, ressaltando que, “*among the Brics, only Brazil managed to reduce inequality substantially, although with a ratio of 50 to 1 it is still a far more unequal country than any of the OECD countries*” (ORGANIZATION FOR ECONOMIC..., 2011, 17).

De acordo com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), em termos gerais a desigualdade da distribuição da renda corrente no mercado de trabalho recuou de 0,58 para 0,51, expressa pelo Índice de Gini, entre 2001 e 2009. Em relação às famílias, a desigualdade da distribuição da renda *per capita* caiu de 0,59 para 0,54. A importância do movimento é inegável, quando se considera que ele ocorreu em um ambiente de estabilidade política, baixa inflação e crescimento econômico. Durante os anos de recuperação econômica (2003-2008), a renda *per capita* do país conheceu um aumento de 3,6% a.a., sendo que a da Região Nordeste teve um incremento de 4,2% a.a.

A recomposição do rendimento médio da população associada à redução da desigualdade de renda corrente se traduziu em um movimento consistente de recuo da pobreza de natureza monetária. Três foram os

1 Estas notas tomam como referências básicas os ensaios de Dedecca (2009) e Dedecca e Trowão (2012a). Agradeço os comentários do professor Claudio Salm, que, como de praxe, não tem responsabilidade por deslizes em que porventura o ensaio incorra.





determinantes principais da queda da desigualdade observada: a geração de empregos formais, a elevação sistemática dos baixos salários pela política de valorização do salário mínimo e as políticas de previdência e de transferência de renda. Os três determinantes atuaram de modo associado e complementar para a redução da desigualdade ao longo da década passada.

A queda da desigualdade de renda corrente com elevação do rendimento *per capita* da população deve ser relacionada ao crescimento econômico e às políticas de trabalho e sociais, mas também à baixa inflação, que garantiu que os ganhos nominais, mesmo com uma expansão relativamente modesta, se consolidassem em aumento real de poder de compra. Ademais, a elevação do rendimento médio real, em um contexto de redução sistemática do risco do desemprego, favoreceu as condições de acesso ao crédito pela população de baixa renda, o qual foi estimulado e facilitado por políticas governamentais, multiplicando o poder de compra das famílias.

Esse processo foi importante para fortalecer o mercado interno e dinamizar a estrutura produtiva nacional, cujos benefícios conhecidos não foram mais amplos devido à valorização cambial, que permitiu que parte dos efeitos dinâmicos do aumento da renda fosse drenada para o mercado internacional, via importação e em especial de origem chinesa. Estabeleceu-se, portanto, um movimento inédito na história do desenvolvimento brasileiro, caracterizado pela associação virtuosa entre crescimento, aumento da renda e redução da desigualdade, em um ambiente de inflação de um dígito e estabilidade política.

Tais condições do crescimento relacionadas a uma situação de razoável controle das contas públicas, de acúmulo de reservas, de ausência de endividamento externo e de quase suficiência nacional das necessidades de petróleo deram liberdade para o governo responder rapidamente à crise internacional, impedindo que uma contração mais acentuada e prolongada do produto fosse conhecida pelo país. As medidas adotadas pelo governo e a manutenção do crescimento chinês, que permitiu uma queda pontual das exportações brasileiras, resultaram em uma contração do PIB limitada a dois trimestres em 2008-2009 e uma retração do nível de emprego formal de quatro meses. Assim, a atividade econômica recupera sua trajetória de expansão a partir de meados de 2009, com





continuidade da queda da desigualdade articulada ao aumento do nível de rendimento médio e redução do desemprego.

Na passagem para a década atual, expectativas sociais e econômicas positivas passaram a dominar a sociedade brasileira, acabando por se caracterizar por um otimismo exacerbado que, em certos segmentos sociais, se traduziu na minimização dos riscos da crise internacional e dos desafios que uma sociedade estruturalmente marcada por uma elevada desigualdade deve e deverá enfrentar para transformar as perspectivas de crescimento em uma trajetória de desenvolvimento com justiça social. Em outras palavras, se atualmente o cenário econômico e social é favorável a uma nova fase de desenvolvimento, tal condição somente atenua os desafios que o país enfrenta para estabelecer que o processo seja sustentável e possibilite uma redução estrutural da desigualdade socioeconômica. Nesse sentido, é fundamental que entenda adequadamente o sentido e a dimensão da queda da desigualdade em curso, bem como seus limites e desafios para que o movimento se traduza em uma transformação social efetiva ao longo da década atual.

É preciso falar de desigualdades em lugar de desigualdade

Tratar da questão mencionada exige uma abordagem que transite de um enfoque centrado em uma noção de desigualdade associada à renda corrente para outro de natureza mais ampla, que incorpore outras dimensões econômicas e sociais do problema. É impossível desassociar o desenvolvimento do capitalismo do desenvolvimento de instituições econômicas e sociais, consideradas fundamentais tanto para a estabilidade como para a reprodução do sistema econômico e social. Ou melhor, é impossível desvincular a reprodução do capitalismo da redução dos riscos econômicos e sociais, enfrentados com a consolidação de uma progressiva e complexa estrutura institucional, que tem produzido, desde o final do século 19, transformações importantes nas condições de produção, distribuição e de vida das nações. Neste sentido, é preciso entender o papel das instituições na distribuição dos resultados econômicos e sociais do desenvolvimento capitalista entre os diversos segmentos da sociedade, os quais se vinculam a riscos diversos que recaem





sobre a população de qualquer país (ORGANISATION FOR ECONOMIC..., 2009). Portanto, tratar da desigualdade no contexto atual do desenvolvimento capitalista assume perspectiva completamente diferente daquela colocada no final do século 19 ou em meados do século passado, ganhando complexidade o tratamento da questão.

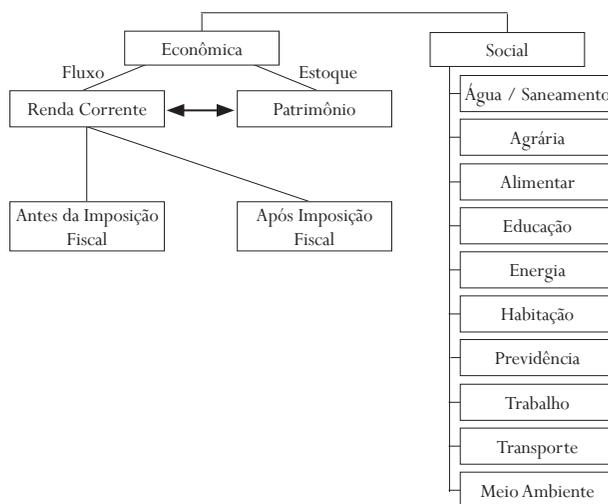
É farta a literatura disponível sobre o assunto, devendo-se ao menos indicar duas abordagens clássicas. A primeira apresentada por Polanyi (2001), que mostrou a impossibilidade de se reproduzir o capitalismo de modo estável a partir dos mecanismos de autorregulação estabelecidos diretamente nas relações de troca. O autor explorou com acuidade a importância das instituições extramercado para viabilizar o desenvolvimento do capitalismo desde o final do século 19. A outra se refere à proposição do sociólogo Marshall (1965), que explorou o quadro institucional social que deu sustentação ao desenvolvimento capitalista no pós-guerra, que permitiu a redução da desigualdade socioeconômica e a consolidação da cidadania enquanto valor republicano nos países desenvolvidos.

É preciso considerar tais abordagens na análise da queda da desigualdade de renda em curso no país. Seja para evidenciar seus limites, como para sinalizar os desafios que o processo encontra para se traduzir em uma transformação estrutural no sentido sinalizado tanto por Polanyi como por Marshall. Considerando as restrições de uma discussão dessa natureza em um pequeno ensaio, apresentar-se-á aqui uma reflexão bastante esquemática, sabendo-se a princípio os riscos e limites que ela incorpora.

Como ponto de partida, é possível considerar a pergunta seguinte: como a queda da desigualdade de renda corrente se enquadra em uma abordagem mais ampla, que fale de desigualdades em lugar de desigualdade, considerando as observações anteriores? De forma esquemática, é preciso reconhecer ao menos duas formas básicas de desigualdade: a econômica e a social. A primeira associada à distribuição dos fluxos e estoques de renda e a segunda relacionada ao acesso a bens e serviços sociais. Para tornar mais explícita e direta a apresentação dos argumentos aqui defendidos, apresenta-se um quadro sinótico das desigualdades consideradas relevantes no estágio atual de desenvolvimento do capitalismo (Figura 1).



FIGURA 1
AS DESIGUALDADES E SUAS DIMENSÕES



Em relação à desigualdade econômica de renda, duas são as formas básicas consideradas. Aquela relacionada à renda corrente auferida pela população nas formas de rendimento do trabalho e da proteção social (fluxo), e outra derivada da posse de ativos financeiros ou não, sob a forma de patrimônio (estoque). Desde a década de 1940, a desigualdade estabelecida pela distribuição de renda corrente teve predominância nas análises, dada a primazia que essa forma de renda tem, graças aos sistemas nacionais de estatística².

Em relação à desigualdade da distribuição do patrimônio, apenas recentemente ela tem sido objeto de maior preocupação entre economistas e sociólogos, em grande medida devido à crescente financeirização da riqueza produzida desde os anos 80, e que se encontra na raiz da crise atual. O tratamento dessa dimensão da desigualdade econômica encontra enormes dificuldades, em razão da pouca disponibilidade de dados para a análise. Somente os EUA possuem e divulgam informação sistemática sobre a distribuição de patrimônio (GUISSO, HALIASSOS e JAPPELLI, 2002; ORGANISATION FOR ECONOMIC..., 2009).

² Ver: Kuznets (1948; 1973). Para uma revisão do tema, ver Dedecca (2012).



Em relação à renda corrente, têm-se ampliado os esforços de análise da desigualdade após a imposição fiscal (SILVEIRA, 2008; DEDECCA, 2009b), isto é, a necessidade de se conhecer como os sistemas tributários nacionais modificam a distribuição da renda corrente disponível. Porém, a complexidade que essa abordagem carrega é ponderável, pois exige a realização de estudos minuciosos sobre as estruturas tributárias nacionais e seus impactos sobre a renda e o gasto corrente das famílias.

No que diz respeito à desigualdade na distribuição dos bens e serviços sociais, ela foi explorada principalmente pelos sociólogos no século passado, aparecendo pontualmente enquanto preocupação entre os economistas. Porém, tem aumentado a preocupação com essa forma de desigualdade em ambas as áreas de conhecimento, desde o final da década de 1990³. Ademais, é evidente que a desigualdade de natureza social é mais complexa e relaciona-se diretamente como o desenvolvimento institucional do capitalismo, em termos da redução do risco social que ele carrega⁴. A preocupação com a distribuição dos riscos ambientais espelha com precisão a relação entre desenvolvimento capitalista e instituições.

Esta apresentação esquemática permite explicitar a complexidade e as dimensões mais relevantes da desigualdade de natureza coletiva e estrutural, mas é preciso entender que segmentos específicos da população podem se encontrar em situação de desvantagem devido a características ou situações particulares. Por exemplo, mães com filhos pequenos e que são as únicas responsáveis pelas famílias, e que tendem a conhecer uma situação de grande desvantagem em termos de renda corrente e maior risco da situação de pobreza.

Desigualdade e desigualdades no Brasil

Pois bem, o que é possível dizer sobre a queda da desigualdade no Brasil, a partir de uma perspectiva que a considere como parte de um quadro mais amplo e complexo de desigualdades?

3 Ver: American Political... (2004); Department of Economic... (2005); Organisation for Economic... (2008); Wolf, Zacharias e Masterson (2009); Programa das Nações Unidas... (2010)

4 Ver: Gadrey e Jany-Catrice (2003); Osberg e Sharpe (2004).





A argumentação anterior permite rapidamente indicar que o debate sobre a queda da desigualdade, realizado no país na década passada, esteve circunscrito às alterações na distribuição de renda corrente antes da imposição fiscal. Ademais, tais alterações encontram-se predominantemente associadas às formas de renda propiciadas pelo trabalho (salário, rendimento do trabalho autônomo e pró-labore) e pela proteção social da previdência e da transferência de renda⁵. Os limites da análise da queda da desigualdade encontram-se, em grande medida, determinados pelo escopo metodológico do sistema nacional de estatística, em especial da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), que ampara a quase totalidade das análises.

Os diversos estudos realizados discutem a contribuição que as rendas do trabalho e da proteção social, procurando identificar a maior ou a menor contribuição que cada uma delas teve para a redução da desigualdade. A totalidade deles se circunscreveu obrigatoriamente à análise da renda corrente. Somente alguns poucos esforços foram realizados visando a conhecer a desigualdade da renda corrente disponível, sendo que seus resultados indicam que o sistema tributário nacional tem impacto negativo.

O conjunto dos esforços permitiu mapear e explicitar a contribuição que alguns institutos, como o salário mínimo e a transferência de renda, e o aumento do emprego tiveram na queda da desigualdade de renda corrente. Em suma, ao se falar da queda da desigualdade de renda corrente ocorrida, os estudos abordaram e abordam uma dimensão relevante, mas que é insuficiente para revelar a evolução e a complexidade do quadro de desigualdades socioeconômicas presente no país, seja no que se refere a determinantes econômicos como aos de natureza social.

O reconhecimento da limitação das análises sobre a desigualdade não minimiza nem reduz a importância dos esforços realizados. Ao contrário, explicita, de um lado, a consistência das alterações ocorridas na distribuição da renda corrente, na medida em que a

5 Uma revisão das principais abordagens realizadas sobre a queda da desigualdade de renda corrente pode ser realizada a partir dos ensaios de Oliveira e Rios Neto (2006), Saboia (2007), Barros et alli (2007 e 2008), Hoffmann (2007), Dedecca (2007), Kertenetzky (2009), Baltar, Leone e Maia (2010), Lavinas (2010), Barros et alli (2010), Soares (2011), Cacciamali (2011). Ver Salm (2007) para uma análise sobre a importância de uma abordagem mais ampla sobre a desigualdade socioeconômica.





totalidade dos ensaios reconhece a redução da desigualdade nessa dimensão. Ademais, qualifica adequadamente a necessidade de se buscar superar tais limites com o objetivo de entender e conhecer a dinâmica das desigualdades socioeconômicas no Brasil, de modo a informar e contribuir para o desenvolvimento dos instrumentos de políticas públicas econômica e social com vistas à redução das diversas desigualdades.

A ampliação da abordagem, da perspectiva apontada, encontra-se incorporada na atual orientação da política de transferência de renda do governo federal, com a definição do Programa Brasil sem Miséria. Nessa versão, a política reconhece que a renda corrente constitui um dos riscos sociais a que se encontra exposta a população pobre, assumindo a necessidade de se analisar o acesso dessa população aos bens e serviços públicos, como educação, saúde, terra e habitação. A definição de pobreza estabelecida considera que a situação de fragilidade socioeconômica é de natureza multidimensional, bem como as limitações de um programa restrito à transferência de renda corrente dar conta das necessidades econômicas e sociais da população pobre. Em outras palavras, o Programa Brasil sem Miséria reconhece a existência de um desequilíbrio na distribuição dos bens e serviços públicos sociais, que tem como uma de suas consequências a reprodução da situação de extrema pobreza de uma parcela importante da população brasileira. A iniciativa do governo federal converge com abordagens recentes realizadas pelas instituições multilaterais para o desenvolvimento, que têm progressivamente assumido a natureza multidimensional da pobreza e a necessidade de modificar e ampliar o escopo dos programas sociais orientados para a sua superação (ORGANISATION FOR ECONOMIC..., 2009; PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS..., 2010).

Uma possibilidade de abordagem das desigualdades

Assumindo a necessidade de se ampliar a abordagem analítica e metodológica sobre as desigualdades na sociedade brasileira, visando tanto a entender sua situação e sua evolução, como a subsidiar as políticas públicas que tenham papel distributivo, desenvolveu-se um es-





forço orientado para uma abordagem multidimensional do problema (DEDECCA, 2009)⁶.

A perspectiva metodológica desenvolvida adotou como referências para a produção de indicadores de desigualdades a Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (Pnad) e a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), ambas produzidas pelo IBGE. A partir da análise das metodologias dos levantamentos, procurou-se identificar quais as dimensões que poderiam ser tratadas a partir das informações por eles produzidas. Neste ensaio, apresentam-se somente os resultados elaborados a partir dos dados da Pnad.

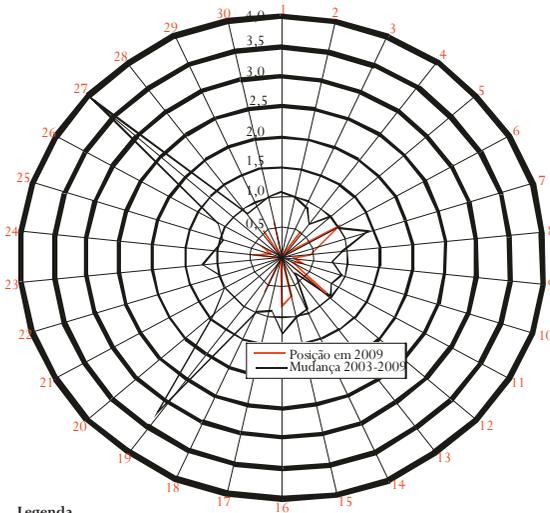
O procedimento elaborado é bastante simples. Assumindo que a renda corrente constitui uma referência fundamental para a condição de bem-estar das famílias, particularmente quando se considera o elevado grau de monetização do padrão de consumo em nossa sociedade, ela foi adotada como referência básica. Considerando-se a renda familiar corrente *per capita*, foram definidos 20 agrupamentos de famílias. Em seguida, foram elaborados indicadores médios relativos ao acesso às políticas sociais para as famílias 25% mais pobres e as 10% do último estrato superior. Finalmente, estabeleceu-se a relação de cada indicador das famílias do estrato 25% mais pobres com aquele das do estrato superior (10%). Isto é, estabeleceu-se um novo indicador de distância relativa entre os dois agrupamentos, em que a situação igual a 1 (um) constitui a condição de ausência de desigualdade entre estratos em uma determinada dimensão social. Como o objetivo do esforço não foi e não é medir o tamanho médio das desigualdades, mas a situação e a evolução das suas diversas dimensões, não se produziu um indicador sintético. Uma síntese dos resultados é apresentada no Gráfico 1, no qual se encontra (i) a situação de cada indicador das famílias 25% mais pobres em relação à das famílias do estrato superior em 2009 e (ii) a variação do indicador das famílias 25% mais pobres em relação à variação daquele das famílias do último estrato de mais alta renda entre 2003 e 2009.

6 A abordagem foi adotada em projetos realizados para o Ministérios do Desenvolvimento Social e Desenvolvimento Agrário, para análise da situação de pobreza e orientação da política pública. Ver Dedecca *et alli* (2011 e 2012b).





GRÁFICO 1
BRASIL. INDICADORES DE DESIGUALDADE. 2003/2009



Legenda

- 1 - Rendimento bruto do trabalho
- 2 - Rendimento bruto do trabalho mais transferências totais
- 3 - Rendimento médio da política pública
- 4 - Incidência do ensino médio
- 5 - Taxa de analfabetismo
- 6 - Taxa de escolarização de crianças de 6 a 14 anos
- 7 - Defasagem escolar (6 a 14 anos)
- 8 - Razão dependência
- 9 - Proporção de famílias com chefia feminina
- 10 - Densidade morador por banheiro
- 11 - Proporção de famílias com rede inapropriada de esgoto
- 12 - Densidade de morador por dormitório
- 13 - Proporção de famílias sem acesso à energia elétrica
- 14 - Proporção de famílias sem água encanada
- 15 - Número médio horas por semana dedicadas aos afazeres domésticos (mulheres)
- 16 - Proporção de famílias com residência inferior a 4 anos
- 17 - Proporção de famílias com combustível inapropriado do fogão
- 18 - Proporção de famílias sem filtro de água
- 19 - Proporção de famílias sem parede apropriada
- 20 - Proporção de famílias sem banheiro exclusivo do domicílio
- 21 - Proporção de famílias sem coleta de lixo apropriada
- 22 - Proporção de famílias sem geladeira ou freezer
- 23 - Proporção de famílias sem telefone
- 24 - Proporção de famílias com pelo menos um membro com IMC abaixo do recomendado
- 25 - Taxa de desemprego
- 26 - Taxa de informalidade
- 27 - Incidência do trabalho infantil
- 28 - Taxa de filiação sindical
- 29 - Incidência do trabalho agrícola
- 30 - Tamanho médio das famílias

Fonte: Pnad/IBGE. Microdados. Elaboração própria.

Nota: Posição 2009 refere-se à relação do indicador das famílias 25% mais pobres com as 10% mais ricas; a mudança 2003-2009 refere-se à relação entre as variações dos indicadores das famílias 25% mais pobres e das 10% mais ricas.





Os resultados obtidos mostram uma elevada desigualdade para a maioria dos indicadores em 2009, sendo que as situações mais favoráveis são observadas para aqueles relativos à taxa de alfabetização de crianças de 6 a 14 anos, de domicílios sem paredes inapropriadas, ao número de moradores por banheiros, à proporção de domicílios com rede inapropriada de esgoto, à proporção de famílias com menos de 4 anos de residência no município e ao número de horas dedicadas pelas mulheres aos afazeres domésticos. Ademais, evidenciam uma melhora relativa de vários indicadores para a população mais pobres, mas que se mostrou insuficiente para modificar a situação das diversas dimensões de desigualdades em 2009.

Quando se analisa a evolução dos diversos indicadores, percebe-se que as mudanças de cada um deles para as famílias pobres assemelham-se às observadas para as famílias ricas, em relação de as diversas relações estarem próximas de um. Isto, as distâncias entre os indicadores das famílias pobres e das famílias do estrato superior se mantiveram inalteradas para a grande maioria deles.

Infelizmente, não é possível realizar uma análise mais detalhada das implicações da desigualdade observada para cada um dos indicadores. O objetivo de explorá-los foi de apresentar a complexidade do quadro de desigualdades e apontar os limites da análise restrita à renda corrente e de indicar os desafios que tem a sociedade brasileira para realizar uma alteração estrutural nas diversas dimensões. Um detalhamento maior dos indicadores está apresentada em Dedecca (2009) e Dedecca *et al.* (2012).

A redução das desigualdades, um desafio complexo e de prazo mais longo

A adoção de um enfoque mais amplo sobre a desigualdade, considerando-a enquanto um problema socioeconômico de natureza multidimensional, requalifica o movimento observado ao longo da década passada, ao menos por dois motivos.

Em primeiro, devido ao fato de explicitar a dimensão estrutural da desigualdade socioeconômica prevalecente no país, que torna a desigualdade de renda corrente uma referência importante, mas insufi-





ciente para entender o problema. Em segundo, em razão de evidenciar que a complexidade do problema determina que sua superação ou redução depende de alterações que provavelmente exigem tempo e transformações mais estruturais da sociedade brasileira, o que deverá exigir um esforço ponderável das diversas políticas públicas econômicas e sociais, visando a ampliar seu papel distributivo.

Entretanto, a evolução recente das desigualdades no país, mesmo que não tenha produzido os resultados positivos esperados, mostra, pela primeira vez, uma fase de crescimento com capacidade distributiva. A reprodução da relação entre crescimento e distribuição com uma maior qualificação das políticas públicas poderá se traduzir em resultados socioeconômicos mais expressivos ao longo dessa década, abrindo a real possibilidade de uma transformação social que se traduza em redução das desigualdades com maior justiça social e, portanto, da constituição de um efetivo Estado republicano, no qual a cidadania seja um bem comum a toda a sociedade. A consecução dessa expectativa dependerá da capacidade da sociedade em reproduzir e ampliar o crescimento e os instrumentos econômicos e sociais distributivos.

Ensaio escrito em janeiro de 2012.

Referências

- AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION. American democracy in an age of rising inequality. Washington DC, 2004. Disponível em: < <http://www.apsanet.org/imgtest/taskforcereport.pdf> >.
- BALTAR, P. E. A. ; LEONE, E. T. ; MAIA, A. G. Mudanças na composição das famílias e impactos sobre a redução da pobreza no Brasil. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 19, n. 1, p. 59-77, abr. 2010.
- BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Brasília: IPEA, 2007. v. 1
- _____. *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Brasília: IPEA, 2008. v. 2





- BARROS, R. P. et al. *Determinantes da queda de desigualdade de renda no Brasil*. Brasília: IPEA, 2010. (Série Seminários).
- CACCIAMALI, M.C. Brasil: un caso reciente de crecimiento económico con distribución de renta. *Revista de Estudios Empresariales*, Madrid, v. 1, n. 1, p. 46-64, segunda época 2011.
- DEDECCA, C. S. A estrutura tributária, as transferências públicas e a distribuição de renda. In: BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. *Equidad fiscal en Brasil, Chile, Paraguay e Uruguay*. Wahington D.C., 2009. (Serie de Equidad Fiscal en América Latina del BID). Parte I, p. 3-33.
- DEDECCA, C. S. A redução da desigualdade no Brasil, uma estratégia complexa. In : BARROS, R. P; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (Org.). *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Rio de Janeiro: IPEA, 2007. v. 1, cap. 9, p. 299-330.
- _____. *As desigualdades enquanto processo, perspectiva metodológica multidimensional*. Campinas: IE/UNICAMP, 2009. Mimeografado.
- _____. Desigualdade, mas de qual falamos?. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 32, n. 1, mar. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572012000100004&lng=pt&nrm=iso>. Acesso: em 15 jan. 2013.
- DEDECCA, C. S.; BUAINAIN, A. M.; NEDER, H. D. *Uma abordagem multidimensional da pobreza rural segundo a perspectiva da política pública: projeto novas faces da pobreza rural*. Brasília, DF: IICA/MDS/MDA, 2011. Mimeografado.
- DEDECCA, C. S.; TROVÃO, C. J. B. *Tendências das desigualdades socioeconômicas no Brasil*. Campinas: Unicamp, 2012. Mimeografado.
- DEDECCA, C. S. et al. *A política social brasileira na primeira década do século XXI e a dinamização econômica e sustentabilidade das regiões e territórios*: Documento de Projeto. Brasília: MDS/Unicamp, 2012.
- DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS. *Inequality predicament*. New York: United Nation, 2005.





- GADREY, J. ; JANY-CATRICE, F. *Les indicateurs de richesse et de développement, un bilan international en vue d'une initiative française: rapport dares*. Paris: Ministère du Travail et de la Solidarité, 2003.
- GUIISO, L.; HALIASSOS, M; JAPPELLI, T. *Households portfolios*. Massachusetts: MIT, 2002.
- HOFFMANN, R. Queda da desigualdade da distribuição de renda no Brasil, de 1995 a 2005. In: BARROS, R.P; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (Org.). *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Rio de Janeiro: IPEA, 2007. v.1, cap.1, p. 93-105.
- KERTENETZKY, C. L. Redistribuição e desenvolvimento? a economia política do programa bolsa família. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 53-83, mar. 2009.
- KUZNETS, S. On the valuation of social income-reflections on professor Hicks - Part I., *Economica: New Series*, London, v. 15, n. 57, Feb., 1948.
- KUZNETS, S. Concluding remarks. In: MOSS, M. *The measurement of economic and social performance*. New York: National Bureau of Economics Research/ Columbia University Press, 1973. p. 577-592.
- LAVINAS, L. Pobreza: métricas e evolução recente no Brasil e no nordeste. *Cadernos do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, ano 5, n. 7, p. 126-148, out. 2010.
- MARSHALL, T. H. *Social policy*. London: Hutchinson, 1965.
- OLIVEIRA, A.; RIOS NETO, E.. Tendências da desigualdade salarial para coortes de mulheres brancas e negras no Brasil. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 36, n. 2, p. 205-236, abr./jun. 2006.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Divided We Stand, why inequality keeps rising*. Paris, 2011.
- _____. *Growing Unequal? – Income distribution and poverty in OECD countries*. Paris, 2008.
- _____. *Protection sociale, lutte contre la pauvreté et croissance pro-pauvres, Note d'orientation*. Paris, 2009.





- OSBERG, L.; SHARPE, A. *New estimates of the index of economic well-being for selected OECD countries*. Toronto: Center for the Study of Living Standards, 2003. Mimeografado.
- POLANYI, K. *The great transformation*. Boston: Beacon Press, 2001.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Relatório de desenvolvimento humano*. Washington, DC: Nações Unidas, 2010.
- SABOIA, J. M. (2010) Elasticidades dos rendimentos do trabalho em relação ao salário mínimo – a experiência do período recente de crescimento do salário mínimo. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 19, n.2, p. 359-380, ago. 2010.
- SALM, C. Sobre a recente queda da desigualdade de renda no Brasil: uma leitura crítica. In: BARROS, R.P; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (Org.). *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Rio de Janeiro: IPEA, 2007. v.1, cap. 8, p. 279-297.
- SILVEIRA, F. G. *Tributação, previdência e assistência sociais: impactos distributivos*. 2008. 149 f. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2008.
- SOARES, S. S. D. *A desigualdade de renda de 1995 a 2009 e tendências recentes*. Rio de Janeiro: CEDE, 2011. (Texto para Discussão CEDE, n. 51).
- WOLFF, E.; ZACHARIAS, A.; MASTERSON, T. *Long-term trends in the Levy Institute of Measurement of Economic Well-Being (LIMEW)*, United States, 1959-2004. Annandale-on-Hudson, NY: The Levy Economics Institute, 2009. (The Levy Economics Institute Working Paper, n. 556).







Política Cultural: produção e acesso







Política Cultural: o acesso ainda em debate

Isaura Botelho

Doutora em Ação Cultural pela ECA/USP, com pós-doutorado na França em pesquisas socioeconômicas na área da cultura. Especializada em planejamento e formulação de políticas públicas, coordenou a pesquisa “O uso do tempo livre e as práticas culturais na Região Metropolitana de São Paulo - 2005” no Centro de Estudos da Metrôpole/Cebrap

De que forma as políticas de cultura podem incentivar e incrementar as diferentes modalidades de expressão e produção culturais? E quais são as possibilidades de ampliação e a produção de bens culturais e de acesso a eles contribuïrem para a ampliação e a consolidação da cidadania?

Começo com uma rápida passagem por um paradigma bastante difundido e que faz escola até hoje: refiro-me às políticas de democratização cultural¹, que têm sua origem na França, nos anos 1960/70. Desde a origem, o objetivo dessas políticas é superar as desigualdades de acesso da maioria da população à cultura. As políticas engendradas nesse sentido, geralmente, partem do pressuposto de que existe uma Cultura – com C maiúsculo – que deve ser difundida. Essa cultura é a cultura erudita, clássica, legitimada. Considera-se assim que existe um legado que tem valor universal que deve ser assimilado como repertório de qualquer pessoa “cult”, em oposição às práticas consideradas “menores”, vistas como expressões de saberes particulares e diversificados, em princípio mais limitados do que os herdados da “alta Cultura”.

Nessa linha, a democratização é entendida como um movimento de cima para baixo, capaz de disseminar, para um número cada vez maior de indivíduos, essa herança feita de práticas e representações que, pela sua universalidade, compõem um valor maior, em nome do qual se formulam as políticas públicas na área da cultura.

1 Este texto é resultado de um convite da Fundap para participar de um debate em torno de quatro questões propostas pelo próprio organizador. Assim sendo, mantive a organização original respondendo às questões que vão surgindo ao longo do texto.





As políticas de democratização pressupõem ainda que os principais problemas que impedem as camadas populares de ter acesso a essa cultura são, basicamente, a falta de equipamentos culturais ou, ainda, os altos custos do ingresso nesses espaços. Soma-se a isso o fato de se pressupor que o simples contato do público (visto como único e homogêneo) com as obras seria suficiente para que aconteça uma mágica conversão, desse público, à arte.

No entanto, estudos que levam em consideração a vida cultural da população tal como ela é vivida mostraram que, ao contrário do que se esperava, os altos investimentos na construção de equipamentos culturais e para o rebaixamento de preços de espetáculos, por exemplo, não haviam alterado o quadro de desigualdade de acesso da população à produção cultural legitimada. Como resultado, verificou-se que, na verdade, essas políticas privilegiam aqueles que já são consumidores dessas práticas, os quais, em função dos subsídios dados pelos poderes públicos, passam a ir mais ao teatro, compram mais livros, assistem a mais concertos e assim por diante. Nada errado com isso, não fora o fato de que, contrariamente aos objetivos iniciais de incorporar novas camadas da população na vivência dessas práticas, essa política de oferta terminou por promover uma redistribuição ao avesso, favorecendo camadas já “convertidas”.

Outra constatação interessante: muitas vezes, o termo “democratização” ora se refere aos objetivos relativos à oferta cultural (de equipamentos, de espetáculos, de produtos...), ora aos objetivos ligados à questão dos públicos. Isso se deve, em parte, à ambiguidade do termo “acesso”, que comporta a ideia de acesso de ordem material, mas também de ordem social. No primeiro caso, considera-se a distribuição de equipamentos e produtos culturais de maneira mais equilibrada em um território dado; no segundo, consideram-se os esforços no sentido de atacar as diferenças sociais que impedem a difusão mais equânime do “desejo” por cultura em meio à população.

Em outras ocasiões vemos “democratização” se referindo ao aumento da frequência a instituições ou atividades, por exemplo, confundindo objetivos puramente quantitativos com os de natureza qualitativa. Medir o volume de pessoas que utilizam uma instituição ou participam de uma determinada atividade por si só significa pouco do





ponto de vista do principal objetivo afixado, pois não nos informa sobre a composição social desses públicos. Ou seja, não temos como saber se realmente há diversificação na composição social dos frequentadores, ou se apenas pessoas com o mesmo perfil intensificaram a frequência. Além disso, e isso acontece muito, o aumento do volume de frequência pode levar a que seus gestores e dirigentes se acomodem, se comprazendo nos números exitosos e na autossatisfação de estarem “oferecendo” o melhor, prescindindo de levar em consideração a efetiva relação de seus públicos com as obras ou atividades colocadas à disposição (o que só é possível a partir de uma análise qualitativa dos frequentadores). É o que denomino “narcisismo institucional”.

Não menos importante é o fato de que nesse paradigma de democratização do acesso à cultura privilegia-se a oferta e considera-se a população apenas como público, e não como participante ativa da vida cultural. Isso tem implicações importantes na formulação de políticas. Essa não é uma questão marginal, pois se sabe que uma das maneiras mais importantes de se formar um público é a partir da experiência vivida pelos indivíduos: ou seja, ter a possibilidade de fazer dança, teatro ou música, por exemplo. Isso significa a oportunidade de conhecer essas outras linguagens e seus códigos, de maneira a alterar a natureza da relação com as diversas expressões artísticas.

Assim, é fundamental a formulação de políticas nas quais os poderes públicos coloquem à disposição os meios para que cada indivíduo tenha vida cultural ativa, permitindo-lhe desenvolver sua capacidade de processar as diversas linguagens e expressões artísticas, mais do que simplesmente lhe dar acesso material ao que tem mais prestígio num determinado quadro de valores estéticos. Essa é também a oportunidade de alterar o padrão de relacionamento dos indivíduos com as artes, permitindo a passagem de uma relação de mero entretenimento para uma prática que se desdobra num processo de desenvolvimento pessoal. Trata-se aqui de contribuir para a formação global do indivíduo, de investir em sua criatividade, incidindo diretamente em sua qualidade de vida e em sua capacidade de dar voz a suas necessidades. É essa formação integral que pode constituir o alicerce de uma verdadeira cidadania cultural.

