

ISSN 1414-6304

Revista

MÚLTIPLA

NÚMERO 29 – ANO XV – DEZEMBRO 2010

EDITORA

Mercedes G. Kothe

CONSELHO

Ana Luiza Setti Reckziegel

Alcides Costa Vaz

José Flávio Sombra Saraiva

Marcos Ferreira da Costa Lima

Manoel Moacir C. Macêdo

Pio Penna Filho



Faculdades Integradas

Diretor-Presidente

Diretor Administrativo

Diretor Financeiro

Diretora de Relações Públicas

Diretor de Ensino

Diretor de Pós-Graduação

Diretora de Avaliação

Diretor de Ensino a Distância

Vicente Nogueira Filho

José Rodolpho Montenegro Assenço

Ruy Montenegro

Ana Cristina Morado Nascimento

Benito Nino Bisio

José Ronaldo Montalvão Monte Santo

Andrezza Rodrigues Filizzola Bentes

Sebastião Fontinele França

A **Revista Múltipla** é uma publicação semestral das Faculdades Integradas da União Pioneira de Integração Social – UPIS.

SEP/Sul - EQ. 712/912 - Conjunto “A”

CEP 70390-125 - Brasília - DF

As informações e opiniões expressas nos artigos assinados são da inteira responsabilidade dos respectivos autores.

Revista Múltipla – Ano XV - vol. 23 - nº 29, dezembro de 2010.

ISSN 1414-6304

Brasília, DF, Brasil

Publicação semestral

140 p.

1 - Ciências Sociais – Periódico

União Pioneira de Integração Social – UPIS

CDU

301(05)

Internet: <http://www.upis.br>

Revisão dos Originais

Antônio Carlos Simões e

Geraldo Ananias Pinheiro

Capa

Ton Vieira

Diagramação, editoração eletrônica e impressão

Gráfica e Editora Inconfidência Ltda.

SUMÁRIO

5 Apresentação

ENSAIOS

9 Disjunções e assimetrias das políticas de planejamento regional no Brasil

João Mendes da Rocha Neto

Simon Freitas Cajado

Leandro Mello

31 Soberania e utilização de empresas militares privadas: o caso do Iraque

Cristiano Mendes

49 Do singular ao plural: Bull, Watson, Buzan e a evolução do conceito de sociedade internacional na escola inglesa de Relações Internacionais

Bruno Mendonça

75 Os intelectuais renovadores: o projeto político do PCB (1975-1982)

Ricardo Rodrigues Alves de Lima

OPINIÃO

95 Política pública de material didático para Educação de Jovens e Adultos no âmbito do Governo Federal

Eliane Maria Cherulli Carvalho

Eliane Maria da Silva

121 Responsabilidade fiscal dos administradores e seus impactos na governança corporativa

Rafael de Paula Gomes

Luiz Cláudio Moraes

INFORMAÇÃO

135 A gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático (resenha)

Rubens de Oliveira Martins

139 Normas para colaboradores

SUMMARY

5 Foreword

ESSAYS

9 Disjunctions and asymmetries in planning regional policies in Brazil

João Mendes da Rocha Neto

Simon Freitas Cajado

Leandro Mello

31 Sovereignty and resort to private military companies: the Iraq case

Cristiano Mendes

49 From singular to plural: Bull, Watson, Buzan and the evolution of the concept of international society in the english School of International Relations

Bruno Mendonça

75 Innovative intellectuals: the political project of the PCB (1975-1982)

Ricardo Rodrigues Alves de Lima

OPINION

95 Public policy and the didatic material for Young and Adults Education in the sphere of Federal Government in Brazil

Eliane Maria Cherulli Carvalho

Eliane Maria da Silva

121 Managers' fiscal accountability and its impacts on corporate governance.

Rafael de Paula Gomes

Luiz Cláudio Moraes

INFORMATION

135 Political grammar in Brazil: clientelisms, corporativisms and bureaucracy insulation (book review)

Rubens de Oliveira Martins

139 Norms for contributors

APRESENTAÇÃO

O exemplar da **Revista Múltipla**, ora entregue ao leitor, inclui temas relevantes de que permeiam o cotidiano do universo acadêmico. Dessa forma, na seção *Ensaio*, apresenta artigo que aborda modos de conduzir a formulação das políticas de desenvolvimento regional, que atualmente é ampla arena de embates acadêmicos e técnicos, levando a reflexões sobre os rumos do planejamento regional.

Em período de protestos e conflitos no Oriente Médio e na África, é oportuno trazer avaliação do papel das empresas militares privadas no Iraque, desde a invasão em 2003. Essa mostra que a contratação de agentes privados por parte dos governos sempre foi uma realidade na história da formação do moderno sistema de Estados, e argumenta que a presença naquele País é, senão a situação ideal, pelo menos a mais eficaz, econômica e realista. Outro ensaio discute a evolução do conceito de sociedade internacional na perspectiva de três renomados autores da escola inglesa de relações internacionais: Hedley Bull, Adam Watson e Barry Buzan.

Completa a seção, abordagem histórica do projeto de Estado, formulado no interior do PCB, por um grupo de intelectuais de formação marxista, também designados como renovadores, adotando conceitos de compromisso histórico e de democracia como valor universal, ambos de matriz italiana.