O desdobramento do debate ao longo dos últimos anos levou a um novo paradigma: o da democracia cultural, que tem por princípio favore-





cer a expressão da diversidade cultural. Em vez de concentrar na cultura erudita, os equipamentos e formas de difusão (museus, concertos, por exemplo), como o objetivo maior dessas políticas, o mais importante é fornecer aos diversos segmentos da população os meios de desenvolvimento de expressões que, dialogando ou não com a cultura tradicional, estejam em sintonia com suas próprias necessidades e exigências, reconhecendo a existência de registros culturais diversos. Outro avanço importante é a constatação da existência não de um público único e uniforme, mas de vários públicos, no plural, com suas necessidades, suas aspirações próprias e seus modos particulares de consumo e fruição. Dessa nova perspectiva, abandona-se uma visão unidirecional, terreno de certezas, no qual se sabia que cultura deveria ser privilegiada, e assume-se o universo da diversidade cultural, isso tanto no fazer quanto na recepção desse fazer. Temos assim uma acepção ampla do termo *acesso* – que passa a incluir o acesso social, o acesso a códigos, e não só a disponibilidade e a gratuidade dos produtos culturais, contribuindo para que os indivíduos possam construir seu desenvolvimento pessoal (BOTELHO e FIORE, 2005).

No presente momento, quais são os bens culturais a que todo cidadão deveria ter acesso?

Não vejo a questão por esse lado, já que não se trata de problema de oferta. Cabe lembrar que o “desejo por cultura” não é algo que surge naturalmente, principalmente quando a cultura é vista como sinônimo do repertório erudito. Tomar isso como pressuposto significa ignorar completamente os mecanismos sociais que produzem esse desejo. Não é à toa que a demanda da população é geralmente mais por oportunidades de lazer, colocadas geralmente como sinônimo de “cultura”. Quanto menor o repertório de informação cultural – altamente dependente da acumulação de saberes advindos do meio familiar e da formação adquirida tanto na escola quanto por outros meios –, menores são as chances de a população demandar algo diferente de mero entretenimento. Daí o caráter mais fluido do debate sobre as prioridades no terreno da cultura, sendo esse em geral considerado fator distintivo, e não necessidade cercada dos mesmos imperativos que cercam as outras formas de ganho na hierarquia social. De modo geral,





esse caráter distintivo prevalece sobre a valorização do “fazer”, como vivência cultural mais aprofundada e alavanca na formação global dos indivíduos, minimizando sua presença nas políticas públicas. Dado que acreditar que as habilidades culturais e o conhecimento das artes, principalmente quando vivenciados, sejam fundamentais para uma formação integral do indivíduo, não é, infelizmente, crença disseminada na sociedade, cabe ao binômio política cultural/educação alimentar essa convicção, de forma a incorporá-la na vivência de cada um.

Levando em consideração todos os estudos realizados sobre a questão da ampliação dos públicos para as manifestações artísticas e culturais, tudo indica que a educação artística e cultural é o fator que mais contribui para a ampliação da base social dos públicos, além de ser meio privilegiado de se resistir à estandardização cultural. Dito de outra forma, quanto mais os indivíduos desenvolvem repertório artístico e cultural diversificado, maiores são as chances de que eles tenham mecanismos de escolha e de busca por aquilo que realmente lhes interessa e os enriquece. Isso significa investir na criação de uma demanda qualificada, não pensando apenas na oferta.

Os públicos são potencialmente ativos e produtores, desde que aquilo que se apresenta à sua experiência (que, de início, pode ser fortuita ou eventual) se transforme, pelo domínio dos códigos e linguagens em pauta, em interesse continuado, que lhes permita passar de uma atitude passiva e sem diálogo com as obras a uma relação reflexiva e enriquecedora. O gosto é assim trabalhado, mediado por uma aprendizagem que desvela códigos, normas, a evolução e a história dessas linguagens. Muito dificilmente alguém se coloca pela primeira vez diante de uma obra de arte contemporânea, por exemplo, e fica fascinado. É preciso conhecer alguns códigos para que possa haver diálogo com a arte e a obra de arte.

Sem desmerecer os investimentos feitos para “levar” a cultura erudita às populações menos beneficiadas pela existência de equipamentos ou produções culturais, pode-se dizer que esses esforços privilegiam a oferta e, na prática, relegam a demanda a um segundo plano, ou seja, parecem não se preocupar com a efetiva inserção das experiências culturais vivenciadas pelos públicos potenciais em seus cotidianos, “fidelizando-os” mediante a atenção que lhes é dada.





Estudos recentes têm constatado o importante papel que cabe a instituições públicas ou privadas, além das escolas, na formação cultural dos indivíduos, desde que estabeleçam uma coerente e efetiva política de relacionamento com o público (FLEURY, 2006; 2007). Nesse sentido, os equipamentos culturais podem cumprir um importante papel, complementar ou não, de formação e de mediação, desde que desenvolvam uma efetiva política de relacionamento com seu público. Essa política será determinante no sentido de se estabelecer uma relação de confiança entre a instituição e seus frequentadores, o que se reflete diretamente na afinidade desses com as atividades oferecidas. Uma boa política de relacionamento com o público é indicador importante da receptividade e do significado que os frequentadores têm para a instituição.

Como articular as políticas culturais e as demais políticas públicas?

Aqui, a capacidade de articulação e a liderança políticas exercem papel crucial, pois a maior dificuldade que a cultura tem de enfrentar é justamente sua baixa visibilidade como elemento crucial no desenvolvimento das sociedades. A interface entre a cultura e os demais setores é, na verdade, estrutural e se vê refém da ignorância dos dirigentes e gestores.

Pode-se tomar, por exemplo, a dimensão antropológica da cultura. Nessa dimensão, em que *cultura é tudo* o que o ser humano elabora e produz em nível tanto simbólico quanto material, a articulação com as demais políticas e a responsabilidade compartilhada do conjunto dos setores de governo tornam-se uma exigência. É um espaço onde políticas culturais em sentido estrito têm muito pouca interferência direta. Nessa dimensão, tratamos da interação social dos indivíduos; da elaboração de modos de pensar e sentir, dos valores; e os indivíduos, encontram espaço para a construção e o manejo de suas identidades e de suas diferenças. As mudanças aqui tendem a ser lentas, pois falamos de costumes e tradições, de pensares e fazeres muito arraigados, mas que têm a ver com qualidade de vida e com o exercício da cidadania.

É exatamente por essa dimensão estar presente em todos os aspectos da vida humana que ela não pode ser de exclusiva responsabilidade





do setor cultural no aparato de governo e, sim, deve ser diretriz do conjunto do governo.

Mesmo se considerarmos a cultura em sua dimensão organizada (sociológica), da qual dependem os estímulos à criação, à circulação e ao consumo/fruição da produção artística, muitas das decisões que afetam diretamente o setor são tomadas em outras instâncias de governo. Basta ver o caso das telecomunicações: os equipamentos culturais mais presentes na vida das pessoas, que são a TV e o rádio, não sofrem a menor interferência dos setores culturais na formulação de suas políticas ou mesmo em sua regulação. O mesmo se pode dizer da educação, maior transmissor formal da cultura. Além dessas áreas que incidem diretamente sobre a vida cultural das pessoas, temos, por exemplo, questões trabalhistas ou de proteção a artistas nos mais diversos registros culturais. Ou de legislação, que ultrapassa a questão dos direitos de autor. Tudo isso para dizer que a falta de interação e de integração entre esses campos – extremamente afetados pelo lugar marginal da cultura na sociedade – traz enorme prejuízo para a vida cultural da população.

Como a política cultural pode contribuir para a articulação das expressões de cultura regional e nacional brasileiras com as formas integrativas e ou dispersivas da globalização?

Para finalizar minha intervenção e referindo-me à última questão que nos foi colocada aqui para debate – e não vou estender-me –, creio que se as políticas culturais derem atenção aos diversos aspectos que levantei poderemos imaginar uma população com uma vida mais rica, ativa e participativa, capaz de articular e selecionar conteúdos, com capacidade para eleger suas práticas e determinar suas inserções. No meu entender isso é o fundamental.

Referências

BOTELHO, I.; FIORE, M. *O uso do tempo livre e as práticas culturais na região metropolitana de São Paulo*. Relatório da primeira etapa de pesquisa. São Paulo: CEM/Cebrap, 2005. Disponível em: http://www.centrodametropole.org.br/t_pesq_antes.html. Acesso em: abr. 2006.





FLEURY, M. T. L.; SARSUR, A. M. O quadro-negro como tela: o uso do filme Nenhum a menos como recurso de aprendizagem em gestão por competências. *Cadernos Ebape.BR (FGV)*, v. V, p. 1-17, 2007.

FLEURY, M. T. L.; FELIPE, B.; FLEURY, A. C. C.; OLIVEIRA JUNIOR, M. M. Internationalization and performance: a comparison of Brazilian exporters versus Brazilian multinationals. *E & G. Economia e Gestão*, v. 7, p. 57-85, 2007.





Violência, Estado, Sociedade e Cultura







O Perfil da Violência Brasileira Contemporânea e as Respostas do Estado

Sérgio Adorno

Professor titular do Departamento de Sociologia da FFLCH-USP.

Coordenador do Núcleo de Estudos da Violência da USP.

Coordenador da Cátedra Unesco de Educação para a Paz, Direitos Humanos, Democracia e Tolerância

A delinquência, o crime urbano e graves violações de direitos humanos tenderam, paradoxalmente, ao crescimento com o fim do regime autoritário. Esperava-se que o retorno do Brasil ao estado democrático de direito conduzisse à pacificação interna e ao controle legal da violência, como havia ocorrido em outras sociedades do mundo ocidental moderno. Nestas, a progressiva expansão e consolidação da democracia social e política desde o século 19, e em especial a partir das duas grandes guerras, contribuiu para a institucionalização de conflitos sociais, isto é, para a criação de mecanismos institucionais de resolução de conflitos, inclusive aqueles conflitos que envolvessem divergências em torno da aplicação de lei e ordem. Ao longo desse período, tanto na Europa continental quanto na América do Norte¹ foram feitos investimentos na modernização das polícias e do sistema de justiça criminal, visando a tornar mais eficiente a aplicação das políticas públicas de segurança e das leis penais. Por isso, se forem consideradas as tendências a partir de séries históricas de longa duração, a tendência caminhou no sentido da redução da delinquência e do crime urbano, sobretudo homicídios² (CHESNAIS, 1981).

No Brasil, desde os anos 70 do século passado, várias modalidades de delinquência, crime e violência têm relevado crescimento, como sejam

1 Nem todas as sociedades da Europa continental realizaram reformas no mesmo período e com a mesma amplitude. O mesmo se pode dizer do Canadá em relação, por exemplo, aos Estados Unidos. De qualquer forma, a longo termo essas tendências se tornaram imperativas para garantir segurança pública.

2 Estão excluídas dessa consideração outras modalidades de violência, ausentes ou menos frequentes no Brasil, como terrorismo, ou violência nascida de conflitos étnicos, raciais ou religiosos, explosivas na Europa continental. A respeito, ver Wiewiorka (1997).





crimes contra o patrimônio (furtos, roubos, extorsão mediante sequestro, fraudes de toda espécie, crimes relacionados com as novas tecnologias de comunicações), homicídios e suas tentativas, graves violações de direitos humanos (linchamentos, execuções praticadas por esquadrões da morte, uso abusivo da força coercitiva por parte de agentes da ordem, como policiais militares e civis), explosão de conflitos de toda sorte nas relações interpessoais e intersubjetivas (violência doméstica, violência contra crianças e adolescentes, violência nas ruas entre pessoas civis, violência nas escolas, violência motivada por diferenças étnicas, raciais, ideológicas, de gênero e geração, violência no trânsito). Esse perfil já sugere que não há explicações gerais. Cada uma dessas modalidades responde a dinâmicas próprias. Conhecer suas causas requer estudos detidos, inclusive longitudinais e com focos determinados.

Conforme indicam estudos e sondagens de opinião, o crescimento do crime urbano e de todas essas modalidades de violência têm estimulado profunda inquietação na consciência pública. Seja através do relato cotidiano das reportagens policiais veiculadas pela mídia eletrônica e impressa, seja através das conversas igualmente cotidianas entre cidadãos e cidadãs nos espaços privados (como o lar) e nos espaços públicos (oficinas e escritórios de trabalho, nos bares e restaurantes, nas filas da burocracia estatal, nos terminais de transporte público), são flagrados sentimentos públicos segundo os quais os crimes cresceram em curto espaço de tempo, tornaram-se mais violentos e não estão sendo reprimidos como esperado. Não raro, tais sentimentos vêm acompanhados de julgamentos a respeito de suas razões, como também do perfil dos criminosos, de como a polícia deveria agir e de como as prisões deveriam ser administradas para conter os crimes.

Tendências da violência no Brasil contemporâneo

Sejam quais forem suas razões, esses sentimentos não constituem uma espécie de histeria coletiva diante de outros problemas sociais não necessariamente relacionados com segurança pública, como, por exemplo, as incertezas diante do mercado de trabalho. Ao contrário, esses sentimentos coletivos de insegurança estão ligados aos fatos. Em um espaço de duas décadas, entre 1970 e 1990, os chamados crimes





violentos – isto é, aqueles que comprometem a integridade física e a vida de quem quer que seja – cresceram em volume e em intensidade. Presentemente, representam cerca de um terço da massa de registros policiais de todos os crimes³. Dentre todas as modalidades de violência, o homicídio é o de maior impacto na consciência pública. No início da década de 1990, 40% de todos os homicídios do país estavam concentrados em dois estados da federação: São Paulo e Rio de Janeiro.

Há duas fontes para o estudo dos homicídios: os registros policiais (Boletins de Ocorrência), de responsabilidade dos governos estaduais; e os registros de óbitos, sob a responsabilidade do Sistema Único de Saúde (SUS) do Ministério da Saúde. Os registros policiais focalizam a ocorrência e os envolvidos – na condição de vítima, agressor ou testemunha. Os óbitos priorizam a vítima. No Brasil como um todo, há profundas divergências entre os dados fornecidos por ambas as fontes de dados. No Estado de São Paulo, em virtude dos investimentos que vieram sendo feitos na melhoria e no aperfeiçoamento das estatísticas policiais, as divergências foram reduzidas a ponto de tornar os dados comparáveis⁴. De acordo com as fontes da área de saúde (SUS/MS), os homicídios compõem a chamada mortalidade por causas externas, ao lado, por exemplo, dos acidentes de veículos automotores, dos suicídios e de outras causas externas.

Entre 1996 e 1999, as taxas de homicídio, no Brasil, representavam 35,6% (1997) de mortalidade por causa externa. Essa proporção era menor do que a da Colômbia (55,4%, 1997) e de El Salvador (45,4%, 1999). Todavia, estava ainda muito acima da dos Estados Unidos (14,3%, 1996) e do México (22,5%, 1999) [cf. ORGANIZACIÓN PANAMERICANA..., 2000]. Dados pouco mais recentes podem ser vistos no Gráfico 1.

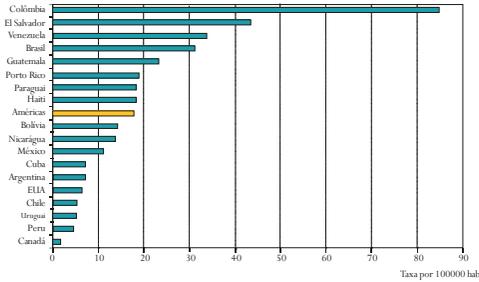
3 Como se sabe, o registro oficial de crimes corresponde a apenas uma parte dos crimes e da violência que chega às autoridades policiais. Os crimes não denunciados correspondem ao que a literatura especializada convencionou chamar de “cifras negras”, cuja magnitude é desconhecida, a despeito da existência de pesquisas de vitimização que buscam conhecer a magnitude dessas cifras.

4 A despeito dos avanços conquistados, ambas as fontes ainda apresentam problemas. No caso dos registros de óbito, a cobertura em todo o território brasileiro ainda não é universal. Ainda assim, essas informações, dotadas de maior fidedignidade, têm sido utilizadas tanto por estudiosos no campo da saúde pública (como epidemiologistas) quanto por cientistas sociais, porque permitem traçar um perfil comparativo das vítimas (por exemplo, a partir de séries históricas, identificar padrões de homicídios e de vítimas potenciais). Os dados policiais, para serem completos e permitirem maior rendimento de análises, dependem do prosseguimento das investigações policiais. Sabe-se, contudo, que é enorme o *gap* entre o registro policial (BO) e a abertura de inquérito policial (IP) para apuração dos fatos e indiciamento de possíveis responsáveis por crimes. Ver a respeito: Adorno e Pasinato (2010); Lima (2010).





GRÁFICO 1
HOMICÍDIOS NAS AMÉRICAS E CARIBE. 2000-2005



Fonte: Situación de Salud en las Americas. Indicadores Básicos. www.paho.org

Nas Américas em seu conjunto, a taxa média de homicídios no período foi de 17,8 por 100 mil habitantes. Acima dessa média encontravam-se países como Colômbia, El Salvador, Venezuela e Brasil (o quarto nesse *ranking* de taxas mais elevadas). Abaixo, destacam-se, dentre outros, Canadá, Estados Unidos, México, Argentina, Chile, Uruguai, Cuba. No Brasil, a taxa média no período foi de 31 homicídios por 100 mil habitantes, quase o dobro da taxa para as Américas em seu conjunto. Essa comparação, por mais simples que possa à primeira vista parecer, já indica a natureza epidêmica da violência fatal no Brasil.

No país, a taxa de homicídio evoluiu de 9,8 ocorrências por 100 mil habitantes, em 1979, para pouco mais de 27 homicídios em 1998. Portanto, em duas décadas, triplicou o número de registros (cf. Cenepi/IBGE/MJ/Sanesp). Os mapas da violência têm procurado detalhar as características desse crescimento. O número absoluto de homicídios evoluiu de 40.507, em 1997, para 47.707, em 2007 (cf. SIM/SVS/MS, in: WAISEL-FISZ, 2010). Trata-se, como aponta a mesma fonte, de um incremento de 17,8%, embora ligeiramente inferior ao crescimento da população brasileira no mesmo período (18,6%). Nesse mesmo período, a taxa de homicídio por 100 mil habitantes, que era de 25,4, em 1997, cresceu para 28,9 em 2003 (ponto mais elevado da curva) e retornou a 25,2 em 2007 (cf. SIM/SVS/MS, in: WAISEL-FISZ, 2010, p. 20).

A distribuição regional desses registros revela enormes disparidades, assim como mudanças acentuadas no *ranking* de estados mais





violentos da federação. Em 1997, o estado mais violento era o Rio de Janeiro (58,8 homicídios por 100 mil habitantes), seguido do Espírito Santos (50 homicídios/100 mil), Pernambuco (49,7 homicídios/100 mil) e Mato Grosso do Sul (37,4% homicídios/100 mil). O Estado de São Paulo, ocupava a quinta posição (36,1 homicídios/100 mil).

Dez anos mais tarde, o *ranking* sofreu mudanças acentuadas. O Estado de Alagoas que, no período anterior, estava em 11ª posição (24,1 homicídios/100 mil habitantes), galgou a primeira posição (59,6 homicídios/100 mil). O Estado do Espírito Santo manteve a segunda posição, e com taxa ainda maior (53,6 homicídios/100 mil). O mesmo ocorreu com o Estado de Pernambuco, em terceira posição, também com taxa ainda maior (53,1 homicídios/100 mil). O Estado do Rio de Janeiro caiu da primeira para a quarta, com taxa de 40,1 homicídios/100 mil habitantes. Destaca-se, além desses, o Estado do Pará, que no início do período ocupava a 20ª posição (13,2 homicídios/100 mil habitantes); no final do período, a taxa do Estado evoluiu para 30,4 homicídios/100 mil, correspondendo à sétima posição no *ranking* dos estados mais violentos. O mais surpreendente, porém, foi o que se passou no Estado de São Paulo. A taxa caiu para 15 homicídios/100 mil habitantes, vindo a ocupar a 25ª posição, apenas atrás dos estados do Piauí e de Santa Catarina, ambos contudo com taxas crescentes entre os dois períodos (cf. SIM/SVS/MS, *in*: WASELFSZ, 2010, p. 22)⁵.

Em São Paulo, a queda da taxa de homicídios surpreende tanto no município da capital, como na região metropolitana e no interior do Estado. O Gráfico 2, reproduzido de estudo publicado em 2011 (PERES *et al.*, 2011), ilustra o significado da queda apenas para o município da capital. No período de 1996 a 2006, a queda foi de 68,8%, considerada acentuada dados cenários idênticos de queda, em períodos imediatamente anteriores, como os que se verificaram nos Estados Unidos e na Colômbia, como também se for comparada às tendências

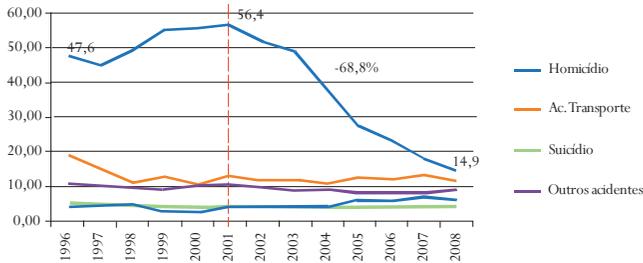
5 Não é possível, nos limites deste artigo, fazer uma análise detalhada das principais descobertas obtidas pelos mapas da violência e pelos estudos especializados, os quais apontam importantes questões, tais como: redução das taxas nos municípios das capitais; redução acentuada nas regiões metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo, justamente aquelas que no decorrer da década de 90 representavam 40% de todos os homicídios do país; crescimento da vitimização entre crianças e adolescentes (0-19 anos), embora com acentuada queda na Região Metropolitana de São Paulo. Na faixa etária de 15-24 anos, a de maior incidência, a taxa evoluiu de 45,1 homicídios/100 mil, em 1997, para 50,1 homicídios/100 mil em 1997. Portanto, no país em seu conjunto, crianças, adolescentes e jovens adultos permanecem as vítimas potenciais e preferenciais (WASELFSZ, 2010).





GRÁFICO 2

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. EVOLUÇÃO DA TAXA DE MORTALIDADE PADRONIZADA POR IDADE, SEGUNDO CAUSA EXTERNA (POR 100 MIL HABITANTES). 1996-2008



Fonte: Peres *et al.* (2011).

de queda verificadas em outras modalidades de mortalidade por causas externas, como os acidentes no trânsito, outras modalidades de acidentes e suicídios.

O mesmo estudo revelou que a queda incidiu sobre as taxas de todos os grupos etários, de homens e mulheres, de vítimas negras e brancas e de moradores em áreas com diferentes graus de exclusão social. No entanto, a queda foi mais intensa em grupos sociais determinados: os homens, os jovens de 15-14 anos e de 25-34 anos, e os habitantes de áreas de exclusão social⁶ extrema ou alta. Alguns dados ilustrativos: em 2001, a taxa de homicídios/100 mil habitantes nas áreas de extrema desigualdade era de 76,5; caiu para 15,81 em 2008. Na área de alta exclusão social, a taxa era de 51,36 homicídios/100 mil habitantes no início do mesmo período; reduziu-se para 14,53 no final do período considerado. Mais significativo é verificar que as quedas foram elevadas nos estratos etários de 15-24 anos, habitantes das áreas de extrema exclusão (83,2%) e alta exclusão social (76,3%). Embora ainda possam ser consideradas preliminares, as análises já indicam que as quedas têm favorecido justamente os grupos sociais mais vulneráveis à violência fatal. Sugerem, também, forte associação entre a queda dos homicídios e as mudanças recentes na economia brasileira, um tema a merecer análises mais acuradas.

6 A metodologia utilizada (critérios e procedimentos) na definição das áreas de exclusão encontra-se detalhada no estudo referido (Peres *et al.*, 2011).





A despeito desse cenário de queda acentuada das taxas de homicídio, outras modalidades de violência permanecem com taxas elevadas, como os crimes contra o patrimônio. Na capital do Estado, as taxas evoluíram de 2.532,21 ocorrências/100 mil habitantes, em 1996, para 3.594,62 ocorrências em 2008. As tendências foram semelhantes para a Região Metropolitana de São Paulo, para as cidades do interior e para este Estado da Federação. Dentre os crimes contra o patrimônio, os roubos mais do que dobraram no período. Evoluíram de 636,33 ocorrências/100 mil habitantes (1996) para 1.330,62 ocorrências (2008). O roubo de veículos conheceu destacada elevação nos anos de 1999 e 2000, em seguida experimentaram declínio. No entanto, retornaram em 2008 ao mesmo patamar (288,94 ocorrências/100 mil habitantes) em que se encontravam no período inicial (289,84 ocorrências/100 mil habitantes).

Trata-se ainda de taxas elevadas. Estudo de 2010 revelou o quanto o roubo a banco tem-se caracterizado como modalidade organizada, com redes atuando por todo o país, com clara divisão de trabalho e terceirização de algumas operações, com hierarquias claramente definidas, tudo convergindo para um empreendimento de tipo empresarial (AQUINO, 2010).

As taxas de furto também mais do que dobraram na capital: em 1996, foram registradas 792,34 ocorrências/100 mil habitantes; no ano de 2008, a taxa foi de 1.806,34 ocorrências. Por sua vez, o roubo seguido de morte, conhecido como latrocínio, revelou queda, acompanhando as mesmas tendências de queda verificadas nas taxas de homicídios (em 1996, 2,51 ocorrências/100 mil habitantes; no final do período, 0,63 ocorrência). Quanto à extorsão mediante sequestro, crime muito relatado pela imprensa, as taxas evoluíram de 0,13 para 0,25 ocorrência/100 mil habitantes, entre 1997 e 2008. Embora esses dados sejam de confiabilidade relativa, ainda assim revelam que os números mais do que dobraram (cf. SEADE, vários anos).

As taxas de estupro mantiveram discreta evolução no período. No ano de 1996, foram registradas 18,93 ocorrências/100 mil habitantes, em 1996; evoluíram para 23,59 ocorrências/100 mil, em 2003 (a maior taxa no período considerado); retornaram ao patamar inicial, com o registro de 18,09 ocorrências/100 mil em 2008. Trata-se, contudo, de uma modalidade de crime cujas taxas dificilmente refletem o volume de





casos, pois que o registro policial depende da disposição e vontade da vítima em denunciá-lo. Sabe-se, por vários estudos, que constrangimentos de várias espécies impedem que a maior parte das vítimas demonstrem essa disposição ou vontade (cf. SEADE, vários anos).

Por fim, os crimes relacionados com entorpecentes têm destacado papel na composição desse quadro que retrata a evolução da violência e dos crimes, no Brasil, no Estado de São Paulo e especialmente na capital. Nesta, as taxas de ocorrências envolvendo entorpecentes evoluíram de 33,80/100 mil habitantes, em 1996, para 60,62/100 mil, em 2008. Portanto, quase dobraram. Tendências semelhantes podem ser observadas na região metropolitana e no interior do Estado. Na região metropolitana, no período considerado, as taxas sobre 100 mil habitantes evoluíram de 17,39 para 47,31, aumento portanto maior do que o verificado na capital. No interior, evoluíram de 76,75 ocorrências/100 mil habitantes para 131,99, em 1996 e 2008, respectivamente. Trata-se de uma taxa bem acima da média para o Estado em seu conjunto (52,78 e 94,99 ocorrências/100 mil habitantes, respectivamente em 1996 e 2008) (cf. SEADE, vários anos).

Em particular, esses números parecem indicar que o crime está migrando das regiões metropolitanas, como São Paulo e Rio de Janeiro, para o interior e, sobretudo, para os estados de fronteira, do norte ao sul. De qualquer modo, é bem provável que tais números estejam revelando apenas uma parte do consumo e do comércio ilegal de drogas, já que tais ocorrências dependem de circunstâncias determinadas, como denúncias, flagrantes efetuados pela polícia, maior ou menor disposição do aparelho repressivo para conter tais crimes, políticas de segurança conjunturais.

Além desses dados, seria necessário ainda considerar uma série de outros fatos que frequentemente não comparecem nas estatísticas oficiais ou, quando comparecem, são classificados como homicídios, latrocínios, extorsão mediante sequestro. Paradoxalmente, os avanços da democracia no Brasil têm ocorrido em paralelo a graves violações dos direitos humanos. Ao crime tem-se associado a ação de justiceiros e esquadrões da morte, muitos dos quais compostos por pessoas civis e policiais (militares e civis). Linchamentos, que sempre existiram na sociedade brasileira, começaram a ocorrer com maior frequência, sobretudo nas capitais de São Paulo e Salvador,





concorrendo para que práticas de justiça popular, e rústicas, venham a ocupar o espaço deixado em aberto pelas instituições oficiais de aplicação das leis e distribuição de justiça.

Nesse cenário, seria ainda necessário acrescentar os conflitos nas relações interpessoais e intersubjetivas. Ao longo das três últimas décadas, a família se mostrou um ambiente institucional perigoso para as mulheres e para as crianças. Espancamento e assassinato de mulheres por seus esposos, companheiros e namorados ganharam visibilidade pública e despertaram a atenção dos movimentos feministas, o que contribuiu para colocar a violência de gênero e contra as mulheres na agenda das reivindicações por proteção de direitos. Igualmente, crianças e adolescentes têm atraído a atenção, seja como vítimas da violência seja como agressores. Nessa mesma direção, estudos sobre violência contra homens e mulheres negras têm demonstrado que negros são proporcionalmente mais vítimas da violência fatal, mais vítimas do arbítrio policial e encontram mais dificuldades para exercer o direito de defesa quando acusados de crimes, a par de preteridos no mercado e nas políticas públicas, se comparados aos brancos. Homofobia, traço perverso da cultura machista, tem igualmente concorrido para a morte de homossexuais. Todos esses fatos revelam o quanto o tecido social está sensível à solução de conflitos mediante apelo recorrente à violência. Não raro, tais conflitos convergem muito rapidamente para desfechos fatais, em especial se os contendores tiverem acesso fácil a armas de fogo ou se habituados a confrontos físicos como demonstração de virilidade.

Possíveis explicações e as respostas do Estado

Nesse contexto de mudanças nos padrões de violência e criminalidade, a sociedade brasileira assistiu impassível à chegada do crime organizado⁷ entre as classes populares, notadamente em torno do

7 Não há consenso entre pesquisadores brasileiros a respeito da aplicação do conceito de crime organizado às atividades relacionadas ou conexas com o chamado crime-negócio (comércio ilegal de drogas, de armas, de mercadorias roubadas ou fraudadas). Certamente, as características apontadas pela literatura especializada, sobretudo anglo-saxã, em torno do crime organizado nas cidades americanas, sobretudo Chicago e Nova York, bem como o fenômeno das máfias italianas não parecem ter correspondência com as características apontadas nos estudos brasileiros. Ainda assim, não há como deixar de reconhecer formas organizadas de atividades, orientadas por regras e comandos centralizados. Talvez, um dos exemplos mais significativos tenha sido a emergência do PCC (Primeiro Comando da Capital), em São Paulo, em meados da década de 1980.





tráfico e comércio ilegal de drogas, tema originalmente explorado pela antropóloga Alba Zaluar. Sua longa e copiosa etnografia sobre bairros populares no Rio de Janeiro, cujos resultados foram publicados no Brasil e no exterior, demonstrou o quanto essa modalidade de crime e violência desarticulou tradicionais vínculos nas comunidades e bairros populares, ao reordenar condições e modos de vida com o mercado de armas, com a venda de proteção e com a corrupção policial. Mais do que isto, atraiu jovens oferecendo-lhes oportunidade de comando nesse mercado, ao mesmo tempo em que instituiu confrontos alimentados pelo etos guerreiro e pelo machismo. Zaluar (2004) sugeriu, pela primeira vez, as conexões entre o crescimento do número de mortes de adolescentes e jovens adultos e a guerra pelo controle do tráfico.

Outro pesquisador, Michel Misse, vem explorando os vínculos entre o mercado ilegal (que oferece bens econômicos ilícitos) e o mercado político (que oferece facilidades e favores), em cuja origem se encontram os conflitos entre traficantes, milícias (policimento privado) e polícia (MISSE, 2006). É esse jogo entre ambos os mercados que teria aberto possibilidades para a instalação e expansão do mercado local de drogas entre as classes populares. É ele também que explica as sucessivas mudanças pelas quais esse comércio ilegal passou e vem passando, no Rio de Janeiro, desde o jogo do bicho (mercado ilícito mais importante, tradicional e poderoso), chegando ao “movimento” (instalação e expansão do mercado local de drogas) e à constituição de redes (“comandos”) compostas pelos gerentes do varejo. Esse processo de “oligopolização” das vendas nas cúpulas resultou em conflitos mortais entre quadrilhas e entre essas e as polícias. Mais recentemente, o papel dos “comandos” tem declinado. Em contrapartida, tem aumentado o número de assaltos (migração de jovens para o roubo nas ruas), ao mesmo tempo em que grupos organizados de policiais (milícias) invadiram morros, instalaram-se como novos “donos” de partes do território urbano das favelas e expulsaram grupos remanescentes de traficantes. Em nome da oferta privada de segurança local, passaram a cobrar contribuições compulsórias sob pena de represálias e a explorar negócios ilícitos (serviços clandestinos de televisão a cabo, distribuição de gás, transporte coletivo, cobrança de pedágios).





Estudos sobre a presença do narcotráfico em outras regiões do país têm sugerido o quanto as particularidades locais influenciam as relações entre esses mercados e os padrões de insegurança local. Em São Paulo, não tem sido diferente com o surgimento do crime organizado, altamente centralizado e hierarquizado, controlado a partir das prisões e se irradiando pelos bairros populares e com o concurso de pistoleiros profissionais. Entre 12 e 20 de maio de 2006, 439 pessoas foram mortas por armas de fogo, no Estado de São Paulo. Comparativamente aos dados de igual período em anos anteriores, bem como às semanas anteriores e posteriores a esse período, o volume de mortes é bastante elevado, sugerindo um cenário de excepcionalidade. Essas mortes foram acompanhadas de ondas de violência, como rebeliões em 73 presídios do Estado, agressões e ataques contra agentes públicos, sobretudo policiais e agentes penitenciários; contra civis; contra prédios privados, como bancos, e prédios públicos, como postos policiais; além de incêndios de veículos de transporte público, como ônibus.

O mais surpreendente foi a paralisação temporária das atividades na maior cidade do país, São Paulo, contribuindo, com impressionante rapidez, para exacerbar sentimentos de medo e insegurança que há muito se encontram disseminados entre seus habitantes. Logo, as ondas de violência foram associadas à ação do crime organizado, mais particularmente do chamado Primeiro Comando da Capital (PCC), cujo centro irradiador são as prisões que compõem o sistema penitenciário paulista. Embora tenha havido trégua após os dias que se seguiram a 20 de maio, as ações persistiram até meados do mês de agosto, culminando com o sequestro de um jornalista da mais importante rede de telecomunicações do país – a Rede Globo –, cuja liberdade foi obtida após o atendimento de uma das exigências dos sequestradores: a transmissão, pela rede, de um comunicado de cerca de três minutos subscrito pelo PCC.

É curioso observar, contudo, que essa explosão de violência urbana, acentuando o pânico nas cidades e a insegurança entre os cidadãos, ocorreu justamente em um período de queda das taxas de homicídio, em particular no Estado de São Paulo – o mais rico e desenvolvido da federação –, bem como no contexto de crescentes investimentos em segurança pública e de formulação de políticas governamentais em





nível federal, visando ao controle legal do crime e da violência, jamais antes tentadas sequer pelos governos da ditadura militar.

A expansão do crime organizado se alimenta ainda do envolvimento de segmentos da classe média e mesmo de elevados estratos socioeconômicos nas atividades conexas, como lavagem de dinheiro, fraudes bancárias, corrupção de autoridades e governantes. É cada vez mais irrecusável o circuito monetário produzido pelo comércio e atividades ilegais. A renda gerada financia proteção social para moradores nos bairros onde o tráfico se instala, colabora na urbanização local e até mesmo na melhoria das instalações de lazer e de segurança, apoia campanhas de políticos a cargos públicos e influencia a implementação de políticas urbanas. Rompem-se as fronteiras entre o legal e o ilegal.

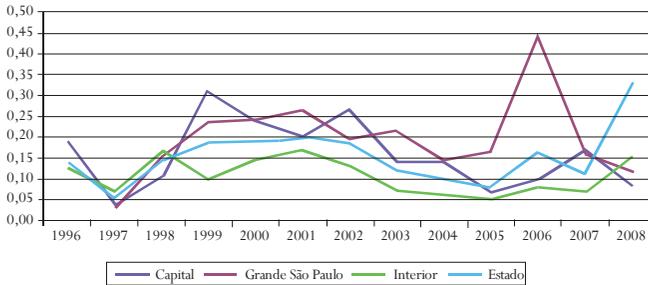
A resposta do Estado brasileiro tem sido caracterizada por ambivalência, ora legislando e apostando em políticas do tipo “mão dura” ou tolerância zero, ora em políticas “liberais” e inscritas no território dos direitos humanos, priorizando a humanização do tratamento penal e focalizando a proteção dos direitos de grupos determinados (mulheres, crianças, negros, idosos). Oscila entre lei e ordem, de um lado; e, de outro, programas de direitos humanos. Convocados a combater o crime a qualquer custo, policiais, recorreram ao uso abusivo da força. As polícias continuam subindo os morros ou entrando arbitrariamente nas habitações populares à procura de bandidos, matando suspeitos inclusive sem qualquer histórico criminal. Mesmo quando atiram em criminosos, o fazem às margens da lei, já que a Constituição brasileira prevê a garantia de defesa legal a quem quer que esteja sendo incriminado ou julgado. Além do mais, não há pena de morte prevista nas leis penais. Os autores dessa violência institucional raramente são penalmente responsabilizados, tampouco há prestação de contas à sociedade a respeito dos ganhos em termos de segurança pública com tais políticas. O Gráfico 3 ilustra esse fenômeno.

Na capital, essas mortes caíram pela metade ao longo de 1996 e 2008. Foram de 0,19 para 0,08 ocorrência/100 mil habitantes. No entanto, cresceram na região metropolitana, de 0,03 ocorrência, em 1997, para 0,12 ocorrência/100 mil habitantes em 2008. No interior





GRÁFICO 3
ESTADO DE SÃO PAULO. EVOLUÇÃO DAS TAXAS DE MORTOS EM CONFRONTO COM A
POLÍCIA CIVIL, POR 100 MIL HABITANTES. 1996-2008



Fonte: SSP-SP

do Estado não foi diferente, embora o crescimento tenha sido mais discreto: de 0,12 ocorrência/100 mil habitantes em 1996, para 0,16 em 2008. A tendência verificada no Estado de São Paulo, no conjunto, foi no sentido de elevar-se o número de registros. Subiram de 0,14 ocorrência/100 mil habitantes para 0,33 em 2008 – isto é, dobraram ao longo do período considerado.

A despeito do enorme crescimento das ocorrências policiais desde o início dos anos 70 do século passado, poucos crimes são investigados e punidos. São recorrentes sentimentos coletivos, registrados em sondagens de opinião, segundo os quais os crimes cresceram, tornaram-se mais violentos e não são punidos. Ao mesmo tempo, é forçoso reconhecer a mobilização da sociedade civil visando não apenas a denunciar casos de graves violações de direitos humanos, corrupção, arbitrariedades de toda sorte, como também a propor programas de ação que incluem campanhas de esclarecimento, parcerias entre organizações governamentais e não governamentais, assistência às vítimas.

Contudo, não é correto dizer que nada mudou no campo da segurança pública desde o último quartel do século 20. Pressões da sociedade civil organizada, em especial dos formadores de opinião, de movimentos de defesa de direitos, de partidos políticos, de estudiosos e especialistas em torno de universidades e centros de pesquisa





caminharam no sentido de promover mudanças nas políticas públicas de segurança. Não é possível nos limites deste texto promover uma análise exaustiva de todos os programas em curso e de seus resultados. Porém, para finalizar, convém destacar algumas iniciativas que sinalizam para mudanças, conquanto seus efeitos e conseqüências ainda não possam ser claramente examinados, analisados e criticados.

De início, duas breves observações. É corrente na literatura brasileira especializada no estudo do crime e da violência no Brasil (ADORNO e BARREIRA, 2010) a percepção de que nunca teria havido nessa sociedade, mesmo a partir de sua existência como sociedade-estado independente e republicana, o monopólio estatal da violência. Em diferentes momentos da história social e política, o controle legal da violência conviveu com a existência de grupos particulares armados, com o uso arbitrário do poder coercitivo por forças policiais e com a existência do chamado crime organizado, nos dias atuais. Ainda que o cenário brasileiro esteja muito longe do que se passou, por exemplo, na Colômbia desde meados do século 20, é inegável que o monopólio estatal da violência constitui um sério desafio ao controle legal da violência nessa sociedade. Uma segunda observação diz respeito às políticas de segurança pública. Muitos suspeitam que nunca houve efetivamente políticas públicas de segurança, exceto recentemente. Suas primeiras formulações datam da transição do regime militar para a democracia. Foram os governos democráticos que, preocupados com as heranças autoritárias nas forças policiais, cuidaram de introduzir reformas nas diretrizes impressas às agências policiais de forma a coibir o uso abusivo da força policial, por um lado, e a alcançar maior eficiência institucional. Ainda que matéria sujeita a controvérsia, tudo indica que a partir dos governos FHC e Lula da Silva políticas públicas de segurança tornaram-se matéria do governo federal, para além das tradicionais práticas repressivas dos governos estaduais.

Eleito em outubro de 1993, o governo FHC (1994-2002) propôs redefinir os rumos do desenvolvimento no país para a próxima geração. No âmbito da segurança pública, o programa de governo partiu de um diagnóstico do cenário de insegurança no Brasil contemporâneo para elaborar programa de governo cujo objetivo foi retomar o controle da criminalidade mediante o respeito aos princípios constitucio-





nais, o rigoroso cumprimento das leis penais e o fortalecimento das agências do sistema de segurança e justiça. Em decorrência, fixaram-se quatro linhas de ação: a) cooperação com os estados e municípios na defesa da segurança pública; b) justiça mais rápida e acessível para todos; c) reaparelhamento e reorganização dos órgãos federais de segurança e fiscalização; d) implementação e aperfeiçoamento do sistema penitenciário previsto na legislação vigente. Cada uma dessas linhas de orientação vinha acompanhada de metas, dentre as quais o apoio aos governos estaduais para a construção, reforma, ampliação e reequipamento de penitenciárias e estabelecimentos prisionais.

O governo Lula da Silva (2003-2006) não alterou substantivamente esses propósitos. Seu programa também investiu em lei e ordem, prevendo medidas não muito distintas das do governo anterior. Porém, procurou superar o que lhe parecia descompasso no governo FHC: elevada capacidade propositiva e baixa capacidade de execução. À diferença do governo anterior, propôs-se a atuar em duas direções. Em primeiro lugar, assumir uma função efetivamente coordenadora da política nacional de segurança, imprimindo novos termos às relações entre governo federal e governos estaduais, frequentemente conflituvas em virtude da natureza do pacto federativo no Brasil⁸. Assim o fez, por meio de convênios nos quais, em troca de financiamento e recursos federais, os governos estaduais se comprometiam à adoção de diretrizes nacionais para as políticas de segurança pública. Dessa iniciativa, resultou o Pronasci (Programa Nacional de Segurança e Cidadania). Em segundo lugar, pela maior presença da sociedade civil organizada nos conselhos encarregados da gestão de políticas setoriais.⁹

Essas políticas têm sido acompanhadas de inúmeros planos de ação que incidem sobre a modernização das polícias, inclusive novas diretrizes para o recrutamento e a seleção de agentes policiais, para a formação e o aperfeiçoamento profissionais, para a regulamentação de ações policiais (em especial, o uso da força e a abordagem de grupos sociais

8 No Brasil, segurança pública é matéria dos governos estaduais, que dispõem de autonomia para organizar suas forças repressivas. Ao governo federal cabe tão somente reprimir os crimes de competência federal (como o tráfico internacional de drogas, por exemplo), mantendo, para isso, forças civis – a polícia federal, não militarizada – afetas ao Ministério da Justiça.

9 Esses dois parágrafos foram parcialmente extraídos de Adorno (2008).





portadores de identidades e singularidades), condições materiais de trabalho e de vida, controle das operações internas, aperfeiçoamento dos instrumentos de monitoramento de cenários e situações, como as estatísticas. Todas essas mudanças requerem permanente parceria entre o governo federal e governos estaduais, o que, por sua vez, demanda negociações políticas regulares. Porém, até onde se sabe, nada disso tem sido suficiente para romper o forte corporativismo que ainda domina as forças policiais.

Mudanças nas políticas têm exigido também mudanças legislativas, cujos efeitos são bastante contraditórios. Ora atendem a pressões dos setores mais conservadores da sociedade em direção ao endurecimento penal. Ora atendem aos setores mais liberais no sentido da promoção de mudanças compatíveis com os direitos humanos. No conjunto, essas mudanças são pouco permeáveis aos hábitos profissionais e ocupacionais dominantes nas agências encarregadas de aplicar lei e ordem. Nesse domínio, o sistema de justiça penal, que inclui as agências judiciais (como o Ministério Público e os tribunais de justiça penal), tem-se revelado os mais resistentes às mudanças. A justiça permanece lenta, contribuindo para a percepção coletiva de que, no Brasil, as taxas de impunidade para os crimes são as mais elevadas. Nessa mesma direção, as políticas penitenciárias não têm logrado acompanhar as exigências de modernização de todo o sistema de segurança pública e justiça criminal. Os governos ainda estão reféns da necessidade de saldar seu passivo na área — isto é, expandir a oferta de vagas mediante a construção de novas penitenciárias (já que o déficit permanece alto em função do maior protagonismo do aparelho repressor em encarcerar criminosos) e a criação de condições de controle de amplas massas carcerárias segundo padrões de respeito aos direitos do preso, consagrados em convenções internacionais das quais o Brasil é signatário. No mais, suspeita-se que essa política venha contribuindo para expandir o controle do crime organizado nas prisões, como ocorreu no Estado de São Paulo (ADORNO e SALLA, 2007; DIAS, 2011).

Tudo indica que estamos em fase de transição. O êxito de parte das iniciativas depende do concurso de inúmeras circunstâncias, particularmente da capacidade do poder público para superar os desafios herdados do passado e, ao mesmo tempo, para agir a partir da construção





de cenários futuros e possíveis da evolução do crime e da violência no Brasil. Além de recursos (materiais e humanos) e técnicos (*expertise*, equipamentos tecnológicos, mapeamento da distribuição das ocorrências, inovações no policiamento), as políticas públicas de segurança tornam-se cada vez mais problemas políticos, que requerem o concurso de múltiplos atores e permanentes negociações políticas em torno de avanços conquistados e de retificações de caminhos.

Referências

ADORNO, S. Políticas públicas de segurança e justiça penal. *Cadernos Adenauer*, Rio de Janeiro, ano IX, n. 4, p. 9-27, out./dez. 2008.

_____. Violência e crime: sob o domínio do medo na sociedade brasileira. In: BOTELHO, A.; SCHWARCZ, L. (Org.). *Agenda brasileira: temas para uma sociedade em mudança*. São Paulo, Companhia das Letras, 2011. p. 554-564.

ADORNO, S.; BARREIRA, C. A violência na sociedade brasileira. In: MARTINS, C. B.; MARTINS, H. H. T. de S. (Org.). *Sociologia: Horizontes das ciências sociais no Brasil*. São Paulo: Anpocs, 2010. p. 303-374.

ADORNO, S.; PASINATO, W. Violência e impunidade penal: da criminalidade investigada à criminalidade detectada. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 7, p. 51-84, jan. mar. 2010.

ADORNO, S.; SALLA, F. Criminalidade organizada e os ataques do PCC. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 21, n. 61, p. 7-29, dez. 2007.

AQUINO, J. P. D. Redes e conexões parciais nos assaltos contra instituições financeiras. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 10, p. 76-100, out./nov./dez. 2010.

CHESNAIS, J. C. *Histoire de la violence*. Paris : Laffont, 1981. (Collection Pluriel).

DIAS, C. N. C. *Da pulverização ao monopólio da violência: expansão e consolidação do Primeiro Comando da Capital (PCC) no sistema*





- carcerário paulista. 2011. 340 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.
- MISSE, Michel. *Crime e violência no Brasil contemporâneo: estudos de sociologia do crime e da violência urbana*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
- ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE SALUD. *Situación de la salud en las Americas: indicadores básicos*. Washington,, 2005.
- PERES, M. F. T. *et al.* Queda dos homicídios em São Paulo, Brasil: uma análise descritiva. *Rev. Panam. Salud Publica*, Washington, DC, v. 29, n. 1, p. 17–26, jan./feb. 2011.
- SEADE – *Anuários*, vários anos.
- WASELFISZ, J. J. (2010). *Mapa da violência 2010: anatomia dos homicídios no Brasil*. São Paulo: Instituto Sangari, 2010.
- WIEVIORKA, M. O novo paradigma da violência. *Tempo Social: Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 5-41, maio 1997.
- ZALUAR, A. *Integração perversa: pobreza e tráfico de drogas*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.





Ouvidorias de Polícia e Redução da Letalidade em Ações Policiais no Brasil

Viviane de Oliveira Cubas

Pesquisadora do Núcleo de Estudos da Violência da
Universidade de São Paulo

Em 2008, o Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV/USP) e a Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH) estabeleceram convênio dentro do Programa de Apoio Institucional às Ouvidorias de Polícia e Policiamento Comunitário (POPC) da referida secretaria, financiado pela União Europeia. Nesse convênio, o NEV ficou responsável pelo desenvolvimento de uma metodologia de registro e análise dos casos de letalidade em ações policiais, das providências adotadas e dos resultados obtidos pelas polícias e governos em relação ao problema, metodologia essa a ser utilizada pelas ouvidorias de polícia do país. Para essa tarefa, a equipe de pesquisa visitou as então 14 ouvidorias de polícia existentes no país e realizou um diagnóstico da situação desses órgãos, considerando desde aspectos estruturais até seus procedimentos de trabalho. Neste texto, apresentam-se os resultados desse balanço.

As ouvidorias de polícia, órgãos de controle externo das polícias, têm como missão contribuir para o aperfeiçoamento da qualidade dos serviços de segurança pública prestados pelas polícias, particularmente mediante a adequação das práticas e ações policiais às normas nacionais e internacionais de proteção dos direitos humanos. Funcionam como *ombudsman* da segurança pública e, em seu modelo ideal, são dirigidas por um representante da sociedade civil que realiza o monitoramento das atividades da polícia. Dentre suas funções, estão receber as queixas, acompanhar os procedimentos instaurados pelas polícias, monitorar as políticas de segurança pública e, em alguns países, até mesmo investigar, com peritos próprios, casos de letalidade policial.





A letalidade policial, entendida aqui como as mortes resultantes de ações policiais, é um dos principais aspectos a serem trabalhados pelas ouvidorias de polícia. A discussão sobre letalidade em ações policiais está presente nos debates sobre a democratização brasileira, melhoria da segurança pública, particularmente, melhoria da qualidade dos serviços prestados pelas polícias, e o aumento da confiança da sociedade nas polícias.

O grande número de vítimas nas ações policiais é frequentemente apontado como um dos indicadores da fragilidade da democracia no Brasil e de suas polícias que, não obstante os avanços alcançados desde a transição para a ordem democrática, não lograram romper com padrões institucionais autoritários que enfraquecem as garantias dos direitos de cidadania. As recorrentes práticas policiais arbitrárias, abusivas ou claramente ilegais, na maioria das vezes contra populações pobres, jovens e moradores das periferias, parecem revelar um padrão de violência institucional que não foi interrompido na democracia, apesar das garantias introduzidas pela Constituição de 1988 no campo dos direitos civis. Ainda hoje, essas práticas representam um desafio às novas democracias e à reestruturação de suas forças policiais, no sentido de transformá-las, de forças usadas para manter uma ordem política específica, em instituição garantidora dos direitos dos cidadãos. Todo esse debate tem resultado na multiplicação dos órgãos de controle da polícia no Brasil e em diversos países do mundo.

Atualmente, 17 estados brasileiros possuem ouvidorias de polícia¹. Entretanto, boa parte delas não contam com condições adequadas para funcionar. Além da carência de recursos materiais e humanos, não há padronização de procedimentos de trabalho comuns a todas elas, sobretudo no que se refere à letalidade em ações policiais. Isso se aplica aos indicadores utilizados, às fontes de informações, à periodicidade e frequência com que têm acesso aos casos, dentre outros procedimentos. Outra dificuldade enfrentada por algumas dessas ouvidorias é a falta de respaldo dos governos dos respectivos estados, que acaba

1 São Paulo (1995), Pará (1996), Minas Gerais (1997), Espírito Santo (1998), Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro (1999), Paraná, Mato Grosso, Rio Grande do Norte e Pernambuco (2000), Goiás (2002), Santa Catarina (2003), Bahia (2004), Ceará (2007), Maranhão, Paraíba e Amazonas (2008). As últimas três ouvidorias não fizeram parte do projeto NEV porque estavam sendo implementadas durante o desenvolvimento da pesquisa.





afetando a legitimidade e limitando a capacidade de atuação das ouvidorias, uma vez que são dependentes desses governos, para recursos humanos e materiais.

O desenvolvimento da referida metodologia teve como objetivo criar um método padronizado para coleta e análise de informações, que permitisse superar parte desses obstáculos e assegurasse a coleta sistemática de informações, a possibilidade de comparação dos dados ao longo do tempo, e que diminuísse a sempre possível contaminação dos dados pelos valores ou crenças de quem os coleta, e o risco de os coletores manifestarem tendências contra ou a favor das forças policiais.

Os procedimentos de trabalho consistiram, inicialmente, na elaboração do panorama geral e em análises do perfil das ouvidorias em 2008, da perspectiva dessas ouvidorias para fazer o controle externo das polícias e monitorar os casos de letalidade nas ações policiais. Para isso, a equipe de pesquisa NEV/USP visitou cada uma das 14 ouvidorias então existentes, tomou conhecimento dos seus procedimentos e rotinas, aspectos estruturais e de gestão, entrevistou ouvidores e funcionários. A partir desse levantamento, e de pesquisa na literatura nacional e internacional, foi desenvolvida a metodologia a ser utilizada pelas ouvidorias.

Breve histórico sobre o controle externo

Os primeiros órgãos de controle externo da polícia surgiram na década de 1950 nos Estados Unidos como resultado da pressão exercida por grupos da sociedade civil, em busca de resposta às queixas registradas contra policiais. Os diversos conflitos entre policiais e manifestantes durante os protestos políticos por direitos civis na década seguinte intensificaram a reivindicação por canais que atendessem às reclamações da população contra a conduta de policiais e que cobrassem providência contra abusos. Desde então, criaram-se várias formas de controle externo, com a participação da sociedade civil. Inicialmente, o controle externo tinha como foco a punição das más condutas policiais; posteriormente, essa atividade se tornou muito mais abrangente e passou a ter o objetivo não apenas de punir, mas de garantir máxima conformidade da atividade policial com os requerimentos legais e as políticas estabelecidas.





No Brasil, as questões relacionadas às polícias e suas formas de controle foram definidas, no governo democrático, pela Constituição de 1988. A partir dela, foi estabelecida a autonomia dos estados da União para a administração da segurança pública em seu território e o modelo de policiamento a ser observado. Como resultado, cada um dos estados possui duas forças policiais: a Polícia Civil, responsável pelo registro de ocorrências, investigação dos crimes, emissão de documentos e execução de decisões judiciais (mandados de prisão, de busca e apreensão), e a Polícia Militar, corporação fardada, responsável pelo policiamento ostensivo. Cada uma delas tem seus próprios regimentos, processos de seleção, treinamento, hierarquias, códigos disciplinares e instâncias de julgamento.

Ambas estão submetidas a duas formas de controle. O *controle interno*, efetuado pelos próprios membros da instituição, por meio de um órgão específico denominado Corregedoria, sendo que cada uma das polícias possui a sua própria Corregedoria. O *controle externo*, efetuado pelos Ministérios Públicos estaduais conforme o estabelecido pela Constituição de 1988. As ouvidorias de polícia são um tipo de controle externo que, em razão da autonomia dos estados, fica a critério dos governos a sua implementação ou não².

A primeira ouvidoria brasileira foi criada por decreto do governador do Estado de São Paulo, Mário Covas, em 1995, no seu primeiro dia de governo. Sua criação foi estimulada por uma série de fatores, dentre os quais a presença de grupos atuantes da sociedade civil que desde o “caso Carandiru” já pressionavam o governo para que empreendesse reformas nas polícias e criasse controles externos. Dois anos depois, em março de 1997, após o “caso Diadema”, em que policiais foram filmados extorquindo e torturando pessoas, a ouvidoria e os grupos da sociedade civil conseguiram novo apoio político para fazer aprovar a lei que regulamentava essa ouvidoria de polícia. Essa estratégia garantia a existência do órgão, independente da disposição política de governos futuros, favorável ou desfavorável à ação das ouvidorias. A ouvidoria de

2 Considerando ainda uma definição mais abrangente de controle externo, podem ser incluídos aqui outras instituições (tais como a imprensa) e grupos da sociedade civil entre outros, porém somente os grupos especializados dos Ministérios Públicos estaduais, os relatórios elaborados por observadores internacionais e as ouvidorias de polícia são formas de controle que atuam exclusivamente sobre a atividade da polícia.





São Paulo foi o ponto de partida para a criação das demais ouvidorias brasileiras, algumas motivadas pela participação da sociedade civil, outras por incentivos do governo federal.

Várias foram as ações nesse sentido. Os Programas Nacionais de Direitos Humanos, o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos e o Plano Nacional de Segurança Pública apóiam programas de redução da letalidade, a criação de ouvidorias e a modernização daquelas já existentes. Outra ação do governo federal foi criar, em 1999, no âmbito do Ministério da Justiça, o Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia, posteriormente transferido para o âmbito da atual Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. O Fórum é presidido por um ouvidor de polícia, realiza reuniões periódicas e seu objetivo é, dentre outros, oferecer sugestões para o aperfeiçoamento institucional, tanto das próprias ouvidorias quanto das forças policiais. Em sua primeira reunião, realizada em agosto de 1999, o Fórum elaborou uma carta de recomendações gerais para a criação das ouvidorias no país, em que se enfatizavam os critérios de autonomia administrativa e independência das corporações policiais para esses órgãos.

Apesar dos esforços, vários estados ainda não implementaram ouvidorias de polícia; dentre as existentes, é possível identificar uma grande heterogeneidade quanto à autonomia e independência das várias ouvidorias, aspectos estruturais e aspectos de gestão, o que, consequentemente, contribui para que essas agências apresentem atuação e resultados bastante distintos.

Autonomia e independência

A autonomia e independência em relação aos órgãos que irá fiscalizar é uma das premissas básicas de uma agência de controle. Em 2008, das 14 ouvidorias: oito estavam regulamentadas por lei; três por decreto; duas por lei e decreto; e uma não apresentava nenhum embasamento legal. Ouvidorias regulamentadas por lei são mais estáveis, uma vez que não ficam vulneráveis às mudanças de governo. Contudo, se essa lei não contemplar as garantias mínimas necessárias, como número de funcionários, estrutura física, dentre outros, a existência da ouvidoria fica garantida, mas não são asseguradas condições mínimas





para que funcione. Da mesma forma, a subordinação desses órgãos às Secretarias de Segurança é outro aspecto que impõe alguns limites à capacidade de contestação dos ouvidores. Dentre as 14 ouvidorias, apenas uma delas não se encontrava atrelada a essa secretaria.

Outro aspecto que merece destaque é a escolha do ouvidor e os requisitos para o ocupante do cargo. Das 14 ouvidorias, somente nove delas possuíam impedimentos formais para que o cargo de ouvidor fosse ocupado por pessoa que não possuísse nenhum vínculo, atual ou anterior, com as forças policiais. Por mais contraditório que seja à própria definição de controle externo, ouvidorias que não contavam com esse dispositivo tiveram ou tinham policiais ou ex-policiais no comando de suas atividades, fator que pode comprometer seriamente a credibilidade da agência perante a população. Somente em cinco outras ouvidorias há a participação de membros da sociedade civil no processo de escolha do ouvidor, o que parece ter forte influência no perfil escolhido.

Considerando ainda que um dos principais problemas das polícias brasileiras é a alta letalidade em suas ações, o trabalho das ouvidorias ficava bastante comprometido, uma vez que apenas três ouvidorias tinham acesso automático aos casos de letalidade, via registros das próprias polícias. Às demais que quisessem fazer monitoramento desses casos era necessário recorrer a outras fontes, como jornais impressos, grupos da sociedade civil ou trabalhar apenas com as denúncias encaminhadas a elas. Como resultado, poucas ouvidorias conseguiam fazer um acompanhamento mínimo desses casos.

Aspectos estruturais

Os recursos humanos e materiais também são aspectos importantes que podem influenciar a eficiência das ouvidorias. Em 2008, quatro ouvidorias ainda ocupavam instalações compartilhadas com as próprias secretarias de segurança ou mesmo corporações policiais, um fator que pode desencorajar as pessoas a buscarem a ouvidoria como canal para denúncias. Em três ouvidorias, o controle do acesso na portaria é feito por policiais, mediante a apresentação de documento de identificação.





Em nenhuma ouvidoria há processos bem definidos de seleção de seus recursos humanos. Algumas ouvidorias contam com funcionários antigos, que conhecem muito bem as rotinas e os procedimentos do trabalho. O conhecimento adquirido por eles é resultado do tempo em que estão na ouvidoria e de interesses pessoais em se aperfeiçoar em sua atividade, e não consequência de um processo sistemático de formação ou capacitação dessas pessoas. Há uma instabilidade de funcionários, pois vários deles são indicados politicamente ou são transferidos de outros setores do serviço público sem terem, necessariamente, alguma identificação com as atividades da ouvidoria.

Do mesmo modo, não há nenhum treinamento ou capacitação para novos ou antigos funcionários. Os funcionários possuem as formações mais diversas e quando chegam à ouvidoria são orientados pelos funcionários mais antigos ou, em alguns casos, pelos próprios ouvidores. As capacitações e palestras, quando ocorrem, normalmente são direcionadas apenas aos ouvidores que dificilmente repassam as informações obtidas nesses eventos aos seus funcionários.

Apesar de, na maioria das ouvidorias, haver computadores em quantidade compatível com as equipes de trabalho, parte desses equipamentos estava obsoleta ou não contava com acesso à internet. Apenas cinco ouvidorias possuíam *software* próprio para o registro e acompanhamento dos casos trabalhados; nas demais, o controle era feito em programas comuns para edição de texto e planilhas.

A disponibilidade de canais acessíveis e gratuitos de comunicação com as ouvidorias é um aspecto fundamental se considerarmos que todas elas estão instaladas nas capitais e não possuem nenhum representante local para atender aos cidadãos dos outros municípios. Apesar da atribuição de atender aos casos de todo o estado, apenas a metade das ouvidorias (sete) dispunham de linha 0800 disponível para o recebimento de denúncias. Na ausência desse recurso, as denúncias poderiam ser feitas por carta, correio eletrônico ou por ligação custeada pelo denunciante. Uma ouvidoria tinha adotado uma alternativa à ligação gratuita. Por iniciativa do próprio ouvidor, foi estabelecido um convênio com os Correios para disponibilizar cartas pré-pagas nas agências do interior do Estado, destinadas ao envio de denúncias à ouvidoria.





Em 2008, apesar dos avanços no acesso à internet, apenas seis ouvidorias possuíam páginas próprias. Somente cinco ouvidorias tinham suas informações apresentadas nos *sites* das secretarias de segurança de seus respectivos estados; e em apenas uma corporação policial foi possível encontrar, em seu *website*, o atalho para a página da ouvidoria de polícia.

Aspectos de gestão

De maneira geral, as atividades da ouvidoria são determinadas conforme o perfil do ouvidor: ouvidores mais acostumados à militância impõem um ritmo mais proativo às ouvidorias, enquanto que os ouvidores menos combativos desenvolvem um trabalho mais moderado, muitas vezes se limitando ao registro das denúncias que chegam ao órgão.

Quanto aos procedimentos em relação aos casos trabalhados pelas ouvidorias, metade delas limitava suas ações ao registro do caso e seu posterior encaminhamento à Corregedoria de Polícia ou ao Ministério Público. Feito o encaminhamento, a cobrança por respostas para os casos não era a regra. Em várias situações, eram expedidas apenas respostas padronizadas aos cidadãos que buscavam a ouvidoria, indicando que a reclamação havia sido encaminhada às instâncias devidas. Ouvidorias que exerciam algum acompanhamento dos casos monitoravam o andamento das investigações até a fase judicial.

Ainda que a letalidade nas ações policiais seja alta em todo o país, cinco ouvidorias não realizavam nenhum acompanhamento sistemático desses casos. Dentre as outras oito que desenvolviam algum acompanhamento, apenas três delas tinham feito análises mais detalhadas.

Além do registro ou acompanhamento dos casos que recebem, poucas ouvidorias desenvolvem atividades em parceria com outras instituições. Nesses poucos casos, desenvolvidos por iniciativa própria dos ouvidores, a ouvidoria tenta tornar-se mais conhecida entre a população e entre os próprios policiais, ou busca apoio para o processamento e acompanhamento jurídico dos casos mais graves.

Comum a todas as ouvidorias é a elaboração de relatórios periódicos das atividades desenvolvidas. Contudo, apenas oito ouvidorias





tornam públicos esses relatórios, geralmente via internet; as demais tinham seus relatórios restritos à circulação interna, entre os gestores da pasta da segurança. Os relatórios que são divulgados apresentam, em geral, apenas informações quantitativas, dando um panorama dos atendimentos realizados pela ouvidoria. Em raras ocasiões as ouvidorias elaboram relatórios analíticos dos casos, seja por não realizarem o monitoramento das ações policiais de forma efetiva ou por não terem pessoal qualificado para desenvolver esses estudos.

Considerações finais

Dentre os obstáculos apresentados, a falta de independência política e econômica parece representar o principal entrave às ouvidorias. Para que o controle externo se traduza em mudanças, precisa ser pensando e implementado como órgão moderno e ter fundamentação legal que garanta os requisitos mínimos para trabalho eficiente de controle externo da atividade policial. Apesar da grande heterogeneidade das ouvidorias de polícia no país, é possível identificar algumas semelhanças que permitem demarcar a existência de três grupos que caracterizam esses órgãos como mais próximos ou mais distantes de um modelo ideal de ouvidoria.

O grupo mais próximo do modelo ideal é composto de cinco ouvidorias, nas quais a sociedade civil participa da escolha do ouvidor; os ouvidores possuem mandato para o exercício do cargo; e lhes é proibido ter qualquer vínculo com as instituições policiais. São ouvidorias que possuem maior independência para o exercício do controle externo, mas que, por essa mesma razão, carecem de recursos, uma vez que dependem do repasse de verbas feito pelas secretarias de segurança. O grupo intermediário é formado de seis ouvidorias cujos ouvidores não possuem vínculos com as polícias, mas também não possuem estabilidade no cargo; e suas atividades ficam restritas ao recebimento de queixas e emissão de respostas padronizadas aos reclamantes. O terceiro grupo é formado pelas três ouvidorias que mais se distanciavam do modelo ideal. Nessas ouvidorias, os ouvidores são policiais ou expoliciais, indicados pelos secretários de segurança ou governadores de estado. Justamente por terem vínculos com as polícias, esses ouvidores





possuem acesso aos dados policiais, contam com boa infraestrutura, mas não exercem ações proativas ou qualquer questionamento das políticas de segurança.

O que os estudos têm apontado é que mesmo as democracias ocidentais hoje consolidadas, que conseguiram alcançar um controle razoável sobre suas instituições policiais, tiveram de superar o problema da brutalidade policial; mas, nesse processo, os mecanismos de controle não são suficientes para a introdução de mudanças nas práticas policiais. Os recursos utilizados foram muito mais amplos e incluíram, além da responsabilização dos policiais envolvidos em abusos, mediante mecanismos de controle interno e externo, estratégias de aproximação entre corporações e comunidades, sobretudo nas comunidades onde as relações com a polícia eram mais difíceis.

Apesar dos resultados ainda modestos e dos obstáculos existentes, as ouvidorias representam um avanço para a democracia no país. A existência desses órgãos significa que a prestação de contas das forças policiais não se limita às instâncias internas, mas inclui instâncias externas que, em maior ou menor medida, acabam exigindo que os policiais tenham de remeter-se a outras formas e estruturas de controle e avaliação de procedimentos. Nesse sentido, novos olhares sobre a investigação e os procedimentos adotados podem contribuir para a maior transparência dos órgãos policiais e criar oportunidades para o aperfeiçoamento da atividade policial.

Referências

- ARAÚJO, Osvaldina. O controle da atividade policial, um olhar sobre a Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública do Estado do Pará. 2008. 169 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.
- COMPARATO, Bruno. *As ouvidorias de polícia no Brasil: controle e participação*. 2005. 261 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.





CUBAS, Viviane de O. Accountability e seus diferentes aspectos no controle da atividade policial no Brasil. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 8, p. 75-99, abr./maio/jun. 2010.

GOLDSMITH, Andrew J.; LEWIS, Colleen. *Civilian oversight of policing: governance, democracy, and human rights*. Oxford: Hart, 2000.

LEMGRUBER, Julita; MUSUMECI, Leonarda; CANO, Inácio. *Quem vigia os vigias? Um estudo sobre controle externo da polícia no Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 2003.







Políticas Públicas: vetores políticos







Políticas Públicas: o vetor político e a intervenção do Ministério Público

Jorge Luiz Ussier
Procurador de Justiça. Coordenador Geral do
Centro de Apoio Operacional Cível e de Tutela Coletiva
do Ministério Público do Estado de São Paulo

Poderia começar esse debate dizendo que grande parte, senão a maior, do trabalho realizado pelo Ministério Público na defesa dos interesses difusos e coletivos relaciona-se diretamente com a questão da ineficiência das políticas públicas.

No mundo ideal imagina-se que os poderes políticos existem para servir ao bem comum, para a defesa dos interesses públicos. Daí poder-se-ia imaginar que políticas públicas bem planejadas e executadas dispensariam qualquer atuação do Ministério Público nas mais diversas áreas, desde a tutela da infância e juventude, até a tutela dos direitos do consumidor, restando conflitos apenas na seara da esfera privada, ou, em outras palavras, demandas judiciais ou inquéritos civis contra pessoas físicas ou jurídicas de direito privado.

A realidade, porém, é outra.

Verifica-se, no cotidiano de uma promotoria de justiça de tutela de interesses difusos, grande ineficiência no cumprimento e execução das mais diversas políticas públicas, e não é por outra razão que o poder executivo e seus representantes acabam sendo frequentes réus ou investigados em inquéritos civis de improbidade administrativa, tutela do meio ambiente e urbanismo, proteção da infância e juventude, defesa de direitos humanos, saúde e educação.

E muito dessa ineficiência realmente provém da questão proposta para este debate: o viés político.





Viés político – opção ou desvio?

O viés político – considerado idealmente como a opção do agente político responsável – não é fácil de ser enquadrado pelo Poder Judiciário através dos clássicos instrumentos processuais.

Por exemplo, a opção do governante sobre se determinada verba de um programa federal de obras de infraestrutura deva ir para um município ou para outro não poderá ser discutida diretamente no Judiciário, a menos que tenha havido desvio de finalidade quanto à execução daquela determinada política pública.

Em outras palavras, o Ministério Público só virá a intervir em questões relativas à execução de políticas públicas nas hipóteses em que haja no mínimo desvio de finalidade ou quando tenha havido dolo ou culpa afetando a probidade administrativa.

Frise-se aqui, sob o prisma das atribuições e atividades do Ministério Público, a distinção que se fará neste debate entre a execução de políticas públicas já estabelecidas e a implementação das políticas públicas necessárias.

Pois bem, sob o prisma da execução das políticas públicas é preciso tratar aqui da questão do viés político sob o enfoque do desvio, seja ele qual for (inclusive técnico), não sendo correto, porém, tratar de situações em que haja o exercício legítimo das opções políticas daqueles que são escolhidos democraticamente para exercer tais opções, como se de desvio se trate.

Daí porque já se afirmou que diante de situações concretas de desvio de finalidade (bem como nas de dolo e culpa afetando a probidade administrativa que extrapolam os limites do debate aqui proposto) haverá sempre, em tese, a intervenção do Ministério Público.

A política mudou bastante, os políticos é que mudaram pouco

Antigamente era comum nas cidades do interior do Estado o cidadão ter que conviver com frequentes reformas urbanas a depender de qual candidato ganhasse as eleições municipais: ganhando o candidato “A”, este construía uma fonte luminosa na praça central; ganhando o candidato “B”, na eleição seguinte, este demolia a fonte e construía no local um coreto.





Exemplo clássico do vetor político de difícil enquadramento pela via judicial.

Hoje em dia essa dificuldade mudou de setor... Saiu do primeiro, passa pelo segundo e acabou no terceiro setor.

Vamos exemplificar com a análise de algumas questões atuais que envolvem a maior (e uma das mais importantes) das políticas públicas existentes no país: o Sistema Único de Saúde.

É bom lembrar, antes de tudo, que o Sistema Único de Saúde passou por grave crise de financiamento – ainda não totalmente debelada – logo após a aprovação de sua lei orgânica quando, ainda no governo Itamar Franco, em maio de 1993, foram suspensos os repasses de verbas à saúde por conta de acertos de caixa da previdência social¹.

Também faz parte da história política a tentativa levada a efeito na cidade de São Paulo, durante o último governo municipal do prefeito Paulo Maluf, da criação de um plano de saúde municipal, denominado “PAS”, desvirtuando e desvirtuado totalmente do Sistema Único de Saúde.

Exemplos clássicos do que pode fazer o vetor político em relação à consecução de políticas públicas, ainda que se trate da maior e de uma das mais importantes delas.

Atualmente é possível a identificação de algumas situações onde claramente o vetor político – mesmo se visto como simples opção política – cria situações de ineficiência do sistema, ou oferece subterfúgios nem sempre claros ou dentro dos limites dos princípios do SUS. Nessas situações, mesmo não havendo identificação de desvios (e, repita-se, nem se fale em dolo ou culpa quanto à probidade administrativa), o Ministério Público, por enquanto, está atento e vigilante, para, se o caso, utilizar dos instrumentos legais que possam ser necessários para garantir o respeito à consecução da política pública do Sistema Único de Saúde, respeitados os seus princípios.

Vamos aos exemplos, tirados da experiência prática no Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça Cíveis e de Tutela Coletiva.

1 Aqui não há espaço para a discussão dessa vital questão: o financiamento do SUS. A Emenda n. 29, ainda não regulamentada pelo Congresso Nacional, apesar do mérito da constitucionalização do financiamento do SUS – e da derrota daqueles que queriam verdadeiramente o fim do SUS – não resolveu como devia a questão do financiamento da saúde.





- 1) Em todas as regiões do estado e na capital existe uma pactuação² detalhada definindo o que o estado e os municípios devem fazer (por exemplo: dengue, desde a prevenção até o tratamento e internação dos doentes). Ocorre que a discussão desse pacto, na Comissão Intergestores Bipartite (CIB), muitas vezes acaba sendo político-partidária, a depender de que partido governa tal ou qual município, acabando por atrapalhar muito a organização regional do sistema.
- 2) Para integrar o SUS, os hospitais e demais equipamentos de saúde são cadastrados e o interesse político nunca deveria aparecer nessa questão, em que apenas deveriam prevalecer critérios técnicos. No entanto, o interesse político aqui também mostra sua(s) cara(s). Agora a hora – no Estado de São Paulo – é das Organizações Sociais (OS) que são qualificadas pelo gestor estadual ou municipal para prestar serviços no SUS, e das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) que são qualificadas no Ministério da Justiça para prestar serviços no SUS. Há muito interesse econômico e político nessas organizações, e o vetor político aqui impera.

Um exemplo específico dessa situação relativa ao terceiro setor: um hospital estadual de uma cidade da Grande São Paulo tinha um orçamento anual por volta de R\$ 60 milhões; logo depois de “oscipizado”, no ano seguinte o orçamento passou a mais de R\$ 170 milhões. Um aumento de quase 300%, mais do que suficiente para justificar a propalada eficiência da administração terceirizada.

Na mesma linha, um outro exemplo: um centro municipal especializado para tratamento de dependentes químicos, gerido por uma OS, com 80 leitos a um custo de R\$ 8.000,00 mensais cada um. A pergunta

2 O Pacto pela Saúde de 2006 (é uma portaria; vieram outras depois), que consistiu em um compromisso assumido pelos gestores do SUS, por meio do Ministério da Saúde, do Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass) e do Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (Conasems) teve como um dos objetivos principais especificar exatamente o que devem fazer a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, segundo essa regionalização e hierarquização. Assim, se um usuário está doente e entra no SUS pela “porta de entrada”, deve ali ser atendido no que for possível (por exemplo: atenção básica, da prefeitura) e depois levado a um hospital de referência para um atendimento mais complexo (média ou alta complexidade, em prefeituras de cidades maiores ou, mais comum, no estado); terminado esse tratamento, retorna para a origem e segue, por exemplo, com os remédios (sistema de referência e contrarreferência). Nesse percurso, é um absurdo admitir a ingerência política e de partidos porque, como se vê, todos devem trabalhar em conjunto, dentro de sua competência, e em acordo com os demais que auxiliarão no tratamento ou na cura do doente.





é: com esse mesmo valor não seria possível prestar o mesmo serviço – ou até melhor – através da administração direta municipal?

Como já se afirmou, na verdade o que se observa é que essas terceirizações do serviço público de saúde têm um viés político evidente, com conteúdo, no mínimo, de natureza econômica, ainda que sob o prisma da simples opção do agente político.

Opção alinhada ao Consenso de Washington embora formal e aparentemente decorrente do pacto do chamado “Estado de Bem-estar social”, uma vez que se trata de investimento em saúde pública.

Ocorre que, numa sociedade marcadamente capitalista (diria mesmo mercantilista), ninguém parece se importar com tais questões, aceitando-se como inevitáveis – em nome de falaciosa eficácia e eficiência da iniciativa privada – esses novos mecanismos que tornam o Estado um mero gestor/cumpridor de técnicas, deixando ao “todo soberano mercado” a manipulação de suas regras.

Em suma: podemos enxergar aqui a opção política de acabar com a política do verdadeiro estado de bem-estar social.

Voltando aos exemplos, agora nitidamente decorrente da mesquinha política.

3) Um hospital municipal de uma grande cidade do interior do Estado, referência de alta complexidade para tratamento de pessoas com deficiência e, portanto, de abrangência regional. Na cidade de sua sede (portanto de seu prefeito), todos os pacientes foram tratados com prioridade, praticamente “zerando” a questão, ao passo que as pessoas portadoras de deficiência das cidades vizinhas sofrem em longas filas de espera para atendimento.

Na saúde, a “política mesquinha” realmente acaba atrapalhando muito, uma vez que o SUS é um sistema “único”, dividido entre as três esferas do Poder Público (gestores federal, estadual e municipal), e muitas vezes um gestor joga o problema para o outro, isto é, para a outra cidade administrada por outro partido político. Também é comum o credenciamento e a autorização de funcionamento de unidades de saúde serem influenciados pela política, no mal sentido.

Mas não é só na saúde que se apresentam, aos olhos, ouvidos e opinião dos coordenadores do Centro de Apoio Operacional Cível e





de Tutela Coletiva³, os problemas relativos às políticas públicas decorrentes do vetor político.

Nas áreas de direitos humanos e infância e juventude, um aspecto político (não partidário) importante, ainda que não admitido ostensivamente, é que essas questões não geram votos de maneira proporcional ao investimento; exigem qualificação e articulação dos serviços, o que significa aumento de custos e atenção do poder público que poderia ser orientado para ações de maior visibilidade; outra, mais perversa principalmente em centros urbanos conurbados, é que eventual serviço de qualidade de um município pode “atrair” população dos vizinhos e isso é um grande tabu político quanto à universalização dos serviços.

Ações para regionalização do atendimento nessas áreas, que seriam justamente o ponto forte para seu equacionamento e solução, são dificultadas por prefeituras de partidos distintos que se negam a auxiliar, ou serem auxiliadas, por outras, gerando grande prejuízo à população.

Até mesmo na área de atuação da defesa do consumidor são notadas claras suspeitas de interferência política nas decisões dos agentes públicos, como pode ser vislumbrado nas seguintes circunstâncias:

- a falta de independência das agências reguladoras: a imprensa periodicamente noticia a nomeação de afilhados políticos para ocuparem diretorias de agências reguladoras, muitas vezes sem nenhuma qualificação técnica no que respeita à área de atuação do órgão. É mais do que lícito supor que os interesses que serão defendidos por esse agente público não serão exclusivamente voltados para a defesa dos consumidores ou do interesse público (de planos de saúde, de transporte aéreo, etc.);
- a confusão de interesses entre órgão fiscalizador e prestador de serviços públicos: os principais órgãos encarregados da fiscalização dos fornecedores do mercado de consumo são ligados ao Poder Público estadual (Procon, Ipem, Vigilância Sanitária). Até onde se pode perceber, esses órgãos têm trabalhado de forma razoavelmente eficiente; mas essa mesma eficiência nem sempre é encontrada quando a independência de seus agentes é tolhida por pressões de

3 Alguns dos exemplos aqui tratados, inclusive da saúde, me foram lembrados por promotores de justiça que respondem pela coordenação de áreas de atuação do Centro de Apoio Operacional Cível e de Tutela Coletiva, sob minha coordenação geral.





- toda ordem, quando se trata de fiscalizar e punir entidades estatais ou empresas concessionárias de serviços públicos;
- a fragilidade ou compromisso excessivo da autoridade local com os donos do poder local: não é raro ouvir histórias de prefeituras municipais em pequenas cidades do interior que relutam em instalar um Procon municipal justamente para não terem que fiscalizar e punir comerciantes ou prestadores de serviços que pertencem a grupos influentes na política local.

Como enfrentar essas questões? Como judicializar essas questões?

É importante distinguir duas situações em que a atuação do Ministério Público é exigida quando se pensa nas políticas públicas e o vetor político: (1) o Ministério Público como fiscal da implementação do que já está definido legalmente como política pública; e (2) o Ministério Público como indutor de políticas públicas – ao cobrar do Poder Público a implementação das políticas públicas necessárias.

Na primeira situação, parte-se da existência e vigência de norma legal exigindo a implantação das políticas. Há leis que disciplinam as políticas públicas do SUS, do Sistema Único de Assistência Social (Suas), do meio ambiente, de educação ambiental, de resíduos sólidos, de educação, da infância, dos idosos, das pessoas com deficiência, etc. Há diversas disposições na Constituição Federal, a partir do artigo 194, a respeito da necessidade da implementação de políticas públicas.

Nesses casos, o Ministério Público exercerá controle quando houver indício de ineficiência/ilegalidade/desvirtuamento causados por ação ou omissão do agente político responsável. Muitas vezes, esse controle, ou fiscalização, é levado, necessariamente, ao Judiciário. Ocorre que até bem pouco tempo atrás com enorme resistência e dificuldade quase insuperável; hoje com algum sucesso.

É necessário destacar a definição de política pública para o Judiciário: “as políticas públicas são execuções das normas legais ou constitucionais, verdadeiros mecanismos de sua efetivação ou um *law enforcement* (reforço para execução da lei). Não são apenas atos meramente políticos





ou de governo, os chamados “atos de gestão”. Assim, para o Judiciário, a política pública é apenas aquilo que tem base legal ou constitucional.

No entanto, o Judiciário ainda não entende, de maneira pacífica, que pode determinar ao Executivo a implementação dessas políticas públicas de base legal ou constitucional.

Há divergência de entendimento inclusive no Supremo Tribunal Federal (STF) e no Superior Tribunal de Justiça (STJ), como apurou a revista *Anuário da Justiça – Brasil 2011*, em sua quinta edição. A Tabela 1 é por si só esclarecedora. Como se vê, dos 11 ministros do STF, apenas seis responderam que ‘sim’, mas muitos deles com ressalvas. No STJ (1ª Seção), o ‘sim’ ganha, mas ainda com ressalvas.

TABELA 1

O JUDICIÁRIO PODE DETERMINAR QUE O EXECUTIVO IMPLEMENTE POLÍTICAS PÚBLICAS?

STF (1ª Turma)	
Cesar Peluso	Não, com ressalvas
Cármem Lúcia	Sim*
Marco Aurélio	Não
Ricardo Levandowski	Não, com ressalvas
Dias Toffoli	Sim, com ressalvas
Luiz Fux	Sim, com ressalvas
STF (2ª Turma)	
Gilmar Mendes	Sim, com ressalvas
Celso de Mello	Sim, com ressalvas
Ellen Gracie	Não*
Ayres Britto	Sim
Joaquim Barbosa	Sim*
STJ - 1ª Seção (1ª Turma)	
Benedito Gonçalves	Não
Hamilton Carvalhido	Sim
Teori Zavascki	Sim, com ressalvas
Arnaldo Esteves	Não, com ressalvas
STJ - 1ª Seção (2ª Turma)	
Humberto Martins	Sim
Asfor Rocha	Não
Castro Meira	Sim, com ressalvas
Herman Benjamin	Sim, com ressalvas
Mauro Campbell	Sim, com ressalvas

Fonte: <http://www.conjur.com.br/2011-mar-28/ministros-justica-definir-politicas-publicas-revela-anuario>.

*Com base em julgamento de caso concreto





No entanto é importante destacar um julgamento do ministro Eros Grau: é dever do Estado propiciar meios que viabilizem a educação, direito fundamental e indisponível dos indivíduos, embora resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, é possível o Poder Judiciário determinar que políticas públicas sejam implementadas pelos órgãos estatais inadimplentes, cuja omissão mostra-se apta a comprometer a eficácia e a integridade de direitos sociais impregnados de estatura constitucional⁴.

Ou seja, se existe uma política pública que não está sendo cumprida adequada e eficientemente, deve o Ministério Público agir e exigir seu cumprimento extrajudicialmente e inclusive perante o Poder Judiciário, através dos adequados instrumentos processuais (inquérito civil, termos de ajustamento de conduta, recomendações e ações civis públicas).

O Ministério Público como indutor de políticas públicas

Procurou-se dar ênfase até aqui à possibilidade de atuação do Ministério Público quando o vetor político interfere na implementação ou cumprimento de políticas públicas já definidas pelo ordenamento jurídico, sem analisar – porque fora dos limites propostos neste debate – os desvirtuamentos e desvios dolosos e culposos dos agentes políticos malferindo os princípios da probidade administrativa.

Mas o Ministério Público também pode – e deve – agir como indutor de políticas públicas necessárias ao equacionamento e solução de questões de interesse social.

Essa atuação, contudo, não pode, nem deve ainda, ser judicializada, a menos que se identifiquem situações em que sejam malferidos princípios da probidade administrativa – quanto então a questão passa a ser outra: o enquadramento da Lei da Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/92).

Ilustraria essa possibilidade de atuação com alguns exemplos concretos de atividades em desenvolvimento no Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça Cíveis e de Tutela Coletiva.

⁴ RE 603575 AgR, Relator(a): Min. EROS GRAU, Segunda Turma, julgado em 20/4/2010, DJe-086 DIVULG 13 /5/2010 PUBLIC 14/5/2010 EMENT VOL-02401-05 PP-01127.





Em 2010, o 14º Congresso do Meio Ambiente e o 8º Congresso de Habitação e Urbanismo do Ministério Público do Estado de São Paulo tiveram como centro de discussão justamente o Ministério Público como Indutor de Políticas Públicas⁵.

Em 2011, foi criado um grupo de trabalho⁶ na área de habitação e urbanismo para análise da revisão do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (Lei n. 13.340/2002), composto por membros do Ministério Público designados pelo Procurador-Geral de Justiça e por representantes de instituições públicas e privadas convidadas, que se reuniram periodicamente, pelo menos uma vez por mês, para planejamento e deliberação das estratégias, metas e providências a serem tomadas em relação à revisão do Plano Diretor Estratégico.

Tal preocupação decorre da nítida impressão de que há quase que um apoderamento do Legislativo e do Executivo Municipal pelo setor privado (e aqui se vê o segundo setor forte: construtoras, incorporadoras), uma vez que seus interesses transitam com total facilidade nesses Poderes, tornando o Plano Diretor Estratégico um poderoso instrumento a serviço do mercado. A criação daquele grupo de trabalho, envolvendo membros das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo, Meio Ambiente, Direitos Humanos e até mesmo da Defesa do Patrimônio Público e Social, com a ajuda de técnicos de institutos de pesquisa e universidades, tentará eventualmente intervir preventivamente.

Um outro exemplo de atuação do Ministério Público como indutor de políticas públicas vem hoje sendo desenvolvida na área de infância. O Plano Geral de Atuação do Ministério Público para o ano de 2011, nessa área, tem como meta a “Convivência Familiar”, considerando que o direito à convivência familiar é garantido pela Constituição Federal (art. 227) e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (consoante profunda alteração trazida pela n. 12.010/09), sendo o acolhimento familiar e institucional provisórios e excepcionais; segundo pesquisas realizadas em entidades que executam programas de acolhimentos institucionais, estimou-se haver aproximadamente 14 mil crianças e adolescentes inseridos em tais programas no Estado de São

6 Consultar em: http://www.mp.sp.gov.br/portal/page/portal/Congresso_MAmbiente.

7 Ato 42/2011-PGJ: http://www.mp.sp.gov.br/portal/page/portal/DO_Estado/2011/18_05_11.htm.





Paulo. A Coordenação da Área da Infância e Juventude do Centro de Apoio Cível e de Tutela Coletiva elaborou material de apoio técnico e jurídico tendo como escopo permitir que todo Promotor de Justiça da Infância e Juventude do Estado possa cobrar, extrajudicial ou judicialmente, a implementação de completa política pública, desde a criação de Política/Planos Municipais de Convivência Familiar e Comunitária, passando pela estruturação de programas e equipamentos adequados de atendimento (locais ou regionais) na área de assistência social (em respeito à Lei Federal n. 12.435/11 – Suas), pela estruturação de redes de apoio socioprotetivas e estruturação e reordenamento dos serviços de acolhimento familiar e institucional.

O real equacionamento do conflito “vetor político” versus “políticas públicas”

O tema é candente, e eu poderia levar horas mencionando diversos outros aspectos do vetor político como desagregador de políticas públicas. É preciso, porém, finalizar.

Portanto, quero finalizar lembrando que apenas com o contínuo aperfeiçoamento da eficiência dos mecanismos de prestação de contas⁷, e de cobrança das responsabilidades de todos os Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e do próprio Ministério Público, é que a sociedade conseguirá suplantar os problemas e dificuldades inerentes ao viés político, que, em última análise, decorrem do perverso viés patrimonialista e autoritário que está na base de nossa ordem política.

8 *Accountability*, de tradução não significativa para o português.





Conflitos Intergovernamentais

Humberto Falcão Martins

Doutor em Administração (Ebape/FGV, 2003).

Professor da Fundação Dom Cabral e de escolas de governo no Brasil e no exterior

Introdução

Este texto tem como tema os conflitos intergovernamentais. No senso comum, a ideia de conflito possui conotações negativas: de oposição de ideias e interesses, escolhas entre situações que podem ser consideradas incompatíveis, dilemas, choque, situações antagônicas que perturbam a ação ou a tomada de decisão. Esse viés negativo faz os conflitos serem considerados ruins *a priori*, levando a situações de incômodo resultado da concorrência de respostas incompatíveis, choque de motivos, informações desencontradas. Por outro lado, não há na literatura gerencial, nem na literatura de ciência política, uma definição muito clara ou concisa a respeito do que sejam conflitos intergovernamentais e, por extensão, extragovernamentais, supragovernamentais, etc.

Existem muitas teorias sobre conflitos políticos, mas não especificamente sobre conflitos intergovernamentais. Mas há, em particular na literatura brasileira, duas tradições. A primeira é a de focar a questão dos conflitos intergovernamentais sob a ótica da federação, a partir da triádica federativa (União, estados e municípios): conflitos entre governo federal e governos estaduais, entre governo federal e governos municipais, e entre governos estaduais e governos municipais. O que essa literatura revela são desequilíbrios estruturais: o federalismo autárquico; a descentralização autárquica; o estadualismo; o municipalismo; a centralização da União; modelos de relacionamento União e municípios que não passam pelos poderes estaduais; desequilíbrios decorrentes do federalismo fiscal; a fragmentação de determinadas políticas nacionais, que se desequilibram ao tentarem se relacionar com distintos níveis de





governo para a sua implementação; a deterioração ou a falta de apelo ou de empuxo das políticas regionais como elementos de integração de políticas e de níveis de governo dentro de um determinado mesoterritório; o tratamento inadequado da questão metropolitana; a falta de mecanismos de parcerias intergovernamentais e modelos institucionais que deem conta de viabilizar ações intergovernamentais como os consórcios, entre outros; a desigualdade de desenvolvimentos, de capacidades, etc. Esse é um tema muito bem abordado, destacando-se a contribuição que Fernando Abrúcio tem dado a esse debate.

Aqui se tentará enfocar a questão das relações intergovernamentais a partir de outra perspectiva. Não se ficará preso à questão do corte federativo, mas se focará numa perspectiva mais ampla, mais abrangente, chamada de “perspectiva da governança colaborativa”. Para explicar, quando se fala aqui em conceito de governança, ele se refere a um processo no qual participam agentes públicos e privados, em que se interessa explorar as relações entre distintos agentes públicos, entre distintos governos que participam da geração de valor público, a partir de determinadas capacidades e arranjos institucionais, em determinados contextos que são portadores de problemas, de possibilidades de intervenção muito distintas e que são muito heterogêneos e muito variados.

Governança colaborativa

Imagina-se que, a partir de determinados arranjos multi-institucionais, tanto para a formulação quanto para a implementação de políticas públicas, diversos tipos e níveis de governo se relacionam de “n” maneiras diferentes. É claro que no bojo dessas distintas inter-relações e saindo um pouco do corte apenas federativo, que é União, estados e municípios, aí se tem, além das relações da triádica federativa, as relações Estado-Estado, município-município e, levando mais radicalmente ao pé da letra a ideia da relação intergovernamental, governos municipais, estaduais e federais, com governos supranacionais, como, por exemplo, no Brasil, em relação ao caso do Mercosul.

A aposta aqui, muito ousada até, é lançar a suposição de que esses arranjos, que acontecem cada vez mais frequentemente, pautam muito mais as relações intergovernamentais do que o desenho federativo,





basicamente por conta dos atributos desses arranjos de governança. Primeiro, são arranjos mais ou menos instáveis. A federação impõe arranjos estáveis, com disposições constitucionais. Há pouca clareza sobre a grande maioria dos temas de políticas públicas, mas, obviamente, a Constituição é muito mais perene do que arranjos episódicos de governança que vão envolver um, dois, três, quatro, cinco, ou uma, duas dúzias de governos em torno de determinadas questões em determinados territórios e em determinados contextos. Então, a durabilidade dos ciclos de transformação é muito variável.

Pode-se pensar que o SUS é um grande arranjo de governança numa determinada área de política pública, que é razoavelmente estável e padronizado, ao passo que outros arranjos têm surgido, e aqui se destaca, por exemplo, os arranjos de governança no âmbito de políticas de transferência de renda (o Programa Bolsa Família por exemplo), que têm conexões com o governo federal, com governos estaduais e municipais – arranjos extremamente heterogêneos, distintos e dinâmicos. Arranjos intergovernamentais de governança também obedecem a distintos graus de regulamentação. O SUS é muito regulamentado, ao passo que outras áreas são pouco regulamentadas e com poucos parâmetros. Alguns se pautam mais pelas competências federativas, outros menos. Nesse sentido, como já mencionado, a Constituição é a legislação geral sobre competências concorrentes entre distintos entes federativos, embora seja pouco esclarecedora em muitos casos. O que a Constituição coloca, na grande maioria dos campos de política pública, são zonas de sombra e de sobreposição, que devem ser definidas, quase que no caso a caso, de acordo com essas redes de governança, em que vão se estabelecendo e definindo o que é a competência de uma e de outra em relação a determinados temas de políticas públicas.

Essa lógica de problemas, potencialidades e vocações tem uma vinculação muito grande com o território (não no sentido físico da palavra, mas no sentido de um espaço multidimensional, numa fatia da realidade social num contexto específico) e é muito mais forte para modelar esses arranjos de governança e essas relações intergovernamentais do que o desenho federativo e as fronteiras políticas que a federação coloca. Às vezes uma determinada região,





seja micro ou meso, não se pauta pelo desenho federativo, mas congrega um conjunto de municípios e de estados que tenha a ver com determinadas intervenções ou problemas, e não necessariamente respeita as fronteiras geográficas da divisão política. Claro que há uma imensa pluralidade de interesses, demandas, expectativas e visões sobre o futuro, sobre problemas, sobre soluções; distintos atores governamentais muito heterogêneos, com distintas capacidades de cooperar, de colaborar e de competir; com injunções e conexões globais, que às vezes são determinantes para pautar as relações intergovernamentais.

O que se buscará apresentar aqui é uma espécie de lista de possíveis objetos de conflitos intergovernamentais que podem ocorrer, baseada em problemas ou disfunções que normalmente se têm observado. Preliminarmente, serão comentados alguns possíveis elementos disfuncionais das relações intergovernamentais, em quatro grandes grupos que podem ser chamados de elementos funcionais importantes para que esses arranjos de governança funcionem bem, dentro de determinados padrões de racionalidade. O primeiro elemento é a estratégia. Ela tenta responder o que esse arranjo de governança e suas relações intergovernamentais buscam entregar, alcançar, ou para quem é e qual a finalidade, ou seja, o propósito e o conjunto de beneficiários. O segundo elemento, a base operacional, é o grande grupo de questões que diz respeito ao que é realizado efetivamente: quem faz o quê para que os propósitos sejam alcançados, ou seja, a perspectiva das operações ou dos processos de trabalho, e isso tem a ver com o como e com o por quem é feito. O terceiro grupo diz respeito ao modelo de governança do arranjo de governança, e aqui se abusa da palavra governança, mas busca-se saber como esses arranjos intergovernamentais são geridos, quais instâncias decidem, quem, como e o quê se decide, o que se controla, quem presta contas do quê e em relação a quê, quem monitora, avalia e quem se responsabiliza diante de quem a respeito do que é feito, dos recursos que são alocados, etc. E o último grupo diz respeito à questão do suporte: quem proporciona dinheiro, quem aloca conhecimento, quem aloca os recursos no sentido amplo, financeiros, orçamentários, pessoas, logísticos, tecnológicos, etc. que estão envolvidos nesses arranjos.





Estratégia

No Quadro 1, a primeira lista representa o ideal em relação à estratégia, ou seja: que esses arranjos de governança pudessem, primeiro, ter uma declaração muito clara, explícita e objetiva de propósitos, resultados a serem alcançados e iniciativas, com clareza e coerência programáticas. Segundo, que esses propósitos, resultados e iniciativas sejam realmente legítimos, que atendam ao critério de foco e ao critério de pertinência, ou seja, que façam sentido diante de determinados problemas e potencialidades. E terceiro, que sejam implementáveis, porque muito se veem por aí planos estratégicos mirabolantes que não conseguem definir formas de implementação, quem vai fazer o quê, e se é possível de fato ter recurso ou capacidade geral para implementar.

A segunda lista mostra vários problemas que acontecem e que podem decorrer ou não de práticas predatórias; mas práticas predatórias

QUADRO 1

ELEMENTOS FUNCIONAIS DAS REDES DE GOVERNANÇA COLABORATIVA — ESTRATÉGIA

Requisitos	Problemas de conflitos intergovernamentais	Soluções
<ul style="list-style-type: none"> • Clareza e Coerência programática: metas realistas, desafiadoras, objetivas, claras e comunicadas (de esforços conducentes aos resultados) • Legitimidade, foco e pertinência: intervenção com aceitação social, público beneficiário bem delimitado e alinhado com problemas que clamam por atenção • Implementabilidade: soluções fiscais e gerencialmente viáveis, com plano de implementação 	<ul style="list-style-type: none"> • Agendas paralelas, sobrepostas, metas ocultas, deslocamento de objetivos • Crises de legitimidade, imposição de padrões, problemas/deslocamento de foco e seletividade • Conflitos de visões (sobre o futuro, problemas e soluções) e valores • Falhas de implementação (ausência de recursos, desalinhamento, sabotagem, boicote) 	<ul style="list-style-type: none"> • Fóruns e outras instâncias/eventos de participação, interlocução (audiências, consultas, etc.), representação de interesses • Comissões parlamentares • Diagnósticos, cenários, levantamentos factuais, estudos de viabilidade, análises comparativas de alternativas, avaliações, etc. • Pesquisas de opinião • Planos de implementação • Orçamentos realistas e fiscalmente responsáveis

Fonte: Elaborado pelo autor.





singularmente costumam causar esse tipo de problema. Primeiro, agendas paralelas, sobrepostas, metas ocultas e deslocamento de objetivos. Segundo, crise de legitimidade, quando às vezes há resultados ou objetivos colocados que não atendem às expectativas, interesses e demandas das partes interessadas, e aí se pode entrar num jogo perigoso da política do mais forte tentando impor o seu desejo, seja ele legítimo ou não – e esse é um terreno onde atuam os interesses espúrios, politiquieiros, que tentam sobrepor-se a interesses legítimos, que têm a ver com demandas legítimas dos interessados. Terceiro, o que é muito comum, conflitos de visões sobre o futuro, sobre problemas, sobre soluções. Por último, falhas de implementação, que às vezes têm a ver com a ausência de recurso, mas também com desalinhamento, sabotagem e boicote, que são recursos vastamente utilizados no jogo da política predatória – a estratégia aí passa a ser o jogo da dissimulação e não um jogo claro da definição de resultados de políticas públicas a serem alcançadas.

A terceira lista do quadro apresenta o que podem vir a ser soluções: tentar colocar luz sobre essas definições sob todos os aspectos através de fóruns e instâncias de eventos; de participação; de deliberação; de decisão; audiências; consultas; mecanismos de representação de interesses, utilizando inclusive as comissões parlamentares que servem, dentre outras coisas, para isso também; estudos para tentar trazer racionalidade a essas estratégias; diagnósticos; cenários; pesquisas de opinião; análises comparativas a avaliações anteriores; planos de implementação; orçamentos realistas e com uma âncora fiscal que possa dar sustentação à implementação dessas estratégias ao longo do tempo.

Base Operacional

O segundo conjunto de questões diz respeito a como essas estratégias são implementadas, ou seja, são questões mais operacionais e estão apresentadas no Quadro 2. Normalmente, quando há um arranjo de governança, há uma divisão de tarefas em que cada governo tende a se comprometer com a execução de determinadas ações, iniciativas, funções ou processos, para que os resultados sejam alcançados. Às vezes são coisas que implicam processos mais rotineiros, estabelecidos; às vezes são projetos que são temporários por definição, ou executados



QUADRO 2
ELEMENTOS FUNCIONAIS DAS REDES DE GOVERNANÇA COLABORATIVA –
BASE OPERACIONAL

Requisitos	Problemas de conflitos inter-governamentais	Soluções
<ul style="list-style-type: none"> • Integração de processos • Parcerias baseadas em pactuações, entre governos e entre estes e terceiros privados • Compartilhamento de base de dados • Programas e projetos (execução coordenada de ações) • Co-gestão de organizações (consórcios, empresas, etc.) • Mecanismos laterais de integração (grupos, comitês, forças-tarefa) 	<ul style="list-style-type: none"> • Conflitos de autonomia e competências, paralelismos, sobreposições, redundâncias desnecessárias, encapsulamento • Limitações dos modelos correntes de cooperação (convênios e instrumentos congêneres) e de parcerias com entes de cooperação e colaboração • Replicação ou segregação de bases de dados com dificuldades de acessos • Limitações dos mecanismos laterais de integração • Falhas de gerenciamento de projetos (distribuição de tarefas e monitoramento/coleta de informações na ponta) • Problemas de composição e governança corporativa em empreendimentos conjuntos 	<ul style="list-style-type: none"> • Redesenho de processos para alinhamento e otimização • Novos modelos de parceria e de entes intergovernamentais • Integração ou unificação de bases de dados • Gestão matricial de projetos • Melhoria nos modelos de governança corporativa de organizações co-geridas

Fonte: Elaborado pelo autor.

em conjunto, e esse é um terreno de muita dificuldade. O ideal entre os requisitos é que haja: integração entre processos e projetos; parcerias baseadas em pactuações de resultados, que envolvam terceiros privados; compartilhamento de bases de dados; programas e projetos coordenados conjuntamente, cogestão de organizações, quando é o caso de se criarem organizações que tenham múltiplas afiliações ou comandos de governos diferentes, como consórcios, empresas de propósitos específicos; e mecanismos laterais de integração: conselhos, comitês, forças-tarefa, grupos de trabalho.

A segunda lista mostra problemas que normalmente acontecem: conflitos de autonomia; conflitos de competência; paralelismos; sobreposi-



ções; redundâncias desnecessárias e encapsulamentos. Às vezes é muito comum que vários governos queiram, ou desejem intensamente, manter o seu orçamento e as suas execuções orçamentárias, muito embora, às vezes, isso implique paralelismos e demandas desnecessárias. Há limitações decorrentes dos modelos de cooperação; muito embora a lei que estabelece a possibilidade de consórcios intergovernamentais seja recente, esse mecanismo vem sendo implementado muito a conta-gotas, não obstante algumas práticas consagradas anteriores à lei, destacadamente na saúde e nos estados do Sul. Outro problema é a replicação ou segregação de bases de dados, um certo sigilo desnecessário, tipicamente um jogo que a burocracia faz muito, mas a política também pode querer fazer, de esconder informações. Há também a limitação dos mecanismos laterais de integração, sendo as falhas no gerenciamento de projeto, muito comuns, um grande exemplo disso. Problemas de composição de governança corporativa em empreendimentos conjuntos, que às vezes também sofrem efeitos de política predatória, indicando conselheiros, dirigentes, etc., desalinhados com os propósitos e a estratégia da rede de governança e mais preocupados em viabilizar coisas para o partido, ou para si próprios, ou para o seu grupo de sustentação, ou até para a sua parentela política.

Na terceira lista as soluções seriam: redesenhar processos tentando integrá-los, buscar mais ganhos de eficiência nesses processos, novos modelos de parceria, integração e unificação da base de dados, gestão matricial de projetos, e melhorias nos modelos de governança corporativa de organizações geridas em comum.

Governança

O terceiro ponto é a governança, propriamente dita, dos arranjos de governança: como isso é gerido do ponto de vista da sua cúpula de comando (Quadro 3).

O requisito para o ideal de racionalidade no âmbito dessas relações intergovernamentais é que haja instâncias e mecanismos de deliberação, que sejam plurais, que sejam rotativas, que sejam representativas dos interesses envolvidos, que tenham regras decisórias que favoreçam a formação de consenso, no debate às claras, nas alternativas, com direito de contraditório. Idem em relação a mecanismos de consulta;



QUADRO 3
ELEMENTOS FUNCIONAIS DAS REDES DE GOVERNANÇA COLABORATIVA –
GOVERNANÇA

Requisitos	Problemas de conflitos intergovernamentais	Soluções
<ul style="list-style-type: none"> • Instâncias e mecanismos de deliberação • Instâncias e mecanismos de consulta • Instâncias e mecanismos de coordenação • Instâncias e mecanismos de gestão de conflitos • Instâncias e mecanismos de controle, transparência e responsabilização • Instâncias e mecanismos de monitoramento e avaliação 	<ul style="list-style-type: none"> • Instâncias deliberativas pouco representativas, com desequilíbrios de poder • Regras decisórias sujeitas a casuísmos, manobras processuais e manipulações • Instâncias de consulta pouco representativas, com vieses • Centralização e intermediação de níveis intermediários de coordenação • Limitações da autocoordenação • Ausência ou limitações de mecanismos de gestão de conflitos (mediação, conciliação) • Ausência ou limitações de mecanismos de controle, transparência e responsabilização • Ausência ou limitações de mecanismos de monitoramento e avaliação participativas 	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliação e equilíbrio na representatividade das instâncias deliberativas, estimulando-se a formação de coalizões e a autocoordenação em torno de questões essenciais • Regras decisórias que assegurem o debate, o contraditório e favoreçam a formação de consenso • Ampliação e equilíbrio na representatividade das instâncias de consulta e estabelecimento de canais de diálogo com segmentos interessados • Uso frequente de instrumentos de consulta, tais como audiências, consultas públicas, painéis de referência, etc. • Coordenação sob a forma de animação, buscando-se criar um ambiente de constante interação • Uso frequente de mecanismos de detecção e gestão de conflitos (mediação, conciliação) e ajuste de conduta • Estabelecimento de acordos sobre objetos e limites do controle (regras claras de aplicação de recursos e prestação de contas) • Estabelecimento de mecanismos, instrumentos e posturas de transparência e responsabilização • Desenvolvimento de modelo de monitoramento e avaliação participativas que logre gerar informações sobre o desempenho e sua apropriação pelos envolvidos

Fonte: Elaborado pelo autor.



mecanismos de coordenação que sejam muito mais baseados na ideia de animação, e não do comando e controle, porque comando e controle é um atributo muito típico dos sistemas hierárquicos e esses arranjos intergovernamentais não se pautam apenas por esses atributos, eles também se pautam por um modelo de gestão de rede. A coordenação tem que ser substituída por uma estratégia de animação. Também deve haver instâncias e mecanismos de controle, de *accountability*, no sentido da transparência e da responsabilização, da prestação de contas, e instâncias e mecanismos de monitoramento e avaliação, tidos, essencialmente, como mecanismos de aprendizado e mecanismos de melhoria no curto prazo e também no longo prazo.

Os problemas normalmente enfrentados nesse terceiro ponto são: instâncias deliberativas pouco representativas; problemas de grandes desequilíbrios de poder ou influências nefastas de politicagem e de outros tipos de prática predatória dentro dessas instâncias de governança, tentando direcionar o processo decisório para determinadas alternativas que se coadunam mais com o interesse de determinados grupos do que com a estratégia propriamente dita dos problemas a serem enfrentados. Também ocorre o estabelecimento de regras decisórias sujeitas a casuísmos e a manobras processuais; instâncias de consulta pouco representativas e manobradas; centralização e criação de níveis intermediários de gestão de conflitos de maneira dirigista. Num outro grupo, limitações da autocoordenação, quando as partes interessadas, os governos, no caso, não conseguem por si sós estabelecer acordos a respeito de suas divergências, independentemente da atuação de comitês e de outros tipos de mecanismos de solução de conflitos. Ausência de mecanismos de gestão de conflitos, como mediação ou conciliação, também se incluem, às vezes levando o conflito a ser decidido pela parte mais forte de maneira dirigista. Finalmente, há limitações de mecanismos de controle, transparência e responsabilização, além dos mecanismos de monitoramento e avaliação.

As soluções vão na linha de tentar ampliar a representatividade, a rotatividade dessas instâncias de deliberação de consulta, tentando evitar oligarquizações ou a feudalização dessas instâncias. Isso se obtém com: pluralidade e rotatividade; regras decisórias que assegurem o debate contraditório e que sejam decididas às claras; uso frequente de mecanismos





de consulta, de intermediação de interesse e coordenação sob a forma de animação, como referido anteriormente. Mecanismos de detecção e de gestão do conflito servem para melhor geri-los, não apenas para evitá-los. E estabelecimento de mecanismos e instrumentos efetivos de transparência, responsabilização, monitoramento e avaliação tornam os arranjos de governança menos sujeitos a influências predatórias.

Suporte

Por último, a questão do suporte diz respeito a problemas de insuficiência ou de interrupções no fluxo de provimento de recursos, não apenas no orçamento, mas em recursos humanos, logísticos, materiais, tecnológicos e conhecimento (Quadro 4). Há problemas de insuficiência, de fluxo de suprimento, de subdimensionamento qualitativo e quantitativo no caso de pessoas ou de equipamentos e instalações. Muitas vezes isso se insere também na questão das estratégias de sabotagem, ou nas estratégias de boicote. Muitas vezes há direcionamento ou até superdimensionamento.

QUADRO 4

ELEMENTOS FUNCIONAIS DAS REDES DE GOVERNANÇA COLABORATIVA – SUPORTE

Requisitos	Problemas de conflitos intergovernamentais	Soluções
<ul style="list-style-type: none"> • Financeiro: disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros e boa gestão financeira • Administrativo: disponibilidade de recursos humanos (perfil qualitativo e quantitativo da força de trabalho) e logísticos • Tecnológico: disponibilidade de recursos informacionais 	<ul style="list-style-type: none"> • Insuficiência, problemas de fluxo e rigidez na gestão de recursos orçamentários e financeiros • Subdimensionamento (qualitativo e quantitativo) da força de trabalho, dificuldades de contratações temporárias, limitações da gestão de RH de servidores • Sub ou superdimensionamento da infraestrutura de TIC 	<ul style="list-style-type: none"> • Aprimoramento do planejamento orçamentário • Não contingenciamento ou mecanismos garantidores do fluxo de recursos • Gestão de RH para resultados, gestão do desempenho (avaliação, remuneração variável, etc.), estudos de dimensionamento • Planos diretores de TICs alinhados com a estratégia e financeiramente eficientes e viáveis

Fonte: Elaborado pelo autor.





Algumas das soluções possíveis são: aprimorar o planejamento orçamentário; tentar não contingenciar ou definir estratégias de garantias (fundos garantidores em alguns casos); promover uma gestão de recursos humanos voltada para os resultados; uma gestão de compras e aquisições mais transparente e mais responsável; e planos diretores de tecnologia de informação e comunicação.

Considerações finais

De volta à questão de partida: os conflitos são bons ou são ruins, ou são inerentes à realidade governamental? As três coisas ocorrem. O problema não é o conflito em si, é o conflito que decorre da ação política predatória sobre esses arranjos de governança. Nesse caso, não haveria nenhuma dúvida de dizer que esses conflitos são ruins e o ideal é que eles não existissem, ou no limite que eles fossem residuais. Mas aí se entra na discussão sobre a possibilidade de se eliminarem a corrupção, a predação política, a má política, ou se o melhor que se pode almejar é manter esses males, essas desgraças institucionais, sob controle, ou sob determinados limites — o que, talvez, as experiências de democracias mais consolidadas nos ensinam. Em todo o caso, o Brasil não tem um estado patrimonial residual; ele é forte, é influente, ele pulsa, vibra muito dinamicamente ainda em nossa cultura política.

À medida que as instituições se consolidam e avançam e que a própria sociedade se democratiza, os cidadãos aumentam a sua consciência a respeito de resultados e de recursos que são alocados. A tendência é que esse estado patrimonial vá se tornando cada vez mais residual. Mas, por enquanto, esse ainda é um desafio muito presente no caso brasileiro. O conflito decorrente disso obviamente prejudica o desempenho, a alocação de recursos e o desenvolvimento do Brasil.







Desafios Metropolitanos







As Cidades Brasileiras e os Desafios Ambientais: o saneamento ambiental/sistema de drenagem

Sadalla Domingos

Engenheiro. Professor da Escola Politécnica da USP.

Membro do Conselho de Administração da Cetesb. Assessor da Arsesp

Introdução

O continuado período de chuvas desde meados de 2009 até o primeiro trimestre de 2010, em uma grande porção do território do país, notadamente no litoral e na região Sudeste, e os diversos fatos trágicos ocorridos e amplamente noticiados pela imprensa provaram à exaustão a obsolescência dos padrões tecnológicos com os quais são projetados, implantados e geridos os sistemas de drenagem em áreas urbanas, assim como a importância desse setor nas condições de sustentabilidade do território urbano.

O que se constata é que um sistema de drenagem precário tem repercussões em todo o território urbano, comprometendo as suas condições de “sustentabilidade”. Merece destaque os fatos da drenagem comprometerem todos os indicadores de salubridade ambiental, pela presença de “águas estagnadas e poluídas”, ou seja, águas não drenadas com resíduos sólidos não coletados, com esgotos não coletados, com sedimentos e detritos, etc. Ressalte-se que essas interferências não se restringem aos sistemas de saneamento básico, mas podem se estender aos serviços de transporte e às condições de mobilidade daquele território.

Os marcos legais da drenagem urbana

A Política Nacional de Recursos Hídricos, formulada na Lei Federal n. 9.433/1997, adota três conceitos principais: i) a água passa a ter valor econômico, sendo necessário estabelecer instrumentos de cobrança, definir preços pelos seus diversos usos e criar mecanismos





de consulta à sociedade e usuários para aplicação desses recursos financeiros; ii) a unidade básica de gestão, de planejamento, de arrecadação e de aplicação dos recursos é a bacia hidrográfica; iii) o objetivo fundamental da gestão e do plano da bacia é a garantia permanente de usos múltiplos das águas da bacia.

O marco regulatório do setor Saneamento Básico por sua vez, de acordo com a Lei Federal n. 11.445/2007, estabelece os seguintes quatro serviços como constituintes do setor: i) abastecimento de água potável; ii) esgotamento sanitário; iii) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; e iv) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. Nessa lei, o sistema de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas é definido como o “conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas”.

Esses dois marcos legais alteram profundamente a concepção dos componentes de sistemas de drenagem urbana e de controle de enchentes e indicam a necessidade de inovações em tecnologias que permitam interpretar e atuar sobre a situação de grande precariedade dos sistemas públicos de drenagem urbana do estado e do país.

Permanece, contudo, uma grave indefinição quanto às repartições de competências entre os entes federativos no tratamento das questões: projeto, execução de obras, operação e manutenção das estruturas e, principalmente, licenciamento (ou outorga) dos empreendimentos. Somente como exemplo, cite-se o caso do Estado de São Paulo, cujos sistemas de drenagem são outorgados pela autarquia estadual Departamento de Águas e Energia Elétrica do Estado de São Paulo (Daee), que acumula também as atribuições de projetar e executar as obras de drenagem, principalmente em rios intermunicipais.

A Pesquisa Nacional de Saneamento Básico do IBGE

Além desses aspectos, ressalte-se a importância dos dados da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico do IBGE, realizada de 2003 a 2008 e divulgada em agosto de 2010.





Dessa pesquisa, transcreve-se especificamente a Tabela 1 que identifica os fatores agravantes de inundações e/ou alagamentos em municípios, indicando para a região Sudeste, como fatores principais, “obstrução de bocas de lobo” e “ocupação intensa e desordenada do uso do solo”, seguindo-se os fatores “dimensionamento inadequado”, “obras inadequadas” e “lançamento de resíduos”.

TABELA 1
PERCENTUAL DE MUNICÍPIOS QUE SOFRERAM INUNDAÇÕES
E/OU ALAGAMENTOS, POR FATORES AGRAVANTES,
SEGUNDO AS GRANDES REGIÕES — 2008

Grandes Regiões	Percentual de municípios que sofreram inundações e/ou alagamentos, por fatores agravantes								
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	Outro
Brasil	30,7	45,1	31,7	43,1	15,8	18,6	21,3	30,7	19,3
Norte	26,7	37,3	30,0	50,0	16,7	16,0	22,7	32,7	26,0
Nordeste	22,4	34,5	31,4	45,8	17,4	18,0	17,9	30,3	22,4
Sul	37,2	54,5	30,5	35,6	14,8	20,7	16,5	26,4	16,9
Centro-Oeste	28,9	35,5	28,9	35,5	17,4	14,9	20,7	29,8	23,1

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional de Saneamento Básico, agosto de 2010.

- (1) Dimensionamento inadequado de projeto.
- (2) Obstrução de bueiros/bocas de lobo, etc.
- (3) Obstrução de bueiros/bocas de lobo, etc.
- (4) Ocupação intensa e desordenada do solo.
- (5) Lençol freático alto.
- (6) Interferência física no sistema de drenagem.
- (7) Desmatamento.
- (8) Lançamento inadequado de resíduos sólidos.

Dessa forma, como atesta esse censo nacional do IBGE, constatam-se como necessidade fundamental e objetivo prioritário em relação aos sistemas de drenagem urbana a proposição e a validação de soluções tecnológicas viáveis para dimensionamento, implantação, operação e manutenção dos diversos elementos constituintes de um sistema de drenagem urbana.





Os desafios científicos e tecnológicos dos sistemas de drenagem urbana e os meios e métodos para superá-los

Nos subitens seguintes são apresentados: i) uma interpretação esquemática das etapas de urbanização na unidade territorial 'bacia hidrográfica'; ii) o histórico de enfrentamento do problema 'drenagem de águas pluviais em áreas urbanas', num quadro de urbanização acelerada do país; iii) uma interpretação da situação atual e as tendências de agravamento dessa questão; iv) as bases de referências técnicas e os propósitos que informam a formulação de um conjunto de diretrizes nesse tema que implicam na proposição de novos paradigmas e na concepção de novas medidas estruturais para os sistemas de drenagem urbana.

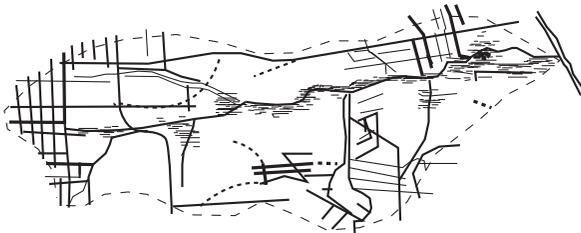
As etapas de urbanização na unidade territorial bacia hidrográfica

A seguir são apresentadas esquematicamente três etapas do processo de urbanização de bacias hidrográficas, como se observam em áreas urbanas densas encontradas extensivamente em diversas regiões metropolitanas e encontradas também em várias cidades médias do país.

Etapa 1 – Bacia em urbanização inicial

Com uma ocupação ainda incipiente do território, são ocupados inicialmente as *cumeeiras*, os *espigões* e as *encostas mais estáveis*, e o fundo de vale é apenas transposto, a depender dos caminhos e deslocamentos necessários: trata-se do *sistema viário de terras secas*.

FIGURA 1
BACIA EM URBANIZAÇÃO

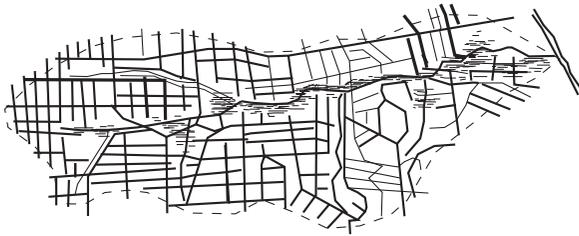




Etapa 2 – Bacia com processo de urbanização em consolidação

O viário de terras secas amplia-se no sentido dos fundos dos vales, que permanecem em seu traçado quase original, porém com um processo contínuo e cumulativo de assoreamento, poluição e ocupação irregular que os inviabilizam como áreas públicas e/ou privadas da cidade formal.

FIGURA 2
BACIA COM URBANIZAÇÃO EM CONSOLIDAÇÃO



Etapa 3 – Bacia com urbanização consolidada, com avenida em fundo de vale

Aqui está representado o caso mais frequente das cidades: sucessivas retificações, canalizações e confinamentos do curso d'água com a ocupação de suas margens por sistema rodoviário expresso.

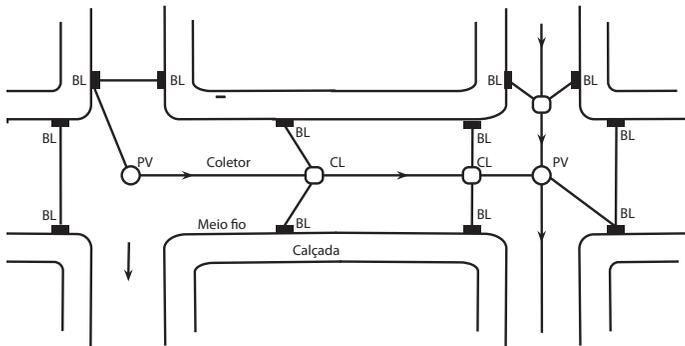
FIGURA 3
BACIA COM URBANIZAÇÃO CONSOLIDADA, COM AVENIDA EM FUNDO DE VALE





Associada a essas três etapas na escala das bacias, dá-se a implantação de redes de drenagem apostas aos sistemas viários urbanos, consolidando a visão de *um sistema de drenagem convencional*, que também adota as diretrizes de retirada das águas pluviais do contexto urbano e de transferência das vazões para áreas a jusante.

FIGURA 4



Histórico de enfrentamento da questão 'drenagem' no país

O primeiro esforço sistemático para entendimento e atuação sobre as cidades e os sistemas de drenagem urbana no Brasil surge inequivocamente com o engenheiro Saturnino de Brito. Segundo suas *Obras Completas*, editadas pela Biblioteca Nacional, sua atuação abrangeu as principais cidades do Brasil urbano das décadas de 1910 a 1930, dentro de uma concepção abrangente do sistema de drenagem separado em relação ao sistema de esgotamento sanitário e associado à melhoria das condições de saúde pública, à criação de novos espaços para o desenvolvimento urbano e à compatibilidade com os demais sistemas de infraestrutura urbana. A Cidade de Santos é um desses casos e talvez um dos mais significativos pela demonstração da importância do sistema de drenagem como suporte à produção do espaço urbano sustentável: o sistema de canais de drenagem, iniciado em 1907, permitiu à cidade superar seus problemas de saúde pública, de eixos viários, de escassez de áreas de expansão urbana, etc., e ganhar terrenos novos e salubres em frente à baía de Santos. A reforma urbana do bairro do Recife, de





1909 a 1913, também de autoria de Saturnino de Brito, corresponde às mesmas diretrizes que foram adotadas em várias cidades do país.

Resalte-se que pertence a essa época a extraordinária adoção no Brasil, por proposta do urbanismo sanitaria de médicos e engenheiros, do sistema de drenagem separado em relação ao sistema de esgotamento sanitário, ao contrário das cidades europeias que adotavam o sistema unitário, com a união da drenagem de águas pluviais e do esgotamento sanitário. A adoção de sistemas separados, ou o sistema de esgotamento separado em relação ao de drenagem, deve-se à necessidade evidente de isolar os esgotos sanitários do convívio e contato com a cidade e seus habitantes, principalmente por ocasião das fortes chuvas de verão simultâneas com temperaturas altas, situação essa raramente presente na Europa.

Segue-se a essa fase, no início da década de 1930, um conjunto de atuações tópicas iniciadas com a criação do DNOS (Departamento Nacional de Obras e Saneamento), para promover a drenagem de “baixadas” objetivando expandir as áreas urbanas. São exemplos importantes dessa fase as obras para promover a expansão urbana das cidades litorâneas do Rio de Janeiro e São Vicente, assim como várias outras em todo o país.

Dessa fase tópica destaca-se o Plano de Avenidas da Cidade de São Paulo, com a opção clara pela retificação e canalização de diversos córregos e rios da cidade, que, segundo o plano, dariam lugar a um sistema harmônico de avenidas, associado a três portos fluviais, um desses associado a ferrovia e a aeroporto na margem norte do Rio Tietê.

A partir da década de 1950, a intensificação extraordinária do processo de urbanização no Brasil não foi acompanhada de nenhuma formulação nacional de diretrizes para os sistemas de infraestrutura urbana, incluindo portanto a ausência de proposta sobre os sistemas de drenagem urbana. Esses ficaram subordinados aos projetos de parcelamento do solo urbano e aos projetos de implantação dos sistemas rodoviários urbanos, os quais desconsideravam normalmente os condicionantes topográficos, geotécnicos, de cursos d'água, etc., ou seja, ignoravam as variáveis básicas de uma produção sustentável do espaço urbano.

Com a criação do BNH em 1964 e a regulamentação do Financiamento e/ou Refinanciamento para Implantação e/ou Melhoria de Sis-





temas de Drenagem que visem ao Controle de Inundações em Núcleos Urbanos (Fidren) no âmbito dos programas de crédito integrantes do Plano Nacional de Saneamento (Planasa) e operacionalizados pelo Sistema Financeiro de Saneamento (SFS), criou-se o primeiro aparato institucional, de abrangência nacional, para financiamento do setor “drenagem urbana”. Nessa montagem institucional, a pretensão dos seus formuladores era associar a gestão estadualizada dos sistemas de saneamento água e esgoto, principalmente quanto à implantação dos coletores de esgotos de fundo de vale, com empreendimentos viários estruturais – normalmente avenidas de fundo de vale – implantados por municípios.

Com a extinção do BNH em 1986, coube ao Conselho Curador do FGTS unificar as linhas de crédito do SFS/BNH na CEF, através do Programa de Saneamento para Núcleos Urbanos (Pronurb) e do Programa de Saneamento (Prosanear) para populações de baixa renda.

Com a unificação da condução da política econômica no Banco Central e no Ministério da Fazenda, os sistemas de drenagem urbana ficaram cerca de uma década com a linha de financiamento regulamentada pela CEF, porém de pouca efetividade.

Finalmente, com a criação do Ministério das Cidades em 2003, o setor de drenagem foi incorporado às atribuições da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA), que constitui atualmente o setor da administração pública federal depositária das atribuições de analisar e financiar os projetos de drenagem e urbanização de fundos de vale.

A situação atual e tendências

Dessa forma, e por conta dessa atuação tópica e fragmentada em todo o território urbano e em escala nacional, assiste-se atualmente a um conjunto de eventos trágicos a cada período de chuvas, que se reproduzem em acidentes de características semelhantes em áreas urbanas de risco – vales inundáveis e encostas erodíveis –, eventos esses que são tratados principalmente em setores administrativos de defesa civil, inexistindo qualquer política pública para o enfrentamento mais abrangente dessa questão.

As tendências que se constatarem na ocorrência desses eventos em escala nacional podem ser as seguintes:





- nas mesmas áreas de risco, os eventos críticos se sucedem a cada período de chuvas, tornando-as áreas com problemas crônicos e com riscos recorrentes para pessoas, propriedades e bens; se medidas emergenciais e estruturais forem tomadas, o que se assiste é ao reinício de um novo processo de adensamento urbano, que pode provocar o agravamento do problema, retornando ao estágio crítico porém com escala de gravidade do problema ampliada;
- em novas áreas de risco, originárias de processos caóticos de crescimento urbano periférico, os eventos críticos agudos disseminam-se em diversos locais, inviabilizando a atuação simultânea da defesa civil em áreas geográficas diferenciadas e distantes; desde que medidas de estruturação da defesa civil sejam tomadas, os custos de manutenção desses setores, utilizáveis apenas nos períodos de chuvas, acabam tornando-os muito dispendiosos e frequentemente incompatíveis e até não prioritários se comparados com outras necessidades cotidianas locais, como educação, saúde, transporte, saneamento, etc.

Ressalte-se finalmente que, dentro desse quadro de situação e tendência, são enormes os desafios tecnológicos e institucionais que se colocam para reverter as tendências de agravamento da situação e solucionar paulatinamente, mesmo assim em longo prazo, os velhos problemas crônicos e os novos problemas críticos dos sistemas de drenagem urbana.

Critérios gerais para proposição de medidas estruturais

De uma extensa revisão bibliográfica sobre as tecnologias atualmente em processo de pesquisa, desenvolvimento e implantação para sistemas de drenagem urbana, a adoção de uma diretriz geral de “renaturalização” surge, inequivocamente, como um princípio de aceitação cada vez mais generalizado.

Desde a década de 1960, de forma incipiente e atualmente de forma extensiva, multiplicam-se exemplos de “renaturalização” nas cidades principais de inúmeros países, o que corresponde à recuperação e à reinserção do ciclo qualitativo e quantitativo da água ao ritmo cotidiano da vida nas cidades, com resultados extremamente bem-sucedidos de recuperação de bairros e melhoria das condições de vida da popu-





lação nesses locais. O que se constata genericamente é um esforço de concepção dos sistemas de drenagem a partir de interpretações locais da diretriz “renaturalização”.

Desde o centro de Paris, com o projeto do Rio La Bièvre iniciado na década de 1990 e com várias obras já implantadas, até o centro de Seul, com o projeto de rio Cheonggyecheon concluído em 2002, contam-se centenas de projetos em diversas cidades.

Embora o início da formulação de projetos com as análises temáticas de “projetar com as condições naturais”, “restaurar as condições naturais”, etc. tenha acontecido simultaneamente em diferentes locais, como sul da Alemanha, Japão, etc., o que se configura como a publicação inicial mais completa nessa linha de pesquisa é a referência *Design with Nature* de Ian L. McHarg, originalmente publicada em 1969 e, até hoje, sucessivamente reeditada. Essa publicação é um marco ao situar com clareza de detalhes aquilo que acabou se conceituando como “a capacidade de suporte ambiental” que um território possui para receber um ou vários empreendimentos; e que esse território, por sua vez, estaria articulado de forma mais ampla com cidades e regiões, e que esse processo de utilização dos recursos naturais há que impor-se ou considerar um limite. Além disso, deve-se ressaltar a discussão que a publicação promove sobre os valores dos diversos bens disponíveis, ofertados e consumidos, e a nossa capacidade de ofertá-los e consumi-los em caráter permanente.

Uma interpretação pragmática desse conceito de “renaturalização” surge com a elaboração dos 11 manuais do Center for Watershed Protection (CWP), preparados para a Environmental Protection Agency (EPA), a agência ambiental dos Estados Unidos, e publicados no período entre 2003 e 2008. Esses manuais, intitulados *Urban Subwatershed Restoration Manual Series*, estão disponíveis em www.cwp.org e detalham com muita objetividade um roteiro de atividades para promover a renaturalização, ou *restoration*, de pequenas bacias hidrográficas urbanas.

Outra fonte de informações pode ser acessada em www.daywater.org que corresponde a uma consolidação dessas novas práticas em drenagem urbana na Comunidade Europeia, com uma excelente compilação das melhores práticas (ou BMP, *best management practices*).

Como um último exemplo desse processo, há que destacar a publicação *Sistemi di Fognatura – Manuale di Progettazione*, editada ini-





cialmente em 1997 na Itália e desde então sucessivamente reeditada; a publicação é de autoria do “Centro Studi Deflussi Urbani”, que é uma associação de caráter nacional italiana, fundada em 1992 por iniciativa de um grupo de professores universitários, com sede no Politécnico de Milão, com o objetivo de “promover e efetuar pesquisas, publicações e iniciativas atinentes aos temas Hidráulica, Construções Hidráulicas e Engenharia Sanitária-Ambiental”. Essa publicação tem o mérito de consolidar o estado da arte dos projetos das estruturas hidráulicas de drenagem urbana em escala mundial, com a compilação extensiva de informações e práticas em diversos países. Ressalte-se que a publicação destina-se principalmente à Comunidade Europeia e aos países que têm sistemas de drenagem de águas pluviais associados aos sistemas de esgotamento sanitário (sistemas unitários), ao contrário do Brasil que tem optado, desde a etapa histórica do “urbanismo sanitário”, pela diretriz de implantar sistemas de águas pluviais e sanitários independentes (sistema separador).

A concepção de medidas estruturais inovadoras

Com essas informações e diversas outras relacionadas com a temática “drenagem urbana”, a definição dos critérios gerais para proposição de medidas estruturais inovadoras necessita:

- analisar e complementar as informações cadastrais, os levantamentos planialtimétricos, os dados geotécnicos, etc. das diversas bacias e sub-bacias, inclusive cadastros de ocupação por quadras e lotes, as condições sociais e econômicas da população residente e usuária do território, os tipos de pavimentos nas calçadas e ruas, os tipos de sarjetas, bocas-de-lobo, galerias e tubulações e suas condições de conservação;
- aferir o desempenho de todo o sistema de drenagem existente, considerando inicialmente, por exemplo, uma cheia de ocorrência frequente, para verificar os pontos mais vulneráveis do sistema;
- analisar as repercussões da instalação de pequenas estruturas hidráulicas para retardamento do escoamento e/ou infiltração, que permitam regularizar o escoamento superficial nas cabeceiras dos sistemas de drenagem;





- priorizar a condução das águas pluviais em sistemas de escoamento a céu aberto para utilizar ao máximo a diretriz de sistema separador (em relação aos sistemas de esgotos);
- analisar as repercussões da construção de estruturas de dissipação de energia hidráulica distribuídas em toda a extensão do sistema de drenagem;
- analisar as repercussões da construção de bacias de retenção distribuídas em toda a extensão do sistema de drenagem, associando tais áreas a outros usos urbanos quando estiverem parcial ou ordinariamente secas;
- formular metas para o desempenho dos sistemas de drenagem, que considerem medidas e obras de reabilitação dos problemas crônicos e o efetivo controle de situações de risco. Se, em uma determinada área, houver necessidade de melhoria do desempenho hidráulico ou se se constatarem eventos com perdas de bens, ferimentos em pessoas ou até perdas de vida, a meta poderia ser fixada para cada tipo de evento e monitorada a cada chuva crítica;
- propor a hierarquização em prioridades e sua institucionalização como programa de obras e serviços, considerando a repartição de responsabilidades entre o conjunto dos órgãos das administrações municipal e estadual.

Seleção de propostas específicas de renaturalização

Para selecionar propostas específicas de renaturalização, há que se considerar a bacia hidrográfica como o sistema ambiental no qual essas propostas deverão estar inseridas, assim como a função que cada proposta deverá desempenhar.

Considerando que essas bacias urbanas estão quase que completamente impermeabilizadas, as funções que se destacam para a concepção de medidas específicas deverão sem dúvida ser reservar, infiltrar e interceptar as águas pluviais, retardar, regularizar e reservar as vazões de cheias e, principalmente, aproveitar essas águas nas suas múltiplas finalidades paisagísticas, ambientais, recreativas, culturais, etc.

Com esses princípios estabelecidos, as medidas específicas de renaturalização podem resultar inúmeras concepções de estruturas hidráu-

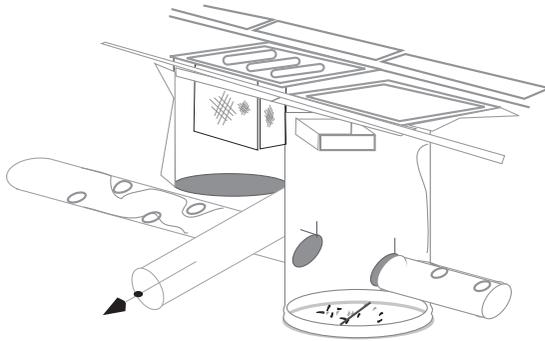




licas, as quais nesse caso estão sendo circunscritas às nove descritas a seguir.

- Duas concepções de estruturas fechadas ao nível das ruas para coletar resíduos, detritos e sedimentos e interceptar, reservar e infiltrar as águas pluviais, na escala de quadras (propostas 1A e 1B para o domínio 1 da bacia), conforme as bases gerais para dimensionar, implantar, operar e manter, definidas a seguir.

FIGURA 5



Bases gerais para o detalhamento do projeto, da implantação e da operação/manutenção das propostas específicas 1A e 1B para o domínio 1 da bacia

Proposta específica 1A:

- a) cesta de resíduos:
 - sua função é reter o material mais grosseiro do lixo urbano;
 - deverá ser limpa a cada chuva;
- b) tanque de detritos e sedimentos:
 - sua função é reter os materiais do lixo urbano, como detritos vegetais, sedimentos com granulometria superior aos siltes, etc.;
 - poderá ser necessário implantar dois tanques, um específico para detritos e outro para sedimentos, dependendo da quantidade de material carregado pelas chuvas nas quadras e sub-bacias afetas;



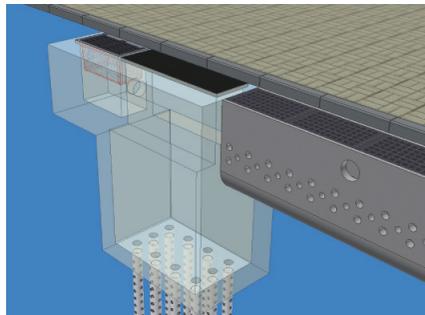


- deverá ter manta de material geotêxtil internamente para reter sedimentos;
- deverá ser monitorado e limpo após várias chuvas para evitar a colmatção dos geotêxteis e drenos;
- c) reservatório drenante com tubos perfurados, tubo vertedor para galeria e articulação com filtro linear:
 - sua função é reservar e infiltrar as águas pluviais;
 - deverá ser monitorado e limpo após várias chuvas para evitar a colmatção dos geotêxteis e dos drenos.

Proposta específica 1B:

- d) filtro linear com canaleta de escoamento e decantação de sedimentos apoiada sobre camadas filtrantes de cascalho, areia e geotêxteis:
 - sua função é conduzir as águas pluviais, reter sedimentos no fundo, verter por furos laterais e saturar os terrenos nesse trajeto;
 - deverá ser monitorado e limpo após várias chuvas.

FIGURA 6
DESENHO DE CONCEPÇÃO DESTA PROPOSTA 1B



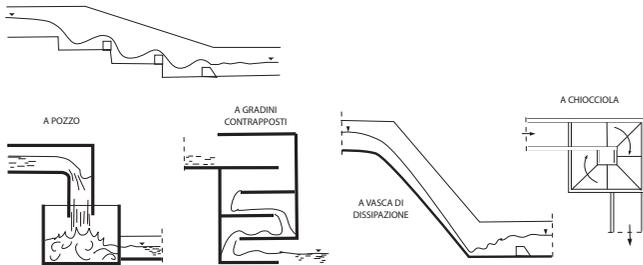
- Para o domínio 2 da bacia, seis opções de estruturas abertas ou fechadas para dissipação da energia dos escoamentos, com eventual aproveitamento paisagístico das opções abertas, na escala de sub-bacias. As propostas 2A a 2F são: 2A: escadaria hidráulica; 2B: interligação das galerias em desnível através de poço; 2C: bacia de dissipação;



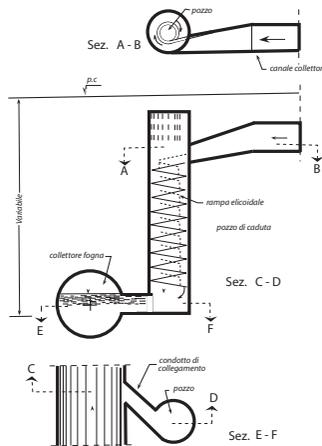


DESAFIOS METROPOLITANOS

2D: degraus alternados; 2E: degraus em caracol; e 2F: dissipador em rampa helicoidal, conforme bases gerais detalhadas a seguir.



Vari metodi per la dissipazione dell'energia.



Pozzo con rampa elicoidale (Kennedy e altri, 1988).

Bases gerais para detalhamento do projeto, da implantação e da operação/manutenção das propostas específicas 2A a 2F para o domínio 2 da bacia

Propostas específicas 2A a 2F:

- a função dessas propostas específicas é dissipar a energia, principalmente de posição e cinética, do escoamento das águas pluviais à superfície e/ou em condutos;





- o projeto deverá avaliar os espaços disponíveis e propor alternativas que possam explorar, em segurança, o potencial paisagístico dessas estruturas em áreas urbanas;
- deverá ser providenciado acesso de equipe de manutenção e operação e de equipamentos de limpeza à estrutura dos dissipadores;
- deverá ser monitorado continuamente, especialmente após cada chuva.

FIGURA 7
DESENHO DE CONCEPÇÃO DA PROPOSTA 2F



- concepção de estrutura de lagos permanentes e espaços inundáveis, localizados em praças e parques públicos, na escala de sub-bacias – proposta 3A para o domínio 3 da bacia conforme bases gerais definidas a seguir.

Proposta específica 3A: estrutura que coleta resíduos e capta, reserva e permite utilizar água pluvial, associada ao sistema de drenagem convencional, onde o nível da água subterrânea é pouco profundo.

Essa estrutura tem lagos permanentes, áreas inundáveis adjacentes e pode receber águas dos escoamentos superficial e/ou das galerias.

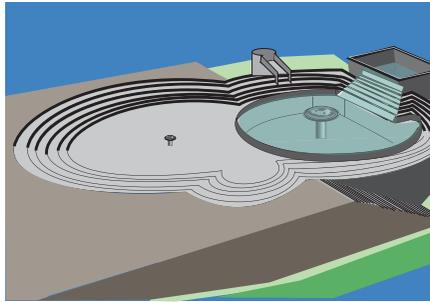
Essa estrutura tem caixa de chegada de galerias e escoamento superficial para retenção e retirada de detritos e resíduos carreados pelas chuvas.





- providenciar acessos para equipes de manutenção e operação e para equipamentos de limpeza dos lagos e da estrutura de interceptação dos escoamentos superficiais e/ou em condutos;
- prever monitoramento contínuo e limpeza após cada chuva.

FIGURA 8
DESENHO DE CONCEPÇÃO DA PROPOSTA 3



Uma avaliação da efetividade dessa proposta aplicada à Bacia do Anhangabaú

Para avaliação da efetividade dessas medidas específicas de renaturalização aplicadas à Bacia do Anhangabaú, no Centro da Cidade de São Paulo, foram desenvolvidas as seguintes atividades:

- o processo antrópico de ocupação na bacia;
- os dados físicos da bacia hidrográfica;
- um quadro de potenciais e de sustentabilidade;
- a definição de indicadores de criticidade das chuvas: intensidade, duração e frequência. A chuva crítica de 4 de janeiro de 2010 (CGE/PMSP);
- a definição de indicadores de criticidade das enchentes: áreas inundadas e duração e frequência dos níveis d'água;
- a definição de indicadores de efetividade das propostas específicas:
 - redução das áreas inundadas; e
 - redução das durações das inundações;
- a localização e o dimensionamento das propostas específicas e avaliação da efetividade de sequências de implantação;





- a fixação dos objetivos para as diversas áreas e locais da bacia e dos cursos d'água, e a definição da sequência de propostas a serem implantadas.

Os resultados desse processo de aplicação dessas estruturas à Bacia do Anhangabaú revelam a possibilidade de abatimento das vazões de enchente na faixa de 40% a 60%, o que configura uma perspectiva favorável das amplas possibilidades de aplicação dessa metodologia para bacias urbanas altamente impermeabilizadas.







Reforma Política







A Reforma Política, entre a Expectativa e o Silêncio

Marco Aurélio Nogueira
Cientista político. Diretor do Instituto de Políticas Públicas e
Relações Internacionais da Unesp

Chega a intrigar que durante o ano de 2010, em plena campanha para a renovação da cúpula do sistema político brasileiro, nenhum candidato ou partido fale em reforma política.

A reforma ocupa o cenário nacional desde a Constituinte de 1988. Ora com estardalhaço, ora discretamente, tem sido vista tanto como necessidade da democracia, quanto como panaceia para resolver o mal que a política causaria aos cidadãos, como um recurso para moralizar a atividade dos políticos e colocar a política no devido lugar.

Seria de esperar que surgisse com pompa e ênfase, na propaganda dos candidatos e nos debates que travam entre si. Mas não é o que acontece. De política mesmo, os candidatos falam pouco, e quase sempre sem usar a palavra. Seus discursos concentram-se em realizações, passadas e futuras. Dedicam-se à conquista do governo, apresentado como instrumento para mudar o mundo. É certamente um modo de falar de política, mas não o único nem o melhor modo, pois deixa de fora o que realmente importa: as relações entre o poder e os cidadãos, seja no sentido de controlar os excessos e a força do poder, seja no sentido de civilizar as lutas pela conquista do poder, para ampliar e democratizar o acesso ao poder e orientá-lo para um exercício socialmente justo e responsável.

Enquanto isso, em crescentes segmentos da opinião pública, permanece a expectativa de que a próxima legislatura faça algo para moralizar a política, punir os corruptos e aumentar a dose de democracia direta e participação no sistema representativo.





É constrangedor que os candidatos não falem de política no momento mais nobre da política, quando se acredita que muitas coisas possam ser modificadas. É constrangedor, mas compreende-se.

O silêncio dos políticos sobre a política traduz a crise da política, mais que do sistema político. Expressa uma falta de consenso sobre o que fazer para melhorar a política e sobre a escala de prioridades em que deve vir a reforma. Não se sabe bem o que deve ser mudado, nem como ou quando mudar.

O silêncio reflete também o receio dos candidatos, que temem perder votos se trouxerem a política para o centro do palco. Acredita-se que, se o fizerem, irão contra a expectativa das pessoas, que prefeririam políticos que não fazem política, tocadores de obras e distribuidores de benefícios palpáveis. Os candidatos, nesse quesito, copiam um padrão de governo que tem prevalecido nos últimos tempos, da Presidência da República aos prefeitos municipais: o do governo “positivo”, de realizações, conversas e movimentações em cascata, que se apresenta como dedicado a proteger e amparar o povo, um estilo tão voltado para animar o imaginário popular e montar um “grande e único Brasil”, que terminou por afastar de si a política.

O fato é que a política converteu-se em assunto incômodo.

Mas não é verdade que ninguém mais ligue para ela ou que todos estejam desinteressados do Estado e das decisões públicas.

O que ocorre é que os ambientes políticos típicos – casas legislativas, partidos, mandatos parlamentares, órgãos governamentais – não são alcançados pelas pessoas. Grupos e indivíduos querem participar, mas só conseguem fazê-lo “fora” do Estado. Aderem a fóruns, seminários, assembleias, instâncias participativas, movimentos, que parecem mais receptivos à dinâmica social vigente. São novas formas de participação, que ajudam a ofuscar e a lançar dúvidas sobre as antigas.

O modo de vida atual é participativo. Antes de tudo, porque cada um tem de lutar praticamente sozinho para organizar a cabeça, os códigos de conduta e a própria biografia. Não dispomos de suportes sociais consistentes, sejam eles provenientes da família, do Estado ou das igrejas. Estamos no mercado, ou seja, naquele ringue em que se briga palmo a palmo por espaço. Fora daí, há evidentemente vida e coletivi-





dade, mas pesam pouco no cômputo geral. Para modelar suas vidas, os indivíduos precisam ficar atentos e se mexer. A participação tornou-se um valor, muito mais relevante, por exemplo, do que a igualdade. Participar é bom, correto, meritório.

Impulsiona-se assim a contestação do sistema representativo. Queremos que nossos representantes sejam iguais a nós, limpos, transparentes, produtivos. E ao percebermos que os atos e atitudes de alguns políticos não são assim, fuzilamos os representantes em bloco, lhes damos as costas e passamos a pedir reformas que estanquem a corrupção e intimidem os políticos.

Uma expectativa de reforma que se volte para moralizar a política está fadada à frustração, porque elege um alvo equivocado e parte do pressuposto, igualmente equivocado, de que a representação deveria imitar a vida cotidiana. Produzirá mais estragos que consertos, porque ajudará a diminuir o valor da política e a mantê-la permanentemente às portas dos tribunais.

Claro que é preciso dar uma perspectiva moral à vida pública, impedi-la de fugir do controle. Mas não se conseguirá isso nem com mordças judiciais, nem com reformas políticas, por mais que essas últimas sejam importantes. Resultados efetivos somente virão se houver fortalecimento do sistema representativo, educação política e mobilização da sociedade. A Lei da Ficha Limpa é interessante, mas é controversa, e sozinha fará quase nada.

Uma reforma política digna do nome não pode privilegiar a moralização. Seu eixo é o fortalecimento democrático das instituições, a busca de coerência dos partidos, a lisura dos pleitos, a expressão facilitada e equilibrada das preferências da população, a inclusão de novos eleitores. Sua razão de ser é a revitalização das relações entre as pessoas, a sociedade civil e o Estado. É a recuperação do valor da política.

Porque para que se tenha política mais “limpa” e de melhor qualidade, é preciso ter também mais política. A reforma de que precisamos será um caminho para que a sociedade se articule melhor com o sistema político, projete nele seu modo de viver, pensar e fazer política.





A política em estado de sofrimento

Num ambiente em que não há no horizonte indícios claros de crise ou desgoverno, em que a economia parece ir bem e aumentou o poder de consumo das massas, graças ao crédito facilitado e à oferta maciça de produtos sedutores, a atividade política vê acentuado seu componente subsidiário. Ela aparece aos olhos da sociedade como algo que, em princípio, poderia ser dispensado, ou que poderia ficar reduzido a mera gestão das coisas, a manter em funcionamento os sistemas com os quais se organiza a vida.

Claro que nem tudo são flores. Os problemas e dificuldades se repõem sem cessar, agravando desníveis e desigualdades. A sociedade manifesta sua insatisfação e suas contradições de diferentes maneiras, mas sua voz não assume forma política. A desorganização do mundo do trabalho, que desarticulou grupos e classes, arrasta consigo partidos e sindicatos. A política encontra-se sem forças, a representação parece levitar, como se lhe faltassem bases de sustentação.

Um diagnóstico em grande angular poderia indicar: o Estado e a política estão afetados, e de certo modo “congelados”, pelo cruzamento de modernidade tardia e de condição periférica: ficamos muito modernos, sem que tivéssemos deixado de ser “atrasados”; e a mistura desses dois universos impacta negativamente a dinâmica social. Nada funciona muito bem entre nós, nada satisfaz, nada parece ter potência para alterar o rumo das coisas. As instituições políticas não conseguem mais responder à dinâmica social e não funcionam para a governabilidade e o processo político. Não configuram uma moldura confiável para a ação governamental, nem fixam regras estáveis para o relacionamento entre os poderes do Estado. O sistema político se soltou da sociedade: despolitizou-se e está incentivando os cidadãos a menosprezar a representação e a desanimar de participar do governo da sociedade. A “classe política”, por sua vez, não se mostra competente para direcionar e organizar o país. Faltam-lhe qualidade técnica e intelectual, lealdade ao povo e uma ideia de país.

Por isso, a reforma política converteu-se numa passagem obrigatória para a transformação do país. É o novo nome da reforma do Estado. Mas isso, que se anuncia como uma saída capaz de magnetizar a socie-





dade, requer esforços concentrados, largueza de visão e criatividade. Que reforma poderá ser empreendida, a partir de que desenho, de que proposta consensual mínima? Estamos meio às cegas nessa área, por mais que o debate seja intenso. Há muitas ideias, mas quando se trata de chegar a uma agenda, tudo acaba por se resumir a fidelidade partidária e financiamento público, e mesmo assim com reservas. E quem fará a reforma? Os reformadores formais – ou seja, os políticos –, legislando como têm feito em causa própria, estão desqualificados para reformar as instituições. Também eles precisam ser reformados.

A opinião pública é indiferente aos parlamentares, que são por ela vistos como representantes de si próprios, incapazes de exercer papel positivo na vida social, no controle dos atos dos governantes ou no processamento das demandas da população. Poucos eleitores sabem em quem votaram nas últimas eleições, quem foi eleito e em quem votarão na próxima ida às urnas.

Entre os parlamentares brasileiros, em Brasília, nos estados e nos municípios, há evidentemente pessoas de mérito, combativas e preocupadas com a sociedade. Mas estes políticos não parecem possuir força e articulação suficientes para dar às casas legislativas maior peso e relevância, nem para desfazer a imagem negativa que as cercam. Se levarmos em conta a complexidade dos problemas nacionais e as tensões que atravessam o cotidiano da população, é fácil perceber o prejuízo que todos temos com essa situação, que despoja os brasileiros de uma instância confiável de representação política.

O problema não se esgota numa suposta má qualidade dos representantes. Tem a ver com o conjunto do sistema político e não pode ser compreendido fora dele. Expressa a resistência notável de uma cultura política de tipo clientelista e fisiológica que remonta ao Brasil colonial e se reproduz como praga pelas frestas da condição ultramoderna em que passamos a viver, ajudando a dramatizá-la e sendo ao mesmo tempo turbinada por ela. Reflete a perda de eixo das instituições políticas em geral, que ficaram vazias de poder, pobres de imaginação e impotentes diante da força do mercado e da fragmentação social que não se deixa articular nem dirigir.

Olhando as coisas mais em detalhe, a situação é produto de um sistema eleitoral que personaliza as disputas e incentiva os candidatos





a constituírem – para si e não para seus partidos – nichos de legitimação e conquista de votos que, com o passar do tempo, acabam por corporativizar os parlamentares e atrelá-los a uma lógica particularista cega para o coletivo. Vítimas não inocentes desse sistema, os partidos são por ele arrastados e condicionados. Não participam das eleições como forças ideológicas ou programáticas coesas, não se comportam como expressão de um movimento orgânico dotado de opinião, mas somente como instrumentos de luta pelo poder. Enredados pelos fios perversos do sistema e perdendo inserção na sociedade, deixam de selecionar seus candidatos ou de submetê-los a alguma coerência. Basta analisar os personagens que passam pela propaganda gratuita para que se visualize a gravidade da situação. O cenário é marcado pelo mais puro bestialógico.

Marketing mal calibrado

Os programas eleitorais dão enorme contribuição. São horrorosos, mais midiáticos que políticos ou educativos. Têm maior qualidade na parte dedicada aos cargos executivos, mas são simplesmente patéticos quando se trata dos candidatos às Assembleias Legislativas estaduais e ao Congresso Nacional. Tratam-nos como secundários, aprisionando-os em camisas-de-força que facilitam as coisas para os mais inexpressivos e tolhem os talentosos. Não abrem espaços para debates que valorizem o trabalho legislativo e expliquem sua importância para a população. Não fomentam a discussão substantiva, nem dizem ao eleitor qual a relevância e a posição que tal ou qual candidato tem no partido a que está vinculado.

Aposta-se tudo, ou quase tudo, no horário gratuito, que funcionaria como um divisor de águas – patíbulo de alguns e altar da redenção de outros.

Será mesmo decisiva a propaganda gratuita? Se sim, sob quais condições? Se não, por que motivos? O suposto tem sido sempre que, dado o alcance do meio (da mídia), quem tiver mais tempo disponível e souber tirar vantagem da exposição tenderá a crescer e a maximizar seus apoios, a ponto de promover reviravoltas surpreendentes ou consolidar posições em definitivo. Em nome dessa suposição, rios de dinheiro e de energia são carreados para o horário gratuito, quase sem-





pre monitorados e direcionados por homens de *marketing*, mais que por lideranças políticas.

Vista como medida de alto impacto democrático por facilitar a comunicação dos políticos com os cidadãos e abrir espaços para todos os candidatos, a propaganda eleitoral gratuita tem sido interpretada como vítima de uma espécie de efeito perverso não desejado: quanto mais é controlada e formatada pelo *marketing*, mais escapa do discernimento dos políticos, mais os degrada e lhes rebaixa o discurso político, fazendo com que a “imagem” seja mais significativa que o “conteúdo”. A política fica então irremediavelmente apequenada, entregue a jogos de cena mais ou menos histriônicos, a acusações bombásticas de parte a parte, a revelações surpreendentes e sensacionalistas, a apoios ou traições inusitadas.

Se estamos num mundo cada vez mais “visual” e “imagético”, de *shows* e luzes, de mercado onipresente e *marketing* permanente, de compra-e-venda de tudo, poderia a política seguir caminho distinto? E, se tentasse, não se condenaria a remar contra a maré e a afastar-se mais ainda dos cidadãos, perdendo uma ótima chance de multiplicar sua mensagem e cumprir uma função?

Mas também é o caso de perguntar se a política, ao ceder às exigências da época, não estaria correndo o risco de deixar de fazer exatamente aquilo que mais se espera dela: ser um espaço de reflexão crítica sobre o Estado, de agregação cívica de interesses e expectativas, de firme confronto de ideias, para passar a ser apenas momento de “competição pelo voto”. Se a política não puder ser uma perspectiva que aceite o “remar contra a maré” como uma de suas virtudes, que privilegie o debate público como sua razão de ser, que dê mais valor ao Estado e à opinião que ao mercado e aos interesses particulares, que seja uma espécie de viga que não se dobra nem à vontade dos poderosos nem aos hábitos passivos dos cidadãos, então teremos bons motivos para nos preocupar.

O horário gratuito tem seus méritos e sua utilidade. Pode de fato auxiliar a que se difundam mensagens políticas por esse país continental, no qual a população dispersa está midiaticamente conectada, via sobretudo o rádio e a televisão. Em certa medida, ao propiciar





isso, pode não apenas democratizar as oportunidades de comunicação política como também ajudar a que os cidadãos escapem do controle unilateral dos poderosos locais, que costumam assediá-los, quase sempre de forma não política.

Nenhuma propaganda opera no vazio, apenas movida a “forma”. A comunicação política, se quiser ser democrática e criar vida coletiva, precisa apresentar aos cidadãos um discurso que lhes diga respeito e faça sentido, que dialogue com aquilo que é socialmente relevante e não somente com aquilo que interessa aos políticos ou ao sistema. Uma política aberta para a cidadania é mais que política dos políticos e mais também que política dos técnicos, com seu bom-mocismo e seu discurso hermético, obcecado pela “racionalidade” e pelos temas gerenciais.

Além do mais, dado justamente o ambiente em que se vive, no qual prevalecem a poluição sonora e visual e a saturação midiática, a propaganda precisa buscar o máximo possível de criatividade. A mesmice a que temos sido expostos ao longo dos últimos anos – e particularmente na campanha atual – pouco produz de positivo. Vira uma espécie de sonífero, que não agrega valor à disputa política e somente consegue, quando muito, propor aos eleitores alguns rascunhos programáticos que não os educam nem informam de modo suficiente. São programas chatos na forma e vazios no conteúdo.

Se quisermos descobrir por que a propaganda eleitoral tem sido até agora inócua, bastaria ponderar que, diante de discursos que não lhe falam nem ao coração nem à mente, que oscilam entre a autoglorificação, o radicalismo verbal abstrato e o tecnicismo gerencial, que exibem candidatos píftios e insossos, trucados, desencarnados de partidos ou correntes de ideias, o eleitor optará sempre pelo que já conhece. Portanto, em vez de criar condições para uma reflexão coletiva sobre o país e o mundo, a propaganda acaba por empurrar o eleitor para um conservadorismo defensivo e meio alienado.

O círculo se fecha depois das urnas. O sistema não cuida da qualificação dos eleitos. Nada agrega à bagagem técnica e política com que chegam à Câmara. As sessões plenárias são o que são, não há o que esperar delas. Mas algo poderia acontecer fora delas. No entanto, são raras as tentativas de melhorar a formação e a atualização dos quadros parlamentares, tanto dos políticos quanto dos assessores. Cursos, se-





minários, debates, conferências, muita coisa poderia ser feita para dar maior consistência às bancadas e aos parlamentares.

Mais política dos cidadãos

No mundo do capitalismo globalizado e da modernidade radicalizada, a política também parece destinada a girar em falso, a mostrar pouca eficácia e a produzir mais problemas que soluções, fato suficiente para que seja vista, pelos cidadãos, como um ônus, um mal necessário. Ela está gravemente posta em xeque pela vida e pelas disposições éticas hoje prevalentes.

Há vários aspectos a serem considerados nessa discussão. Primeiro: não é a política como um todo que está vazia, sem consensos e com pouca legitimidade. O que está em estado de sofrimento é a política institucionalizada – os sistemas, as regras, a organização da democracia, as leis, os partidos – e mais ainda aquilo que podemos chamar de “política dos políticos”, qual seja, praticada pelos políticos, à moda deles, focada na conquista e no manejo do poder. A política como atividade dos cidadãos – como luta por direitos, como interesse cívico, vontade de participar e interferir na tomada de decisões, como preocupação com a vida comum e a boa sociedade –, essa não padece do mesmo mal, nem se ressentida de falta de prestígio, embora esteja despojada de potência e efetividade. É a política dura que está em xeque e nos incomoda.

Incomoda antes de tudo por um conflito ético que remonta às cavernas e está hoje exacerbado. A ética comum não consegue entender nem assimilar a ética política, particularmente em sua dimensão moral. Não aceita que os políticos simulem e dissimulem, que mintam, finjam e defendam interesses obscuros, que abusem da pressão e da demagogia, que busquem o poder a qualquer custo, muitas vezes passando por cima das boas maneiras, da inteligência e do interesse público. Hoje, como estão em boa medida ‘soltos’ da sociedade, os políticos fecham-se em si e tornam-se expoentes de uma ética *nonsense*: por que fazem o que fazem, se servem para tão pouco? O cidadão comum fica sem respostas.

Há, depois, um defeito de ordem estrutural. Na sociedade em que estamos passando a viver – movida a velocidade, a informações, a ima-





gens, a reviravoltas surpreendentes, a fluxos pouco controláveis – as instituições flutuam, sofrem para balizar as condutas individuais, os relacionamentos, a dinâmica econômico-financeira, as relações com a natureza e assim por diante. Os indivíduos estão obrigados a ser ‘soberanos’, ainda que não estejam propriamente emancipados. Recebem poucas orientações de sentido provenientes do social, que a eles aparece como palco de um drama sem roteiro. As pessoas precisam e querem se mexer, circular, fazer coisas, dizer o que pensam e batalhar pelo que acham ser certo. Frequentam sempre mais o ciberespaço, interagem à distância, precisam se expor e decidir. Mesmo que esse ‘estilo de vida’ inclua proporcionalmente pouca gente, a dinâmica por ele gerada influencia tudo. Sobra menos tempo, menos energia e menos condições materiais para que criem instituições e se cuide delas. As pessoas ‘escapam’ das instituições.

Tudo isso traz muitas vantagens, mas também cria inúmeros problemas.

Não é por outro motivo que as instituições representativas têm menos prestígio que a ideia e as experiências de participação. No mundo social fragmentado, individualizado e meio fora de controle em que se vive, é muito mais lógico participar e defender interesses do que se fazer representar. A vontade de participar – de agir, de se movimentar – tem a cara da modernidade turbinada dos dias atuais.

Devemos torcer e brigar para que a representação melhore, para que o voto seja valorizado, para que os legisladores, os dirigentes e as elites intelectuais proponham com seriedade e criatividade a discussão sobre a reforma política, saindo do mantra monótono que nos embala. Mas também devemos aprender a viver em um mundo de instituições mais leves e menos impositivas. Daqui para a frente, teremos de reconstruir as instituições existentes – do Estado à família e à escola – a partir de critérios mais democráticos, abertos e dinâmicos.

É na estrada da participação que estão as maiores esperanças de recomposição social e recuperação da política. Se a vontade de participar for devidamente politizada – isto é, se a luta em defesa de direitos e a disposição participativa das pessoas forem vinculadas a um desenho de vida coletiva – isso não somente dará corpo e consistência à democracia, como também regenerará a representação. Teremos de expe-





rimentar sucessivas reformas políticas, que ajustem e remodelem as instituições políticas, tornando-as mais coerentes, mais eficazes e mais dialógicas com a vida real do século 21, mas teremos de nos dedicar especialmente a abrir mais espaços para a projeção das pessoas na política. Como fazer isso de modo organizado e produtivo é algo que ainda não se sabe, mas sabemos que será preciso caminhar nessa direção.

Precisamos, em suma, de mais “política dos cidadãos” e menos “política dos políticos”. Ou seja, precisamos de políticos e de cidadãos em doses equilibradas, definidas a partir de critérios que façam com que os políticos se ponham ou sejam postos efetivamente a serviço dos cidadãos e sejam por eles controlados.

Operações destinadas a defender e valorizar uma República não se podem limitar ao protagonismo dos poderes. Um modo republicano de governar e organizar o Estado é aquele em que o interesse público se distingue dos interesses dos particulares, o direito e a lei preponderam, e os cidadãos escolhem livremente seus dirigentes. Ele exige poderes alertas e legitimados, mas só fará sentido e sobreviverá se contar com bons políticos e estiver embebido de cima a baixo de educação cívica.

Possui virtude republicana uma comunidade que se organiza e se governa com instituições e hábitos públicos que são compreendidos e defendidos pelos cidadãos, que sabem valorizar a redução dos privilégios pessoais e das condições de possibilidade de imposição de um grupo ou classe sobre outros.

Atos de corrupção, abusos de autoridade ou defeitos da Justiça não podem ser vistos apenas como problema de servidores, juízes ou políticos. Não estão associados a uma degradação da *moralidade* – daquilo que se refere ao homem moral, que responde por seus atos tendo em vista a própria consciência individual –, mas sim a um padrão de *eticidade*, referida ao homem ético, que define seus atos tendo em vista os outros homens. Têm muito mais a ver com vida intersubjetiva e organização social, do que com caráter pessoal ou força institucional.

Sem repercutir nesse terreno e envolver os atores sociais de modo amplo, qualquer pacto republicano que se propuser será limitado e poucos efeitos virtuosos produzirá. Passar-se-ia o mesmo com a reforma política, que se espera seja capaz precisamente de revigorar o republicanismo e as condições de possibilidade de uma República democrática.





No ciclo que se abrirá, continuaremos governados por alguma forma esquisita de centro-esquerda, que oscila entre o mundo social e o associativismo tradicional (o PT) e a introdução de novas modalidades de gestão estatal e de organização da economia (o PSDB), ou entre um ‘capitalismo social’ e um ‘capitalismo gerencial’. O quadro não é animador. Os partidos diluíram-se como força propulsora de mudanças e de ordenação social. Converteram-se em gestores ‘racionais’ dos próprios interesses, aparatos inertes, que não pulsam com convicção, carecem de unidade e pensam pouco. Na disputa atual, perderam o controle sobre seus candidatos, que se revelaram indiferentes a eles. O próximo presidente governará inevitavelmente cercado por ilhas erráticas e desconectadas da representação parlamentar, sem poder agarrar-se a nenhuma delas em particular. Há muita movimentação, mas pouco movimento.

Diferenças de estilo, de projeto e de vínculo social evidentemente existem. PT e PSDB não veem o Estado do mesmo modo, ainda que não estejam sendo capazes de detalhar que Estado imaginam necessário para o século 21. Passa-se o mesmo em termos de política econômica e da visão do que julgam ser uma ‘boa sociedade’. São forças que se opõem, mas que não estão separadas por distâncias abissais, insuperáveis. O que sobra do confronto é quase nada.

O Brasil parece ter ingressado numa fase em que os partidos políticos já não coordenam a sociedade nem orientam os processos de mudança. Mantêm-se como personagens importantes do mundo político, capturadores de votos, mas não de consensos, até mesmo porque têm poucas ideias a oferecer. No formato atual, os partidos não mais dão conta da complexidade nacional nem se mostram capazes de agir com determinação reformadora e disposição de organizar a sociedade. Para tentarem reconstruir-se como atores positivos, dependem bastante das medidas que vierem a ser tomadas em termos de reforma política. Ou seja, ficaram mais vinculados ao Estado que à sociedade.

Além de produzir estragos nos partidos e no sistema representativo, a política em estado de sofrimento também problematiza a figura do estadista. Rebaixa-a ou à condição do bom administrador ou à condição do líder que ampara e protege os mais fracos.

Estadistas são acima de tudo governantes que se destacam por possuir e encarnar um projeto coletivo, quer dizer, um projeto de sociedade





ou de unidade nacional, que inclua mais do que exclua e anuncie com clareza um futuro plausível e ‘desejável’, uma vida digna para todos, não somente para os que estão do seu lado ou pensam como eles. Não se distinguem pelo carisma ou pela lealdade às tradições de seu povo, por mais que isso seja relevante. Sua diferença específica repousa na capacidade de agregar diferenças, unificá-las e organizá-las em um Estado, em uma comunidade política, isto é, em uma associação que se movimenta segundo pactos simbólicos e institucionais que balizam e promovem a vida coletiva. É uma especificidade que se combina, também, com firmeza no combate aos que se opõem ao revigoramento da comunidade política.

Deste ponto de vista, a nossa é uma época opaca, meio melancólica, condenada a governantes sem muita densidade, que atuam mais como operadores administrativos do que como formuladores de projetos ou construtores de consensos.

Estadistas andam escassos, porque faltam talentos à política. Hoje, por carecer de paixão e sentido e não dispor de molduras institucionais coerentes, a política não está conseguindo selecionar as melhores lideranças. São escassos, também, porque os governantes dos nossos dias governam com limites elevados, que muitas vezes os impedem de ter papel de relevo. E são escassos, por fim, porque líderes e governantes não têm mais como cumprir a função precípua de unir o povo e organizar um projeto de sociedade. As sociedades da era capitalista global estão fragmentadas e individualizadas demais para que alguém, num estalar de dedos, as articule e mobilize para um empreendimento coletivo sustentável.

No mínimo por isso, uma reforma política bem compreendida tornou-se elemento central da agenda democrática. Não para moralizar a política, mas para dar outra substância a ela. Não para cercear a ação dos políticos e atá-los com códigos de conduta purificados, mas para criar condições para que os melhores dentre eles se projetem e dinamizem o sistema como um todo. Não, em suma, para criar uma redoma de vidro na qual fosse possível exibir uma política inteiramente transparente aos olhos do público, mas para romper todas as redomas que separam o povo do Estado.





Reforma Política no Congresso Nacional: histórico e situação atual

Márcio Nuno Rabat

Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados

Área de Ciência Política

A expressão “reforma política”, embora de uso corriqueiro, não se refere a um objeto claramente delimitado. É certo que, no Congresso Nacional, e também fora dele, ela vem sendo usada, na maior parte das vezes, para englobar proposições legislativas que tratem da conformação das instituições representativas, especialmente aquelas proposições que incidam sobre a legislação eleitoral e partidária. Mesmo dentro desses limites, no entanto, o leque de proposições a ser considerado é por demais amplo. Ele se estende das propostas de emenda constitucional destinadas a implantar o parlamentarismo aos projetos de alteração das normas do Regimento Interno da Câmara dos Deputados referentes à distribuição, entre os partidos, das vagas nas comissões temáticas da Casa. Na maior parte do tempo, ademais, tramitam simultaneamente proposições sobre quase todos os temas tratados, ao longo das últimas décadas, sob o rótulo da “reforma política”. Sendo assim, a escolha de algumas proposições e debates como foco desta exposição contém necessariamente um elemento de subjetividade.

No presente momento, quando se aproxima um pleito eleitoral de grande porte, a que se seguirá, não muito depois, o início de uma nova legislatura, é ainda menos segura a indicação dos temas que serão dominantes, daqui para a frente, na discussão da reforma política, mormente quando se tem em conta a tendência, incipiente, é certo, de se transferir parte da atenção até aqui dispensada à legislação eleitoral e partidária para formas de participação direta do eleitorado nos processos decisórios públicos, inclusive naqueles que se desenvolvem dentro das instituições representativas.





Se, para ampliar ainda mais o quadro, pensarmos a esfera política – e sua eventual reforma – como abrangendo todas as instâncias e procedimentos em que se tomam decisões que afetam a coletividade em seu conjunto, ou boa parte dela, a reforma política poderia tratar, inclusive, de decisões tomadas no âmbito privado, pois aí se encontra, também, poder suficientemente concentrado para decidir sobre questões com impacto social semelhante ao das decisões estatais.

Apesar de tudo isso, a breve recapitulação, que se fará a seguir, do percurso que levou às alterações da legislação eleitoral e partidária realizadas nas últimas duas décadas e a algumas das discussões que ganharam maior realce na legislatura ainda em curso não deixa de ser um ponto de partida interessante para se tentar discernir os caminhos abertos à reforma política no futuro próximo, venham eles a ampliar-se para novas direções ou não.

O que se reforma na reforma política

A noção de que o objeto da reforma política seriam os hábitos políticos – e, principalmente, os maus hábitos políticos – parece razoavelmente disseminada. Muitas pessoas, por certo, pensam em algo assim quando dizem que a reforma política é prioritária entre todas as que estão em discussão no Congresso. Quem trabalha com o processo legislativo, no entanto, tem presente que aqueles hábitos não podem ser mais que o objeto mediato da reforma, sendo o objeto imediato a legislação que regulamenta o funcionamento das instituições políticas. É importante, por isso, ter em conta o arcabouço legal historicamente construído para regulamentar eleições e partidos, assim como a dinâmica institucional surgida ao redor dele, até para evitar que intervenções legislativas pontuais inadvertidamente colidam ou se articulem mal com a lógica do sistema existente.

Embora o fundamento, por assim dizer, de nosso atual edifício político-institucional tenha sido instalado com a proclamação da República e a opção pelo sistema de governo presidencialista, não parece exagero afirmar que tal edifício começa efetivamente a ganhar a conformação com que hoje nos deparamos, e dentro da qual vivemos, a partir de meados da década de 1940, quando se aproveita a reflexão





produzida nas primeiras décadas do século 20 sobre a matéria – e as poucas experiências eleitorais do regime de 1930, em que os produtos daquela reflexão já vinham sendo testados –, para a implantação definitiva do sistema eleitoral proporcional para o preenchimento de lugares nas casas legislativas, sendo os candidatos apresentados exclusivamente por partidos políticos, em listas abertas de candidaturas.

Junte-se a esse quadro legal o início da ampliação contínua do sufrágio, que não seria interrompida sequer pelo regime de 1964, para se ter uma boa noção da linha evolutiva fundamental que nos levou ao estágio atual do nosso regime de representação política.

O monopólio legal da apresentação de candidaturas por partidos políticos de amplitude nacional, que substituiriam os partidos “únicos” estaduais da Primeira República, indica como, já naquela época, a atenção se dirigia para a constituição de um sistema de partidos consistente e competitivo. Enquanto, nos países capitalistas centrais, os partidos políticos surgiram e se afirmaram contra a vontade dos “engenheiros institucionais”, entre nós eles vêm fazendo parte, recorrente e explicitamente, do projeto de modernização da sociedade e da política, parcialmente devido ao próprio efeito-demonstração dos países situados na vanguarda do capitalismo.

Ora, no período que vai de 1945 até a ruptura de 1964/65, um sistema de partidos relativamente coeso e competitivo se estruturou, ao redor de três legendas principais, o PSD, a UDN e o PTB, apesar da cassação do registro do Partido Comunista. Ao mesmo tempo, os atores eleitorais aprenderam a lidar com os procedimentos e regras existentes. Os partidos políticos aprenderam, por exemplo, a maximizar suas possibilidades de eleger candidatos recorrendo a coligações eleitorais diferentemente configuradas em cada estado. Os eleitores, por sua vez, aprenderam a melhor identificar as linhas de ação dos maiores partidos existentes.

Ainda assim, a preocupação com a consistência dos partidos e do sistema partidário persistiu. Os termos dessa preocupação, aliás, não diferiam radicalmente, no pré-64, dos que vieram a prevalecer em períodos mais recentes. Para citar apenas um exemplo, Alberto Guerreiro Ramos, em livro de 1961, defendia uma “reforma política” que elevasse o sistema partidário até o nível da política ideológica, enqua-





drando os “contingentes eleitorais nos diversos partidos, de acordo com as suas respectivas características sociais” (RAMOS, 1961, p. 78). O curioso é que, de acordo com o autor, o novo patamar não seria alcançado por mudanças na legislação, mas por um esforço interno dos próprios partidos, o que ilustra, mais uma vez, a diversidade de perspectivas que a expressão “reforma política” pode abarcar.

A segunda preocupação principal que atualmente guia os propoñentes da reforma política, dirigida à lisura do processo eleitoral, também se encontrava presente naquela quadra histórica. Não se pode negar o razoável sucesso obtido no combate à fraude mais imediata, incidente sobre a própria contagem dos votos. Mas a preocupação com a lisura do voto se estendia à necessidade de garantir que não houvesse outras influências espúrias sobre o processo eleitoral, para além da mera contagem fraudulenta dos votos.

A legislação referente a inelegibilidades, por exemplo, destinava-se, em grande parte, a impedir que se candidatassem pessoas em posição de afetar, pelo abuso de qualquer tipo de poder, a equidade da disputa eleitoral. Em um contexto de passagem para uma sociedade plenamente capitalista, era natural que um dos esforços da legislação visasse a diminuir o predomínio dos laços familiares na política nacional; daí, provavelmente, a inclusão do parentesco como causa de inelegibilidade.

O regime implantado em 1964 não mudou significativamente os traços gerais da legislação eleitoral e partidária vigente. No entanto, por meio de intervenções autoritárias, afetou fortemente sua maneira de funcionar. Cargos como a Presidência da República, os governos estaduais e parte das senatorias e prefeituras deixaram de ser preenchidos por eleição popular direta. Personalidades e grupos políticos eleitoralmente relevantes foram afastados da esfera política, quando não do país. Os partidos e o sistema multipartidário vigentes foram extintos e substituídos pelo bipartidarismo forçado.

A década de 1980 foi marcada pelo esforço para superar os estigmas autoritários do período anterior. Algumas iniciativas, como a legalização dos partidos comunistas e o fim da proibição do voto dos analfabetos, nos levaram bem mais longe do que tínhamos ido até 1964. De qualquer maneira, como seria de esperar, toda a “reforma política”





levada a cabo na década de 1980 se destinava, prioritariamente, a recuperar canais de participação perdidos na quadra anterior, geralmente com um forte componente de repúdio ao que restava do regime de 1964. O processo culmina com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que, no entanto, não o fecha, pois projeta para um futuro plebiscito a definição do sistema de governo, se presidencialista ou parlamentarista.

Curiosamente, o parlamentarismo, que poderia se apresentar como uma ruptura com o regime anterior, não conseguiu impor-se no debate constituinte, enquanto a continuidade do sistema eleitoral proporcional, nos moldes dominantes em nossa história, mal foi posta em causa. A verdade, no entanto, é que essa continuidade era apenas aparente, pois o bipartidarismo forçado, vigente no regime de 1964, levava ao extremo os ideais do sistema majoritário, fortalecendo a proposta de uma volta a um ‘verdadeiro’ proporcionalismo, que permitiria a expressão das múltiplas e reprimidas facetas da sociedade brasileira.

No mesmo sentido de desobstruir a livre manifestação política da sociedade, ganharam força, ao longo do processo constituinte, propostas cada vez mais radicais de garantia da autonomia popular para organizar livremente seus partidos políticos e decidir sobre sua organização interna. Daí decorre um histórico salto de qualidade na consagração constitucional da autonomia de organização partidária (RABAT, 2008).

Não parece descabido afirmar que, após a promulgação da Constituição de 1988, inicia-se o ciclo atual da reforma política no Brasil. Ele se desenvolve, em boa medida, ao redor das decisões ali tomadas.

O que foi e o que não foi reformado desde 1989

Os anos seguintes ao da promulgação da Constituição Federal de 1988 foram marcados por dois fenômenos de sinal contraditório. De um lado, havia a necessidade de tomar decisões adiadas pela Assembleia Constituinte, como as referentes à forma e ao sistema de governo, e de regulamentar as decisões efetivamente tomadas, como as referentes à liberdade de organização partidária. De outro lado, o processo de fragmentação e desorganização do sistema de partidos,





patente na legislatura iniciada em 1991, levou a que fossem colocadas em questão as próprias decisões dos constituintes, abrindo-se um período de discussão de propostas que mudassem radicalmente o formato vigente das instituições representativas, seja com a adoção do próprio parlamentarismo, seja com a adoção de um sistema eleitoral majoritário, também chamado de distrital, ou de um sistema misto, seja com a criação de cláusulas de barreira à entrada de agremiações pouco votadas nas casas legislativas.

Inúmeras comissões especiais foram sucessivamente instaladas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal para tratar dessas questões e organizar a vasta discussão legislativa incidente sobre a matéria. Ademais, na revisão constitucional de 1994, realizada em cumprimento do art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o então deputado Nelson Jobim, designado relator, apresentou uma série de pareceres incidentes sobre a área geralmente imputada à reforma política, pareceres que resumiam, de certa forma, o estado da discussão naquele momento. Entre os pareceres que não foram apreciados encontravam-se, por exemplo, o que previa a perda do mandato por desfiliação do partido sob cuja legenda o parlamentar se elegera e o que implantava o sistema eleitoral misto.

Das seis “emendas constitucionais de revisão” afinal aprovadas na época, três vinculavam-se à reforma política, ampliando os fundamentos pelos quais leis complementares podem estabelecer casos de inelegibilidade (art. 14, § 9º, da Constituição Federal), reduzindo a duração do mandato presidencial de 5 para 4 anos (art. 82) e determinando a suspensão dos efeitos da renúncia de parlamentar submetido a processo que pudesse levar à perda do mandato (art. 55, § 4º). Mais tarde, ainda no plano constitucional, a Emenda n. 16, de 1997, tornou possível a reeleição de presidente, governadores e prefeitos.

Dali em diante, no entanto, perderam força, paulatinamente, as propostas de reforma mais radicais, como as de adoção do parlamentarismo e/ou do sistema eleitoral majoritário ou misto. Isso se deu, em parte, devido à opção plebiscitária pelo presidencialismo; em parte, pela necessidade de levar a cabo a adaptação da legislação infraconstitucional às decisões dos constituintes de 1988; em parte, talvez, por ter diminuído a sensação de que o sistema como um todo não estava





funcionando adequadamente; em parte, por fim, pela própria dificuldade política de se construir maioria suficiente para alterar a Constituição, indispensável nessas matérias.

A década de 1990 viu desenrolar-se, por outro lado, todo o processo de adaptação da legislação eleitoral e partidária à nova ordem constitucional. A Lei Complementar n. 64, de 1990, que “estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º, da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências”, foi promulgada. A Lei n. 9.504, de 1997 (Lei das Eleições), veio estabilizar a legislação eleitoral. Com ela, deixou de ser promulgada uma lei especial para cada eleição, ou seja, de dois em dois anos. Desde, então, foram seis pleitos de dimensão nacional realizados sob a mesma Lei, embora seus dispositivos venham sendo modificados.

Certamente, as normas mais importantes surgidas nesse período vieram à luz com a promulgação da Lei n. 9.096, de 1995 (Lei dos Partidos Políticos). Nela, se combinam a preocupação dos constituintes com a afirmação da autonomia dos cidadãos para a organização de partidos livres de interferência estatal, com a preocupação crescente de que um sistema pouco regulado pudesse levar à total desorganização do quadro partidário. Por isso, a Lei, de um lado, reafirma o caráter de pessoas jurídicas de direito privado dos partidos políticos e lhes reconhece ampla autonomia para a determinação de suas regras de funcionamento interno; e, de outro lado, favorece os partidos mais implantados eleitoralmente, seja no acesso ao rádio e à televisão, seja no acesso a recursos do Fundo Partidário, agora reforçado por dotações significativas oriundas do Tesouro Nacional.

Nessa segunda linha de preocupação, a Lei dos Partidos tornou extremamente difícil o registro de novas agremiações no Tribunal Superior Eleitoral, de tal forma que, em quase quinze anos, apenas dois novos registros foram feitos. A importância da Lei n. 9.096, de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), é de tal ordem que não seria exagero dizer que, sozinha, ela constitui uma reforma política, cujos desdobramentos ainda estão em curso.

Não se pode esquecer, por fim, a promulgação da Lei n. 9.709, de 1998, que regulamentou a execução do disposto no art. 14, I, II e III, da Constituição Federal, ou seja, o recurso ao plebiscito, ao referen-





do e à iniciativa popular. A regulamentação, contudo, tem tido pouca repercussão, inclusive no nível municipal, que poderia ter surgido, a partir da Lei, como uma espécie de laboratório para o desenvolvimento da democracia direta no Brasil.

Inovações recentes

No último ano, leis importantes sofreram alterações que merecem ser realçadas em uma reflexão sobre os caminhos pelos quais evolui a reforma política.

A Lei n. 12.034, de 29/12/2009, alterou dispositivos do Código Eleitoral, da Lei dos Partidos e da Lei das Eleições. Trata-se de um bom exemplo de inovação legislativa resultante da troca de experiências entre dois (ou mais) poderes. É que, em qualquer caso, após a promulgação das leis, a Justiça Eleitoral, cumprindo a tarefa de administrar as eleições, regulamenta sua aplicação, atuando, nesse particular, de maneira assemelhada à do Poder Executivo. Pois bem, boa parte da Lei n. 12.034 derivou de um diálogo do Poder Legislativo com as Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral, consagrando legalmente, ou modificando, procedimentos já em curso. Ao mesmo tempo, porém, algumas outras modificações pontuais, mas de natureza mais substantiva, que vinham amadurecendo ao longo do tempo, foram incluídas na legislação.

Uma inovação ainda ligada à troca de experiências entre Legislativo e Judiciário diz respeito à cláusula legal que determina o preenchimento de um percentual mínimo de vagas, nas listas de candidaturas em eleições proporcionais, por mulheres (ou homens, se forem minoria na lista). Na primeira vez em que se tratou da matéria, a Lei n. 9.100, de 1995, que regulamentou as eleições municipais de 1996, determinara que vinte por cento das vagas, no mínimo, deveriam ser preenchidas por mulheres. A seguir, a Lei n. 9.504, de 1997, que regulamentou permanentemente os pleitos eleitorais, elevou o mínimo para trinta por cento, mas alterou a determinação, de “ser preenchidas” para “reservar” as vagas, permitindo aos partidos, na linha de uma decisão anterior da Justiça Eleitoral, deixar não preenchidas as vagas reservadas. Com a recente Lei n. 12.034, a determinação legal voltou





a ser a de “preencher” as vagas, mas a interpretação que a Justiça Eleitoral lhe vai dar está em aberto.

A Lei n. 12.034, de 2009, regulamentou, ainda, a propaganda eleitoral pela internet, ampliando significativamente as possibilidades de uso desse instrumento, em comparação com o previsto, em resoluções do Tribunal Superior Eleitoral, para as eleições de 2008, mas estabelecendo uma série de restrições, como a proibição de propaganda paga, dentro da tradição brasileira de manter a propaganda eleitoral sob fortes condicionamentos legais.

Outra novidade a se considerar, por estar fadada a ter repercussões no futuro, é a exigência de que os candidatos a prefeito, governador e presidente da República incluam as propostas por eles defendidas entre os documentos que devem instruir os pedidos de registro das candidaturas. Trata-se de uma inovação que, em alguma medida, contrapõe-se à lógica do mandato representativo, aproximando-se do mandato imperativo. Tanto é assim que o deputado José Carlos Aleluia acabou de apresentar o Projeto de Lei Complementar n. 594, de 2010¹, que torna causa de inelegibilidade, em um pleito posterior, o não cumprimento de compromissos eleitorais por candidatos eleitos para o exercício de quaisquer cargos. É uma ilustração de como se abre um leque inesperado de possibilidades sempre que uma alteração é introduzida na legislação eleitoral.

De qualquer maneira, apesar do peso de algumas das inovações contidas na Lei n. 12.034, de 2009, certamente a novidade de maior impacto na legislação eleitoral foi introduzida pela Lei Complementar n. 135, de 4/6/2010, que modificou a Lei Complementar n. 64, de 1990 (Lei das Inelegibilidades), para, dentre outras providências, tornar desnecessário, em alguns casos, o trânsito em julgado de determinadas sentenças para que elas produzam a inelegibilidade da pessoa condenada judicialmente. A Lei Complementar n. 135 merece, sem nenhuma dúvida, um rigoroso estudo de caso sobre a origem e tramitação das proposições que lhe deram origem e um alentado trabalho monográfico sobre as profundas questões políticas e jurídicas nela

1 Todas as proposições legislativas indicadas no texto podem ser encontradas na página da Câmara dos Deputados na internet (www.camara.gov.br), acompanhadas dos pareceres e votos que receberam ao longo da tramitação. Trata-se de um material de pesquisa bastante rico.





envolvidas. Fiquem registrados, aqui, apenas alguns aspectos a serem considerados nesse trabalho.

Poucos terão notado que se trata de lei resultante de projeto longamente analisado no Congresso Nacional. A proposição principal, no processo que conduziu a sua aprovação, foi o Projeto de Lei Complementar n. 168, de 1993, apresentado pelo Poder Executivo, um projeto, portanto, com mais de 15 anos de tramitação e que, já em 2001, recebera parecer favorável na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados. Até a Emenda Constitucional de Revisão n. 4, de 1994, já citada, fora promulgada tendo em conta a possível aprovação futura de restrições à elegibilidade baseadas na vida pregressa dos candidatos.

Embora a discussão de proposições assemelhadas tenha voltado a ocorrer ao longo da década de 2000, e o Poder Executivo tenha voltado a encampar a ideia, com a apresentação do PLP n. 446, de 2009, o que deu renovado vigor à proposta foi a ampla e recente mobilização de entidades sociais de envergadura para recolher assinaturas em seu apoio. Essa mobilização provavelmente tem alguma responsabilidade pela postura do Poder Judiciário, aparentemente decidido a sustentar a aplicação das normas restritivas da elegibilidade às eleições de 2010, apesar das dúvidas quanto a sua constitucionalidade e ao fato de que elas foram promulgadas menos de um ano antes do pleito. São questões apaixonantes e complexas, que estão a exigir reflexão aguda da sociedade brasileira.

O que atualmente se discute reformar

Os caminhos da reforma política não podem ser predeterminados com rigor a partir de uma análise que simplesmente projete para o futuro as tendências do momento atual. Constantemente, muda o contexto social e político, muda a percepção do que seja ou não seja problema, muda a correlação de forças. Propostas são amplamente debatidas sem que se forme a convicção da necessidade ou da razoabilidade de sua aprovação e acabam por desaparecer. Iniciativas externas ao Congresso, por outro lado, podem conduzir, inesperadamente, ao surgimento de novas prioridades.





A comparação entre o conteúdo desta exposição e o de um estudo que elaborei, no início de 2009, a respeito do estágio em que se encontrava a reforma política ilustra a rapidez com que muda o quadro no Legislativo. Naquele estudo², ficou praticamente em segundo plano o projeto de lei complementar cognominado “ficha limpa”, que logo ocuparia, como já vimos, o centro do cenário, enquanto a Proposta de Emenda à Constituição n. 142, de 1995, junto com suas apensadas, recebia algum destaque, principalmente por conta do relevo que então assumia, na cena pública, a discussão sobre a possibilidade de reeleição do presidente da República, relevo que, no entanto, pouco depois se exauriu. Sequer se formou, até hoje, a comissão especial destinada a avaliar a PEC n. 142, agora apensada à PEC n. 190, de 1994.

O que cabe, portanto, é apontar algumas linhas de discussão que, por se terem desenvolvido com vigor nos últimos tempos, podem legitimamente ser apontadas como possíveis eixos do trabalho sobre a reforma política no futuro próximo.

Uma das linhas de discussão que mais provavelmente continuará sob holofotes diz respeito ao conteúdo do PL n. 1.210, de 2007, que chegou a ser colocado em votação no Plenário da Câmara dos Deputados, no próprio ano em que foi apresentado. Tendo exatamente o mesmo teor do PL n. 2.679, de 2003, intensamente discutido desde sua elaboração por uma comissão especial instalada na Câmara para encaminhar os temas da reforma política, o Projeto inclui pelo menos três propostas de grande magnitude: o voto em listas partidárias preordenadas; a proibição das coligações em eleições proporcionais (combinada com a criação das federações de partidos); e o financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais.

A intensidade com que essas propostas seguem atraindo atenção, apesar da derrota em Plenário, é demonstrada pelo apoio que receberam na Sugestão n. 174, de 2009, encaminhada à Comissão de Legislação Participativa pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), em nome das organizações que compõem a coordenação da Frente Parlamentar pela Reforma Política com Participação Popular³; pela

2 Disponível em <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1385>.

3 As seguintes organizações assinam a Sugestão: Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais, Articulação de Mulheres Brasileiras, Associação dos Magistrados Brasileiros, Central dos Trabalhadores e





apresentação dos Projetos de Lei n. 4.634, 4.636 e 4.637, todos de 2009, todos de iniciativa do presidente da República, que caminham na mesma direção; e pelo esforço que, ainda no ano de 2009, o deputado Ibsen Pinheiro fez, com apoio de várias lideranças partidárias, para rearticular os mesmos temas de maneira a atrair um leque mais amplo de apoios. Esse esforço se traduziu, afinal, na apresentação do PL n. 5.277, de 2009, apensado, junto com vários outros que tratam do financiamento de campanhas, inclusive o PL n. 4.634, 2009, do governo, ao PL n. 1.538, de 2007, do deputado Alexandre Silveira.

Ao contrário das propostas de implantação das listas fechadas e de proibição das coligações, a adoção do financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais é uma ideia relativamente recente no debate sobre a reforma política. Já na elaboração da Lei n. 9.504, de 1997 (Lei das Eleições), buscou-se aumentar significativamente o peso do financiamento público nas campanhas. Não aprovada a proposta, o então deputado Aloysio Nunes Ferreira apresentou o PL n. 671, de 1999, explicitamente destinado a dar continuidade à discussão da matéria. O PL n. 2.679, de 2003, já tantas vezes citado, adotou uma versão radical da proposta, que elimina qualquer tipo de financiamento privado. Trata-se de uma inovação que levanta inúmeras questões, seja no plano da teoria geral da representação política⁴, seja no plano redacional.

Duas dificuldades práticas merecem ser destacadas na regulamentação do financiamento público exclusivo de campanhas. Em primeiro lugar, é difícil estabelecer o total de recursos adequado para que todos e cada um dos partidos façam suas campanhas em todos os municípios do país. Em segundo lugar, é preciso decidir se se deixa a critério dos partidos a distribuição dos recursos entre os vários pleitos de que participam ou se alguns critérios devem ser estabelecidos em lei. O PL n. 1.210, de 2007, estabeleceu critérios tanto para a definição do total de recursos públicos a serem encaminhados para as eleições como para a distribuição dos recursos internamente a cada partido. Já o projeto do governo dei-

Trabalhadoras do Brasil, Centro Feminista de Estudos e Assessoria, Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, Comissão Nacional de Justiça e Paz, Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar e Ordem dos Advogados do Brasil. Maiores informações em www.reformapolitica.org.br.

⁴ Ver, na escassa discussão sobre a matéria, Trindade (2004).





xou a definição do total de recursos à Justiça Eleitoral, e a distribuição interna dos recursos recebidos ao critério dos próprios partidos.

O acompanhamento das discussões sobre a lista fechada de candidaturas ilustra bem como um mesmo tema vai sofrendo alterações, ao longo do tempo, em função das mudanças do contexto social e político. A defesa da proposta sempre se baseou, e ainda se baseia, na noção de que ela favoreceria a consolidação de partidos internamente mais coesos do ponto de vista organizacional e programático. Nos últimos tempos, porém, a proposta vem ganhando adeptos entre setores sociais que encontram barreiras para a entrada na esfera política, como as mulheres, e que buscam a introdução de regras de preferência na composição das listas fechadas.

A partir da derrota, em Plenário, do PL n. 1.210, de 2007, ou como reação a ele, têm voltado a crescer, embora ainda de maneira incipiente, as propostas de alteração mais radical do sistema eleitoral, em direção a um sistema majoritário ou misto. Além da presença crescente da proposta nos debates internos e externos ao Congresso, inclusive no debate eleitoral, uma clara manifestação de seu retorno a cena encontra-se no fato de que, após serem apresentadas, na primeira metade da década de 1990, inúmeras propostas de emenda à Constituição nessa direção, só recentemente novas proposições vêm surgindo na Câmara dos Deputados. São exemplos, a PEC n. 585, de 2006, do deputado Arnaldo Madeira e outros, que já recebeu parecer pela admissibilidade na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania; a PEC n. 523, de 2006, do deputado Silvio Torres e outros, dirigida especialmente às eleições municipais; e a PEC n. 365, de 2009, do deputado Roberto Magalhães e outros.

Quando se trata de alterar o sistema eleitoral, uma proposta inovadora, que tem ganhado repercussão nos últimos tempos, é a de transformar os estados e municípios em distritos majoritários plurinominais, o chamado “distritão”. Nesse caso, o sistema deixaria de ser proporcional, pois os lugares nas casas legislativas deixariam de ser distribuídos entre os partidos e coligações proporcionalmente a suas votações. No entanto, cada partido ou coligação seguiria apresentando um número elevado de candidatos por circunscrição, para a ocupação de um número elevado de lugares. Os mais votados individualmente





estariam eleitos. A PEC n. 284, de 2000, do deputado De Velasco e outros; a PEC n. 133, de 2003, do deputado Jaime Martins e outros; e a PEC n. 105, de 2007, do deputado Mário Negromonte e outros, encaminham-se nesse sentido.

Outra linha relevante de debate legislativo relaciona-se com as recentes decisões expedidas pelo Tribunal Superior Eleitoral e pelo Supremo Tribunal Federal, alterando radicalmente a interpretação da Constituição Federal que até há pouco professavam, e tornando a desfiliação partidária causa da perda de mandato, mesmo na ausência de qualquer dispositivo legal que explicitamente o determine. O Tribunal Superior Eleitoral, tendo reconhecido a possibilidade de que existam motivos políticos concretos que justifiquem o pedido de desfiliação do mandatário eleito, enumerou esses motivos na Resolução n. 22.610, de 2007. Dentre eles, o TSE incluiu a mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário e a grave discriminação pessoal. Surge, em decorrência, a dúvida sobre quem pode decidir a respeito da existência ou não desses fundamentos políticos para a desfiliação partidária legítima. E a resposta é que a decisão é do próprio Poder Judiciário. Em resumo, o Poder Judiciário decide se um agente político tem ou não motivação política legítima para tomar a decisão política de se desfiliação de seu partido.

Desde que a decisão judicial começou a tomar corpo, proposições legislativas foram apresentadas, na Câmara dos Deputados, destinadas a regulamentar a matéria e, geralmente, mas não sempre, a flexibilizar o rigor da decisão judicial, abrindo 'janelas' temporárias para que a desfiliação ocorra sem perda de mandato e/ou reduzindo o prazo de filiação partidária exigido para a candidatura a cargos eletivos (com isso, o mandatário poderia mudar de partido em momento mais próximo da eleição seguinte, sendo menor a perda política decorrente da perda do mandato). Incluem-se nesse campo proposições como o PL n. 2.211, do deputado Rogério Lisboa, e o PL n. 4.589, do deputado João Almeida. A eles se somou, mais tarde, o PL n. 4.635, do Poder Executivo. Ainda dentro dessa temática, o Projeto de Lei Complementar n. 124, de 2007, do deputado Flávio Dino, já recebeu Parecer favorável, com emendas, na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em 2/7/2008, e encontra-se pronto para entrar na pauta, em plenário.





A preocupação com a possibilidade de o sistema partidário fragmentar-se pode voltar a ganhar destaque, principalmente depois da apresentação, pelo governo, da Proposta de Emenda à Constituição n. 322, de 2009, que cria cláusula de barreira para as eleições de deputados federais, estaduais e distritais. A PEC, contudo, não recebeu, por enquanto, qualquer encaminhamento significativo. Os defensores de medidas desse gênero haviam conseguido introduzir uma cláusula de natureza semelhante na Lei dos Partidos Políticos, posteriormente considerada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal. A atual proposta do governo caracteriza-se, de um lado, por retomar a discussão no nível constitucional e, de outro lado, pela exigência de um percentual mínimo de votos – como barreira para a participação nas casas legislativas – mais baixo que os percentuais que vinham predominando em discussões antigas sobre a matéria.

Por outro lado, a reforma política pode ganhar outra amplitude se o PL n. 2.277, de 1999, de autoria do deputado Bonifácio de Andrada, que consolida a legislação eleitoral e partidária vigente, for levado adiante na próxima legislatura. O Projeto recebeu parecer favorável, em março de 2010, na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania e encontra-se pronto para ser discutido no Plenário, na forma do Substitutivo apresentado pelo deputado Bruno Araújo. O mesmo efeito de ampliar o escopo das discussões pode eventualmente ser obtido pela recentíssima instalação, pelo senador José Sarney, presidente do Senado Federal, de comissão destinada a reformar o Código Eleitoral.

Duas últimas observações encerram essa tentativa de formular um mapa da reforma política. Uma diz respeito às tentativas de levar adiante a implantação de alternativas ou complementos institucionais à democracia representativa. Outra diz respeito a aprimoramentos institucionais que vêm de fora da Câmara dos Deputados.

No primeiro grupo, merece referência o processo legislativo que se articula ao redor do Projeto de Lei n. 6.928, de 2002, de autoria da deputada Vanessa Grazziotin, que cria o estatuto para o exercício da democracia participativa, e que já recebeu, junto com as proposições que lhe estão apensadas, vários pareceres pela aprovação, seja quanto à admissibilidade como quanto ao mérito, na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, sendo o último de maio de 2010.





Dentre os projetos a ele apensados, destaca-se o Projeto de Lei n. 4.718, de 2004, da Comissão de Legislação Participativa, cuja origem encontra-se na Sugestão n. 84, de 2004, da Ordem dos Advogados do Brasil. O destaque se deve ao fato de que uma instância criada na Câmara dos Deputados para facilitar a participação popular no processo legislativo – justamente a Comissão de Legislação Participativa – tenha sido a via escolhida por uma instituição do porte da OAB para fazer tramitar um Projeto cujo objetivo é aumentar e fortalecer a participação popular nos processos decisórios coletivos.

A grande novidade da proposição encampada pela Ordem dos Advogados do Brasil reside na consagração da possibilidade de convocar plebiscito ou referendo por iniciativa direta da população, sem obrigatoria aprovação do Congresso Nacional, bastando para isso que a convocação conte com um número predeterminado (e elevado) de assinaturas de cidadãos e cidadãos proponentes. Outro caminho previsto no Projeto para a convocação de plebiscito, a iniciativa de um terço dos membros de uma Casa do Congresso Nacional, remete para Voto em Separado apresentado pelo deputado José Genoíno, quando da tramitação do Projeto de Lei n. 3.589, de 1993, que veio a tornar-se a Lei n. 9.709, de 1998, já citada. É mais um exemplo da confluência complexa de propostas e ideias que acabam por concretizar-se em um diploma legal.

Quanto às iniciativas que vêm de fora da Câmara dos Deputados, não pode deixar de ser mencionada a decisão da Justiça Eleitoral de garantir aos eleitores presos, que não tenham tido os direitos políticos suspensos, o exercício do direito de voto. É interessante notar que também essa iniciativa se articula com discussões antigas no interior do Congresso Nacional, como a que resultou no Parecer n. 51, apresentado pelo então deputado Nelson Jobim, quando da revisão constitucional de 1994.

Referências

RABAT, Márcio Nuno. Autonomia de organização partidária: antes e depois da Constituição Federal de 1988. In: ARAÚJO, José Cordeiro de *et al.* (Org.). *Ensaio sobre impactos da Constituição Federal de 1988 na sociedade brasileira*, Brasília : Câmara dos Deputados, 2008. v. 2, p. 727-737.





RAMOS, Alberto Guerreiro, *A Crise do Poder no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1961.

RELATORIA da revisão constitucional: pareceres produzidos. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1994. 3 v.

TRINDADE, Fernando. *Financiamento eleitoral e pluralismo político*. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2004. (*Texto para discussão, n. 4*). Disponível em: <http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/TD4-FernandoTrindade.pdf>.





Petróleo e Gás







Visão Abrangente da Proposta do Marco Regulatório do Pré-sal a partir da Ótica dos Gases Combustíveis

Edmilson Moutinho dos Santos
Professor doutor do PPGE/USP

Hirdan Katarina de Medeiros Costa
Doutoranda em Ciências com enfoque na área de
Energia, PPGE/USP. Bolsista do CNPq

A indústria do petróleo relaciona-se, historicamente, com a intervenção do Estado no domínio econômico. A indagação de qual papel o Estado deve assumir quando está diante dessa indústria não é recente; registra-se de longa data tal pergunta e ao mesmo tempo as discussões que a tentam responder.

O governo Lula, nesse sentido, desde os primeiros anúncios das descobertas de petróleo e gás na região conhecida como pré-sal vem apontando mudanças na perspectiva de atuação do Estado dentro desse setor e dentro dos sistemas jurídico, constitucional e legal construído com a Emenda Constitucional n. 9/95. Argumentos para se alcançar tal escopo são vários. Nesses argumentos, enxergam-se, desde já, construções que ideologicamente encontram suporte nos princípios constitucionais de soberania e de desenvolvimento nacional.

As descobertas do pré-sal geraram muitas especulações, antes mesmo de se ter ideia e informação técnica do tamanho da bacia e da quantidade de óleo recuperável; o diretor-geral da ANP, Haroldo Lima, disse que a nova descoberta poderia assegurar em torno de 50 bilhões de barris a mais para as atuais reservas brasileiras, podendo chegar aos 80 bilhões de barris de petróleo e gás (PEDRO, 2008, p. 1).

No começo de 2007, as reservas brasileiras giravam em torno dos 12 bilhões de barris. Com essas novas descobertas, o Brasil pode se tornar um importante exportador de petróleo e um relevante *player* na indústria de petróleo global, visto o país ter alcançado a autossuficiência em petróleo em 2007 (THE ECONOMIST





INTELLIGENCE, 2009, p. 1)¹. Portanto, a produção de petróleo do pré-sal pode provavelmente ter o mercado internacional como principal destino².

Por causa dessas novas descobertas e do alto preço do barril do petróleo³ durante o fim de 2008, o debate político no Brasil ficou bastante acirrado. Quando a Petrobras fez os anúncios da grande descoberta⁴, por exemplo, o ministro de Minas e Energia, Edison Lobão, sugeriu que o governo pode criar uma nova companhia nacional para desenvolver a promissora área do pré-sal e que não tenha sido ainda objeto de contrato de concessão por outras companhias exploradoras (PETROLEUM ECONOMIST, 2008, p. 1). Lobão também afirmou que o petróleo é um ativo soberano que deveria ser usado para benefício de toda a população brasileira e não apenas de acionários das companhias (GREENSTEIN, 2008, p. 1).

O presidente Lula, em uma de suas entrevistas internacionais após essa descoberta, disse que estava criando um grupo de estudo inter-

1 "By 2007 Brazil reached its goal of becoming self sufficient in oil. Exports doubled between 2000 and 2007 and Petrobras recently announced record monthly exports for December 2008, of 620,000 b/d. Petrobras ended 2008 producing 2.4m barrels of oil equivalent per day (boe/d)" (THE ECONOMIST INTELLIGENCE, 2009, p. 1). Tradução livre: "No ano de 2007, o Brasil alcançou o objetivo de se tornar autossuficiente em petróleo. As exportações dobraram entre 2000 e 2007. A Petrobras recentemente anunciou seu recorde mensal de exportações de 620.000 barris por dia para dezembro de 2008. A Petrobras terminou o ano de 2008 produzindo 2,4 m de barris de óleo equivalente por dia".

2 "At the time of the Tupi discovery, oil prices were close to US\$100/b, but since then they have fallen to around US\$40/b. Weak prospects for a significant pick-up in the medium term have raised questions about whether investors will see the project as financially viable" (THE ECONOMIST INTELLIGENCE, 2009, p. 1). Tradução livre: "Ao mesmo tempo da descoberta de Tupi, os preços do petróleo estavam próximos de US\$ 100/b, mas, desde então, esse preço vem caindo para o patamar de cerca de US\$ 40/b. Fracos prospectos para um significativo aporte de investimento no médio prazo têm levantado questões sobre a viabilidade financeira para a exploração do pré-sal".

3 No item 9 da Exposição de Motivos n. 38, encontra-se o seguinte: "em novembro de 2007, a Petrobras anunciou que apenas a área de Tupi, no Bloco BMS-11, localizada em águas de cerca de 2.200m de lâmina d'água, com camadas de sal de 2.000m de espessura, apresenta perspectiva de volume recuperável de até 8 bilhões de barris de petróleo equivalente. Trata-se de uma das maiores descobertas ocorridas no mundo nos últimos 30 anos. No prospecto Iara, no mesmo Bloco, as estimativas da Petrobras indicam volume recuperável de 3 a 4 bilhões de barris de petróleo equivalente. Analogamente, o prospecto Guará, no bloco BMS-9, pode ter considerável volume recuperável".

4 "In fact, Petrobras said that has only estimates of the volume of recoverable oil to the discoveries of Tupi (5 to 8 billion barrels) and Iara (3 to 4 billion barrels) both in the BMS-11 block" (PETROLEUM ECONOMIST, 2008, p. 1). Tradução livre: "De fato, a Petrobras anunciou apenas estimativas de volume de óleo recuperável para descobertas de Tupi (5 para 8 bilhões de barris) e de Iara (3 a 4 bilhões de barris), ambos no bloco BMS-11".





ministerial⁵ com a proposta de realizar algumas mudanças no modelo jurídico atual da indústria brasileira de petróleo e gás e que a decisão em torno de como seria o procedimento de exploração da área do pré-sal iria ser tomada em 2009 (TIME MAGAZINE, 2008, p. 1; ENTENDA, 2008, p. 1).

O grupo interministerial foi criado para trabalhar em detalhes sobre essas possíveis mudanças do sistema jurídico do modelo atual da indústria petrolífera brasileira relacionadas à exploração e ao desenvolvimento do pré-sal. O resultado desse trabalho foi apresentado no início do mês de setembro de 2009 e corresponde a quatro projetos de lei, a seguir explicados.

O objetivo deste artigo, portanto, é abordar o conteúdo dos projetos de lei que tratam da região do pré-sal, bem como trazer reflexões sobre qual o espaço que o gás natural terá com esse novo marco regulatório. A seção seguinte abordará os projetos. Posteriormente, discute-se o papel do gás natural como importante energético, demonstrando as suas inúmeras aplicações em termos de usos finais; para finalizar é feita uma reflexão a respeito da forma pela qual o gás natural pode vir a ser tratado pelo novo marco regulatório.

A descrição e análise dos projetos de lei da região do pré-sal⁶

O primeiro desses projetos de lei (PL) é o de n. 5.938/2009, que “dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; altera dispositivos da Lei n. 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências”. Vale lembrar que, no atual modelo, o contrato de concessão é o instrumen-

5 O grupo interministerial foi formado pelos seguintes ministros: Edison Lobão (Minas e Energia), Dilma Houssef (Casa Civil), Guido Mantega (Fazenda), Paulo Bernardo (Planejamento) e Miguel Jorge (Desenvolvimento). Integraram, também, a comissão: o presidente da Petrobras, José Sérgio Gabrielli; o presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Luciano Coutinho; e o diretor-geral da Agência Nacional do Petróleo (ANP), Haroldo Lima (ENTENDA, 2008, p. 1).

6 Os projetos de lei aqui descritos são os propostos pelo governo, sem as alterações discutidas na Câmara de Deputados. “A Câmara aprovou o texto-base do projeto de lei que define o modelo de partilha de produção de petróleo no pré-sal. Mas os deputados ainda têm que votar um destaque ao projeto que propõe uma mudança completa na forma de distribuição das receitas obtidas” (MODELO, 2009, p. 1).





to pelo qual o Estado e a empresa vencedora da licitação de blocos exploratórios estabelecem o regime jurídico da exploração e produção.

Esse projeto de lei inaugura o contrato de partilha de produção no regime jurídico brasileiro, significando, pois, que o contratado irá exercer as atividades de exploração e produção a suas expensas e será, posteriormente, remunerado pelos custos incorridos no empreendimento, bem como perceberá parcela da produção que remunere, assim, seu capital, gerando lucro e atratividade para exercer tais atividades. O Estado, por seu turno, receberá, além das participações governamentais e dos tributos incidentes, parcela do óleo produzido. A Petrobras será a única operadora de todos os blocos, bem como deterá no mínimo 30% de participação (art. 4º, art. 10, inciso III, alínea c/c art. 20); o governo justifica tal desenho pela reconhecida capacidade técnica da Petrobras (item 9 da Exposição de Motivos n. 38).

Esse caráter de concentração das etapas de exploração e produção de petróleo e gás na região do pré-sal vem sendo exaltado pelo governo como um mecanismo garantidor do melhor aproveitamento do potencial lá existente, pela sociedade brasileira, e coadunando com o interesse nacional. Para tanto, no item 7 do PL em comento, encontra-se clara menção ao sentido nacionalista e estratégico dessa região, exaltada pelo grupo interministerial:

“os dados geológicos atuais indicam a ocorrência de reservatórios do tipo carbonato microbial abaixo de uma extensa camada de sal que vão do litoral do Espírito Santo até o litoral de Santa Catarina. A área estimada é de 149 mil km², com aproximadamente 800 km de extensão e, em algumas áreas, 200 km de largura, sob lâmina d'água de 800 a 3000 metros de profundidade e soterramento de 3 a 4 mil metros. Testes indicaram a existência de grandes volumes de óleo leve de alto valor comercial (30 graus API), com grande quantidade de gás natural associado. Trata-se de áreas nas quais são estimados riscos exploratórios extremamente baixos e grandes rentabilidades, o que determina a necessidade de marco regulatório coerente com a preservação do interesse nacional, mediante maior participação nos resultados e maior controle da riqueza potencial pela União e em benefício da sociedade”.

Encontra-se, novamente, menção ao interesse estratégico nacional no item 20, que define os pilares de sustentação desse novo modelo, quais sejam, o aumento de participação da sociedade, a destinação de





recursos advindos dessa atividade para setores fundamentais ao desenvolvimento econômico e social do país, e o fortalecimento do complexo produtivo da indústria de petróleo e gás no país.

O capítulo V desse PL trata das receitas governamentais no regime de partilha de produção, elencando tão somente os *royalties* e o bônus de assinatura como espécies. Ambos são excluídos do cálculo referente ao custo em óleo, que são os custos do contratado na execução das atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento, produção e desativação das instalações.

No caso dos *royalties*, não existe menção à porcentagem que incidirá sobre a produção excluído o custo em óleo. Todavia, na Exposição de Motivos n. 38 encontra-se relatado que tal assunto será abordado em momento oportuno por meio de proposição legislativa própria que leve em consideração as particularidades dessa compensação financeira, prevista no art. 20, § 1º, da Constituição brasileira, na Lei do Petróleo e na Lei n. 7.990/89. Conforme teor da exposição de motivos, a legislação específica que:

“considerará os diferentes aspectos envolvidos, entre eles a perspectiva futura de receitas oriundas da produção do petróleo e gás natural sob o novo regime, o pacto federativo e os interesses do conjunto da sociedade brasileira, bem como os dos Estados e Municípios confrontantes. No entanto, até que sejam estabelecidas novas regras pertinentes à matéria, propõe-se a aplicação da atual distribuição dos *royalties* e da participação especial estabelecida na Lei n. 9.478, de 1997, aos novos contratos sob o regime de partilha”.

Nesse ponto, vale ressaltar a presença de uma contradição nítida entre o texto do projeto de lei e sua exposição de motivos, pois no texto do PL não se encontra a presença da previsão de cobrança de participação especial. Portanto, leva-se a crer que a referência à participação especial na exposição de motivos somente foi ilustrativa.

Do teor da Exposição de Motivos n. 38, também é perceptível que, dentre as premissas norteadoras para as possíveis novas regras, encontra-se o aumento da apropriação da renda petrolífera pela sociedade como norte a ser seguido, o que reflete na previsão de participações governamentais, na apropriação de parcela da produção de óleo





pelo Estado e na arrecadação de tributos previstos em lei e incidentes sobre as companhias e as suas atividades. Confirma-se novamente essa tendência nos itens 19 e 20 da Exposição em comento, nos quais se define que a proposta vencedora do leilão será aquela que destine maior quantidade de excedente em óleo para a União.

Nesse PL, encontra-se ainda a definição institucional do novo modelo com as funções estabelecidas do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), do Ministério das Minas e Energia (MME), da Agência Nacional do Petróleo (ANP), da Petrobras e da Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S/A (Petro-Sal), nova empresa pública a ser criada e objeto do Projeto de Lei n. 5.939/2009, competente para exercer a gestão do contrato de partilha de produção. Esse é o teor do item 33 do PL n. 5.938/2009 que trata do novo marco institucional:

“O estabelecimento desse novo marco institucional, com a definição das competências dos diferentes órgãos e entidades da administração pública federal envolvidos na formulação e implementação das políticas públicas do setor energético, objetiva assegurar o caráter estratégico e harmônico das decisões relativas à produção de petróleo e gás nas áreas do pré-sal e em áreas estratégicas consideradas de interesse para o desenvolvimento nacional e a efetiva e coordenada atuação governamental na implementação, normatização, regulação e fiscalização das atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural sob o regime de partilha de produção. Ademais, preserva o marco normativo do modelo de concessão, estabelecendo novo regramento, específico para o regime de partilha de produção, mas consistente com aquele e com os contratos de concessão já estabelecidos, preservando a integralidade das funções regulatórias da ANP”.

Quanto aos detalhes das funções da Petro-Sal, o Projeto de Lei n. 5.939/2009 estabelece que a nova empresa vinculada ao Ministério de Minas e Energia terá a competência preponderante de representar a União e de realizar a gestão dos contratos de partilha de produção e dos contratos de comercialização da parcela de óleo pertencente à União. Além disso, deverá monitorar e auditar a execução dos projetos, custos e investimentos das atividades de exploração e produção, bem como monitorar e auditar operações, custos e preços de venda dos hidrocarbonetos.





Acrescente-se a essas funções a de avaliar, técnica e economicamente, os planos de exploração, de avaliação, de desenvolvimento e de produção de hidrocarbonetos, fiscalizando o cumprimento da cláusula de conteúdo nacional existente nos contratos, que atualmente é de competência da ANP para as áreas concedidas. Igualmente, a Petro-Sal deverá fornecer as informações necessárias ao desempenho da função regulatória da ANP.

Outras disposições presentes nesse PL cuidam dos recursos da Petro-Sal, sobretudo das rendas vinculadas à execução de sua atividade objeto, remunerando-se, assim, pelo trabalho a ser realizado, bem como por outros recursos provenientes de bens públicos, privados e de outras fontes. Ademais, encontram-se artigos delimitando alguns corpos técnicos e administrativos, como o Conselho de Administração e a Diretoria Executiva, cujos membros serão nomeados pelo presidente da República. Não existe menção a qualquer tipo de participação governamental nesse PL.

Na Exposição de Motivos — um dos pontos de destaque a embasar a criação dessa empresa que, a princípio, assume várias competências que simplesmente poderiam ser atribuídas à ANP —, encontra-se a alusão ao fato de que países com descobertas relevantes como a brasileira também criaram esse tipo de empresa, guardadas as peculiaridades locais:

“Entendemos, Senhor Presidente, que tal iniciativa é fundamental e indispensável à necessidade de gerir adequadamente as reservas de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas, permitindo ainda ratificar o compromisso de fortalecer e modernizar a indústria nacional, sobretudo a cadeia produtiva do petróleo e gás, assegurando também para as futuras gerações o produto dessa riqueza. Assim, a criação da Petro-Sal se reveste de caráter essencial para o êxito do novo modelo de partilha de produção, contribuindo para que a atuação do Estado na defesa do interesse de todo o povo brasileiro possa ocorrer de maneira mais efetiva e sem prejuízo das diretrizes políticas que devem ser observadas e da visão de médio e longo prazo que deve permear o desenvolvimento da indústria do petróleo e gás natural no Brasil”.

Em seguida, o Projeto de Lei n. 5.940/2009 foi apresentado com a perspectiva de criação do Fundo Social, tratando, portanto, da gestão e aplicação dos recursos financeiros provenientes da exploração da área





do pré-sal e outras a serem consideradas estratégicas, sejam eles *royalties* pertencentes à União, bônus de assinatura, resultado da venda da parcela de óleo da União, os resultados da própria aplicação financeira, ou outras fontes de recursos que porventura sejam criadas e utilizadas pelo governo para custear as finalidades institucionais do Fundo.

Esse PL traz três pontos cruciais como justificativa para a necessidade de criação do Fundo Social, que enfocam a natureza diferente das receitas provenientes das atividades que envolvem a indústria de petróleo e gás. Tais pontos são encontrados no item 2º da Exposição de Motivos n. 119/2009 (EM 119) e foram bastante ressaltados pelos estudiosos do tema de rendas petrolíferas, quais sejam: a finitude do recurso natural em si, que leva à finitude da renda daí derivada; a volatilidade do preço internacional do petróleo e do gás, marcado por fatores que vão além da simples equação oferta-demanda, sobretudo de cunho geopolítico de difícil previsão e calculabilidade; e o fato de implicar o ingresso de grande volume de moeda estrangeira no Brasil, ocasionando apreciação cambial, reduzindo a competitividade dos produtos nacionais e prejudicando outros setores da economia.

Encontram-se esses dois pontos finais do item 2º da EM 119 bastante concatenados aos teóricos que tratam da “Maldição dos Recursos” e “Doença Holandesa” (POSTALI, 2002; 2009). Já quanto à finitude dos recursos naturais, o item 3º salienta a preocupação com a extensão dos benefícios provenientes da exploração desses recursos para as futuras gerações, *in verbis*: “os governos devem atuar de modo a evitar que somente a geração atual usufrua dos benefícios da exploração de recursos finitos. Para tanto, é necessário que a riqueza do petróleo seja transformada em ativo cujo usufruto possa ser estendido no tempo, mesmo depois que o petróleo tenha se esgotado”. A regra de Hartwick para a aplicação das rendas de recursos naturais finitos, portanto, é alvo do PL, pois a expansão do capital físico e humano é considerada como diretriz para a utilização dessas rendas e a razão de ser do Fundo Social.

Os objetivos do Fundo Social são atrelados, assim, aos três pontos acima comentados, demonstrando, claramente, o primeiro ponto de compromisso com a promoção de políticas públicas de “combate à pobreza” e “desenvolvimento da educação, cultura, da ciência e tecnolo-





gia e da sustentabilidade ambiental”, por meio de programas e projetos que observarão legislação federal específica sobre orçamento.

Igualmente, o Fundo tem o intuito de constituir poupança pública de longo prazo e mitigar as flutuações de renda e de preços decorrentes das variações na renda oriunda da atividade da indústria do petróleo e gás. Conforme já salientado, tal movimentação é considerada esperada em virtude das características geopolíticas presentes e influentes nessa indústria, porém de difícil previsão e calculabilidade, sendo de bom-tom que os governos se preparem quanto a tais flutuações. Vejamos o item 8º da EM 119:

“A atuação do FS terá por objetivos: a) oferecer fonte regular de recursos para projetos e programas nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento da educação, da cultura, da ciência e tecnologia e da sustentabilidade ambiental; b) controlar o impacto cambial das operações relativas ao setor petrolífero; e c) evitar os efeitos inflacionários decorrentes do excesso de recursos disponíveis sobre a capacidade de investimento e de produção da economia em determinado período” .

Esse PL também trata da política de investimento do Fundo, elevando como objetivo a busca de rentabilidade, a segurança e liquidez das aplicações financeiras, assegurando, assim, a sustentabilidade financeira para o cumprimento das finalidades institucionais abordadas anteriormente. Para tanto, está prevista a criação de um Comitê Gestor, responsável pela administração do fundo, incluindo a participação de outros órgãos públicos, tais como: os Ministérios da Fazenda e do Planejamento; e o Conselho Deliberativo com a atribuição de deliberar sobre a prioridade e destinação dos recursos financeiros resgatados do Fundo. É interessante notar que os membros desses dois órgãos não perceberão qualquer tipo de remuneração, bem como os seus membros serão definidos em atos do Poder Executivo, e o Conselho Deliberativo contará com representantes da sociedade civil em seus quadros.

Todavia, não se discute o seguinte ponto: quais as garantias de que os recursos do pré-sal não serão desviados para outros fins, e, dessa forma, quais serão os mecanismos de controle? O art. 13 do PL diz que as demonstrações contábeis e os resultados das aplicações serão apurados semestralmente nos termos da Lei n. 10.180/2001; e o pa-





rágrafo único desse artigo trata da supervisão a ser definida por decreto do Poder Executivo, sem prejuízo dos demais entes competentes para fiscalizar bens públicos; no caso em tela: o Tribunal de Contas da União, o Congresso Nacional e, por que não, também o Ministério Público Federal.

Quanto à supervisão a ser desempenhada pelo Congresso Nacional, o art. 14 prescreve que o Ministério da Fazenda encaminhará, trimestralmente, relatório de desempenho do Fundo. Restará óbvio, portanto, que as regras do PL sobre controle, supervisão e fiscalização das receitas do Fundo Social não são suficientes para resguardar a aplicação adequada dos recursos, ou seja, a destinação que atende aos objetivos para os quais o Fundo foi criado. Essa é uma importante questão a ser evidenciada no momento de promulgação do PL em Lei, que sofrerá com certeza inúmeras modificações durante sua tramitação no Congresso Nacional.

Finalmente, o último PL proposto pelo governo foi o de n. 5.941/2009, que cuida da previsão da cessão onerosa, para a Petrobras, das atividades de pesquisa e lavra de hidrocarbonetos pertencentes à União, com dispensa de licitação. Trata-se do retorno do regime de monopólio de exercício da Petrobras, porém, nesse novo cenário, abrange tão somente as áreas do pré-sal com reservas de até cinco bilhões de barris equivalentes de óleo; e, além dos *royalties*, a Petrobras deverá remunerar o governo por essa cessão, que poderá ser em títulos da dívida pública mobiliária federal. A Petrobras, quando celebrar esse contrato de cessão, será o titular do produto final de suas atividades e não poderá transferir ou alienar tal direito de cessão.

As participações governamentais previstas nesse PL são somente os *royalties*, que, segundo o art. 5º, serão devidos e distribuídos nos termos da Lei n. 9.478/97. E a ANP também exercerá as mesmas funções constantes da Lei do Petróleo quando estiver diante do contrato de cessão entre a Petrobras e a União, com o acréscimo da responsabilidade de obter laudos técnicos das áreas a serem negociadas.

O art. 9º desse PL prevê, ainda, que a União fica autorizada a subscrever ações do capital social da Petrobras e integralizá-la com títulos da dívida pública mobiliária federal. A razão de ser para tal previsão é exposta no item 2º da Exposição de Motivos n. 39/2009





(EM 39/2009), qual seja, o fortalecimento da Petrobras com vistas a “dotá-la com os recursos decorrentes de áreas que se caracterizam pelo baixo risco exploratório e representam considerável potencial de rentabilidade”. Igualmente, a EM 39/2009 explica ser essa cessão de total benefício da sociedade, posto que antecipará o usufruto dos benefícios oriundos do pré-sal.

Esses quatro projetos de leis propostos pelo governo, mediante estudo, reflexão e avaliação do grupo interministerial, implicam, dessa maneira, a construção de um novo modelo institucional da indústria de petróleo e gás, baseado no contrato de partilha de produção na área do pré-sal e em outras consideradas de interesse estratégico, com nítido caráter de intervencionismo direto por meio da criação de nova empresa pública responsável pela gestão e comercialização da parcela de óleo da União. Da mesma forma, outorga maior quantidade de poder à Petrobras, seja na participação mínima de 30% em qualquer consórcio, seja na possibilidade de contratar, sem licitação e diretamente com a União, a exploração e produção de áreas com reservas de até cinco bilhões equivalentes de óleo.

A restrição às empresas privadas está clara, sejam nacionais ou internacionais. A ideia do governo, do que se apreende de todas as Exposições de Motivos, é concentrar os benefícios do pré-sal “nas mãos” da União e da Petrobras. No caso do primeiro ente, o investimento em desenvolvimento social e o combate à pobreza passaram a ser argumento básico e fundamental para justificar o aporte do modelo de partilha de produção e das rendas daí provenientes em mãos da União. Esse modelo de partilha de produção permite deixar de fora os entes federados dos benefícios da comercialização da parcela em óleo, que, constitucionalmente, somente possuem o direito à compensação do art. 20.

No caso da Petrobras, o motivo é o fortalecimento institucional e a destinação de capital financeiro suficiente para que essa empresa realize a prospecção e o desenvolvimento da área do pré-sal, que, sem sombra de dúvidas, traz inúmeros desafios técnicos e significativos obstáculos econômicos.

Ao longo da história brasileira, podem-se encontrar outros momentos em que o governo achou por bem investir e fortalecer a Pe-





trobras, utilizando-se de estratégias que culminaram no *status* que essa empresa detém hoje no cenário nacional e internacional. Resta saber se os atuais benefícios enfocados nos PL referentes ao investimento público na Petrobras existem razão de ser ou somente foram reflexos da posição ideológica assumida, nesse momento, pelo governo Lula. O fato é: o governo Lula está sendo nacionalista. E não faz grandes esforços para atrair investidores privados para a exploração e produção do pré-sal.

Para o investidor privado, com a real adoção desse modelo, as barreiras à entrada são de tal monta que somente o ótimo desempenho de descobertas e a diminuição do risco geológico, técnico e econômico passariam a tornar interessante a realização de investimentos nessa área. Obviamente, não se deve esquecer que ser parceiro da Petrobras é um bom negócio, em virtude de sua reconhecida capacidade técnica em águas profundas e ultraprofundas, além do conhecimento que já detém dessa área. Então, aparentemente, o governo se resguarda em garantir a exploração e produção da área do pré-sal pelas mãos da Petrobras.

Outro ponto que merece bastante destaque e atenção, claramente, é a criação do Fundo Social, que implica ações positivas, ou melhor, concretas do Estado, na criação, no planejamento e no gerenciamento de políticas públicas para atingir os fins colimados no PL n. 5.940/2009. Do ponto de vista do modelo jurídico da indústria do petróleo e gás assumido pela Lei do Petróleo, a criação do Fundo Social, realizando uma vinculação da receita proveniente da renda de hidrocarboneto, é um avanço, pois a ausência de tal vinculação no sistema da Lei do Petróleo deixa o gestor público totalmente livre para utilizar a receita oriunda da exploração de recurso natural finito, o que destoa da natureza desse elemento. Trata-se da justiça intergeracional mencionada como caminho a direcionar o gestor público.

A previsão de participação da sociedade civil no Conselho Deliberativo do Fundo Social, constante do PL n. 5.940/2009, também significa um avanço em relação ao atual modelo que continuará existindo, vale salientar. Assim, ressalta-se que o regime jurídico da indústria de petróleo e gás passará a ser bastante complexo com a existência de três contratos de exploração e produção, de inúmeros órgãos, pessoas jurídicas de direito público e privado, dentre outros elementos. Dessa





maneira, o controle, a supervisão e a fiscalização passam a ser imprescindíveis, sob pena de os potenciais benefícios citados se transformarem em problemas de gestão e administração da coisa pública. Aliás, encontramos muitos exemplos disso no Brasil.

A racionalidade do atuar da Administração Pública, nesse sentido, passa a ser fundamental. O planejamento, a avaliação e a fiscalização são as tríades de sustentação, sem os quais os caminhos de captura institucional por interesses egoísticos acontecem diuturnamente. O papel do Estado, dessa maneira, é o de gestor da coisa pública que encontra na Constituição Federal sua base, por isso, ao desempenhar suas funções, deve se respaldar em princípios constitucionais, na moralidade e na lei.

Abordagem do marco regulatório a partir dos gases combustíveis: reflexões e sugestões finais

Conforme foi visto no item anterior, os projetos de lei que tratam da regulação da atividade exploratória do pré-sal objetivam uma maior apropriação pelo governo dos recursos oriundos da produção e comercialização de petróleo e gás natural (GN).

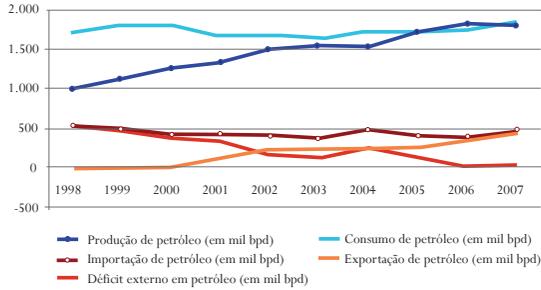
Vale lembrar que, segundo os dados expostos na introdução, existe uma tendência de o Brasil vir a ser exportador de petróleo bruto ou de derivados. Quanto ao gás natural, em virtude das características desse energético, o desenvolvimento do mercado nacional é um importante fator a ser considerado nas políticas de planejamento energético. Os Gráficos 1 e 2, mostram essa tendência de exportação de petróleo, posto o Brasil ter atingido a autossuficiência em seu consumo, em 2007.

Dessa forma, considerando previsões de cenário para o período 2008 a 2020, “estima-se que a produção de petróleo no Brasil apresentará crescimento médio anual de 7,6% (2008 a 2015) e 5,6% (2013 a 2020)” (SANTOS *et al.*, 2007). Em princípio, isso parece incompatível com um cenário de crise internacional pressionando o consumo, os preços e o crédito para baixo. Para o Brasil acelerar a produção de petróleo e consolidar o Fundo do Petróleo entre 2008 e 2030, será necessário diversificar fontes de financiamento, produtores e exportadores com acesso a clientes. Trata-se de tarefa complexa (SANTOS, 2009, p. 27).



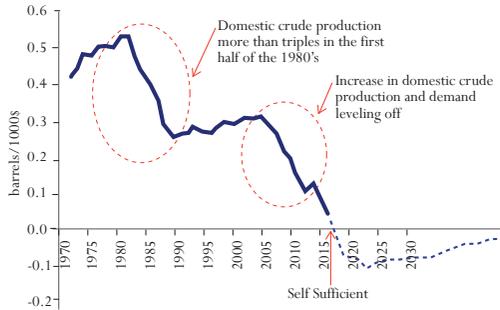


GRÁFICO 1
BALANÇO DE PETRÓLEO NO BRASIL (1998-2007)



Fonte: Brasil (2008).

GRÁFICO 2
HISTÓRICO E MOMENTO DE AUTOSSUFICIÊNCIA DO CONSUMO DE PETRÓLEO NO BRASIL



Fonte: Brasil (2008).

No tocante ao gás natural, malgrado o choque de consumo ocorrido no período de 2008-2009, registra-se um período anterior positivo. As razões do choque consistiram, por exemplo, na queda das vendas de GN para cerca de 40 MMm³/dia (menos de 15 Bi m³/ano), no aumento da queima em *flare* (8 a 10 MMm³/dia), no aumento da reinjeção em poços (10 a 12 MMm³/dia), na redução das importações da Bolívia (20 a 24 MMm³/dia), no excesso de água nos reservatórios das hidroelétricas, acarretando o não acionamento das termelétricas

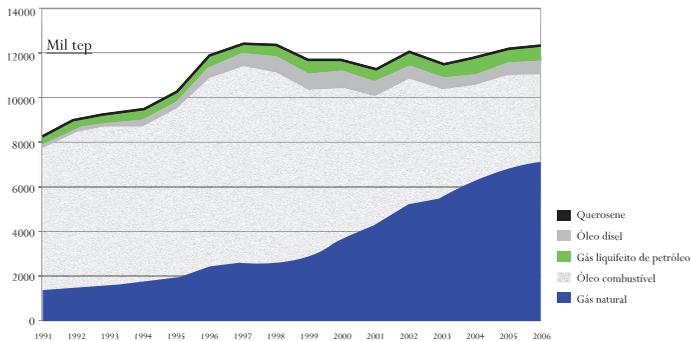




a gás, bem como a queda de consumo dos combustíveis no primeiro semestre de 2009⁷ (SANTOS, 2009, p. 34).

No período de 1998 a 2007, a indústria do GN alavancou impulsionada pela construção do Gasbol, pelo contrato com a Bolívia⁸ e pelo crescente estímulo ao seu uso como energético “mais limpo” e moderno⁹, que implicou, por exemplo, a conversão de plantas movidas a óleo para GN em inúmeras indústrias no Estado de São Paulo. O Gráfico 3 explicita, claramente, essa observação.

GRÁFICO 3
CONSUMO DE ENERGIA DO SETOR INDUSTRIAL DURANTE O PERÍODO 1991 – 2006



Fonte: Brasil (2007).

Por outro lado, após as descobertas do pré-sal, com o volume estimado de gás natural, o cenário mudou completamente. “Estima-se que a produção de GN no Brasil apresentará crescimento anual médio de 14,6% (2008 a 2015) e 9,2% (2013 a 2020)” (SANTOS *et al.*, 2007). Essa oferta de gás natural viabiliza a entrada do país na civilização do GN (SANTOS *et al.*, 2007), com o uso desse energético em diversos setores e aproveitando-o de forma a

7 Os percentuais de queda foram os seguintes para o período já citado: GN, de 28% a 30%; gás natural veicular (GNV), de 13,8%; óleo diesel, de 4,8%; gás liquefeito de petróleo (GLP), de 2,6%; óleo combustível, de 8,6%; gasolina permaneceu estável; o crescimento do etanol foi de 17,7% (SANTOS, 2009, p. 34).

8 Excetuando-se a crise decorrente da nacionalização, em de 2006, no primeiro governo Evo Morales.

9 O termo “mais limpo” significa com menos emissão de CO² em comparação aos demais tipos de fontes de energia fóssil; a expressão “moderno” é usada no sentido de que o seu manejo requer maior qualificação da mão de obra, a estruturação da rede de infraestrutura e a possibilidade de realizar a cogeração.





agregar valor e eficiência energética. Assunto negligenciado pela atual Lei do Gás, que se ateve, predominantemente, ao setor de transporte de gás natural.

Todavia, tal cenário seria incompatível com algumas políticas energéticas de recentes governos brasileiros, tais como a tradição de se protegerem os mercados de derivados de petróleo e a hidroeletricidade (talvez nuclear), a prioridade de uso do GN para geração elétrica e o fortalecimento do monopólio e monopsonio da Petrobras. Dessa forma, os projetos de lei acima comentados deveriam focar primordialmente os gases combustíveis, o que não foi feito até o momento. Tais projetos são nitidamente relacionados ao petróleo.

Para rever o modelo atual focalizando o uso dos gases combustíveis, alguns ajustes nos projetos em análise seriam necessários. Primeiro, a criação de outra empresa estatal, além da Petro-Sal. Importante seria a criação de uma companhia estatal para desenvolver um verdadeiro mercado de gás – Gasbras –, por exemplo, com a definição de seu papel (SANTOS, 2009, p. 60). Um exemplo de utilidade prática da Gasbras é questão referente à unitização, já que, não havendo mercado para o gás, surgem problemas atinentes à unitização de petróleo e gás, além do desperdício; assim, Gasbras seria uma peça-chave em qualquer política de unitização (SANTOS, 2009, p. 64).

Com essa proposta de estatização da aquisição do gás, o Estado seria o comprador de última instância com vistas a garantir o suprimento do mercado doméstico e evitar a queima em *flares* consistente no aproveitamento de recurso natural exaurível.

Segundo, a maior quantidade de agentes ofertantes de gás natural iria dinamizar o mercado; dessa forma, a criação de operador único e o fortalecimento do papel da Petrobras no que tange ao gás natural são bastante temerários, posto não ser indicada como eficiente a existência de demais produtores aprisionados com gás encalhado, sem rede de escoamento, e um agente monopsonico que não quer desenvolver o mercado de gás.

Terceiro, a capitalização da Petrobras se mostra equivocada, em virtude de funcionar como uma realocação do “Nosso Fundo Petroleiro” em exploração e produção, em vez de ser utilizada como vetor de





incentivo tecnológico da empresa e no estímulo de políticas de longo prazo incentivadoras de fontes de energia renováveis e menos poluentes que os combustíveis fósseis.

Finalmente, é importante fazer menção que a maior participação do Estado de São Paulo nas rendas petrolíferas pode ser um caminho para o incremento em capital humano e tecnológico regionais, sem descuidar das consequências que uma economia altamente dependente de receitas oriundas do petróleo pode vivenciar. Nesse desiderato, cabe ao Estado de São Paulo tomar as decisões de quais rumos seguir, tais como refletir sobre a oportunidade e conveniência da criação de um Fundo Petrolífero Paulista associado à Agência de Desenvolvimento ou alocar os recursos de forma dispersa no orçamento estadual.

Referências

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. *Balanco energético nacional*: ano base 2006. Brasília, DF, 2007.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. *Balanco energético nacional*: ano base 2007. Brasília, DF, 2008.

BRASIL. Projeto de Lei n. 5.938/2009. Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas, altera dispositivos da Lei n. 9.478, de 6 de agosto de 1997. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/PL/2009/msg713-090831.htm>. Acesso em: 9 set. 2009.

BRASIL. Projeto de Lei n. 5.939/2009. Autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. – PETRO-SAL. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/PL/2009/msg714-090831.htm>. Acesso em: 9 set. 2009.

BRASIL. Projeto de Lei n. 5.940/2009. Cria o Fundo Social – FS, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/PL/2009/msg715-090831.htm>. Acesso em: 9 set. 2009.





BRASIL Projeto de Lei n. 5.941/2009. Autoriza a União a ceder onerosamente à Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras o exercício das atividades de pesquisa e lavra de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos de que trata o inciso I do art. 177 da Constituição, e dá providências correlatas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/PL/2009/msg716-090831.htm>. Acesso em: 9 set. 2009.

ENTENDA as discussões sobre as mudanças na Lei do Petróleo. *O Estado de S.Paulo*, São Paulo, 28 jul. 2008. Caderno de Economia. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/economia/not_ece0213367,0.htm>. Acesso em: 28 jul. 2008.

GREENSTEIN, Irwin. Will Brazil really nationalize oil? Emerging Market Stocks. Disponível em: <<http://seekingalpha.com/article/93347-will-brazil-really-nationalize-oil>>. Acesso em: 31 ago. 2008.

MODELO de partilha de produção passa na Câmara. *O Estado de S.Paulo*, São Paulo, 10 dez. 2009.

PEDRO, Carla. Brasil: Blocos do pré-sal podem conter até 80 mil milhões de barris de petróleo e gás. *Jornal de Negócios*, Lisboa, 7 nov. 2008. Disponível em: <http://www.jornaldenegocios.pt/home.php?template=SHOWNEWS_V2&id=340198>. Acesso em: 7 nov. 2008.

PETROLEUM ECONOMIST. Brazil: Petrobras happy with pre-salt status quo. Disponível em: <<http://www.petroleum-economist.com/default.asp?Page=14&PubID=46&ISS=24877&SID=709521&Country=&SM=ALL&SearchStr=brazil&itemCount=33>>. Acesso em: 31 ago. 2008.

POSTALI, Fernando Antonio Slaibe. *Renda mineral, divisão de riscos e benefícios governamentais na exploração de petróleo no Brasil*. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

POSTALI, Fernando Antonio Slaibe. Resource curse, petroleum rents and Municipal growth in Brazil. (Working Paper) Disponível em: <<http://www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/index.php?cod=4>>. Acesso em: 1 jul. 2009.





SANTOS, Edmilson Moutinho dos. *Visão abrangente do marco regulatório a partir da ótica dos gases combustíveis*. 2009. Trabalho apresentado ao Seminário sobre o novo marco regulatório do Pré-sal, 25 nov. 2009.

SANTOS, Edmilson Moutinho dos *et al.* Gás natural: a construção de uma nova civilização. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 21, n. 59, p. 67-90, jan./abr. 2007.

THE ECONOMIST INTELLIGENCE. The next oil giant? Brazil's oil industry has big hurdles to clear. Disponível em: <http://www.economist.com/agenda/displaystory.cfm?story_id=13348824>. Acesso: 19 mar. 2009.

TIME MAGAZINE. Lula, in his own words. Disponível em: <<http://www.time.com/time/world/article/0,8599,1842949,00.htm>>.