Na seção *Opinião* divulga estudo que analisa a política pública de material didático para Educação de Jovens e Adultos – EJA, proposta pelo Governo Federal e discute sobre sua efetividade ou não.

Outro tema importante avalia a recente decisão do Superior Tribunal de Justiça sobre o entendimento acerca da responsabilidade dos administradores com relação às dívidas tributárias empresariais. Por essa decisão, cabe ao administrador provar que não agiu com excesso de poder ou infração à lei.

A seção *Informação* finaliza o periódico com resenha do livro *A gramática política do Brasil*, lançado pela editora Garamond.

Esperamos ter oferecido assuntos de interesse dos leitores.

A Editora.

ENSAIOS

João Mendes da Rocha Neto
Simon Freitas Cajado
Professores da UPIS.

Leandro Mello
Especialista em Gestão Ambiental pela UPIS.

Disjunções e assimetrias das políticas de planejamento regional no Brasil

Considerações iniciais

De forma geral, o processo de desenvolvimento, ao atender os interesses do capital, possibilita a utilização de espaços privilegiados para sua reprodução e gera desequilíbrios em escalas diversas nos territórios.

Nesse sentido, o ordenamento territorial tem se constituído instrumento que busca minimizar tais desigualdades, via formulação de políticas públicas e pela institucionalização da problemática, sobretudo por meio das agências de desenvolvimento regional.

No entanto, essas políticas nem sempre se aliam aos interesses de todos os agentes que gravitam em torno delas. Existe uma alternância no atendimento dessas pretensões: ora as possibilidades estão mais próximas de corporações, ora das reivindicações da sociedade. A variação depende da conjuntura econômica do país, bem como da sua situação social, ou seja, não há um modelo linear na sua formulação, nem do conjunto de ações intentadas por elas.

Logo, a abordagem da questão territorial torna-se complexa, ao se verificar a crescente seletividade espacial do capital, que opta por determinados espaços em detrimento de outros, reforçando o processo de desigualdade em que o Estado, via políticas públicas e iniciativa privada, atuam como agentes, produzindo territórios diferenciados e competitivos.

Este artigo pretende discutir, de forma breve, em que medida as políticas setoriais têm dialogado com a retomada do planejamento regional e onde esses caminhos deixam de ser tangenciais para se tornarem opostos; considerando, sobretudo, seus efeitos no espaço geográfico que é, em última instância, o cenário onde ocorrem os embates.

Para tanto, foi feita uma revisão bibliográfica daqueles assuntos que tocam diretamente o objeto do artigo. Adicionalmente foram consultados documentos oficiais do governo federal que tratam de políticas públicas com recorte territorial específico, enfatizando a Política Nacional de Desenvolvimento Regio-

nal – PNDR, conduzida pelo Ministério da Integração Nacional. Essa análise programática permitiu tomar a PNDR como eixo de orientação na discussão sobre as disjunções.

O artigo se estrutura em sequência que procura possibilitar ao leitor o entendimento das políticas de planejamento territorial, a partir do problema das desigualdades espaciais e dos instrumentos para seu enfrentamento. No primeiro momento, são feitas considerações conceituais sobre as políticas públicas, destacando o caráter de coordenação das políticas territoriais. Ainda como aspecto importante se resgata a dimensão espacial dessas políticas públicas. Há também um breve histórico das ações territoriais no âmbito da agenda do governo federal brasileiro, procurando evidenciar as alternâncias do passado e sua inclusão em tempos recentes. Por último, é feita análise da Política Nacional de Desenvolvimento Regional correlacionando os dispositivos legais de coordenação e as ações programáticas que, na realidade, apontam para uma arena competitiva entre instituições do governo federal motivadas pelos grupos de interesse que gravitam em torno de suas temáticas específicas. Isso tudo acaba por evidenciar o caráter disjunto das políticas territoriais do governo federal brasileiro.

Políticas públicas e planejamento: em busca de um caminho comum

Um dos temas – políticas públicas que orientam o presente artigo tende a apresentar-se sob diferentes matizes, sobretudo, pelo seu caráter complexo e, por vezes, paradoxal. Nesse sentido é importante observar o que Souza comenta:

[...] política pública é um campo holístico, isto é, uma área que abrange diversas unidades em totalidades organizadas, com duas implicações. A primeira, é que a área torna-se território de várias disciplinas, teorias e modelos analíticos [...] a segunda é que o caráter holístico da área comporta vários “olhares” sem que esta multiplicidade de perspectivas comprometa a sua coerência teórica e metodológica [...] (SOUZA, 2003: 14).

No caso do estudo, a dimensão da disjunção entre instituições parece ser um tabu e as análises existentes não são muitas, sobretudo quando tratam das políticas públicas de desenvolvimento regional. Em geral, as investigações científicas têm se preocupado mais com os impactos, principalmente dos seus resultados; as exceções ficam por conta de alguns estudos que, centrados nos processos de implementação, orientam-se pela eficiência da gestão.

Para Rua, as políticas públicas se caracterizam como um conjunto de decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores cujo aspecto central “[...] é o fato de que as decisões e ações são revestidas da autoridade soberana do poder público” ([199-]: 2). Significa dizer que as ações – sejam elas normativas ou operacionais – emanadas do Estado, seriam respostas às demandas/reivindicações dos diferentes grupos sociais e corporações por intermédio de ações de governo que podem situar-se na esfera da saúde, educação, transportes, turismo etc. Assim, pode-se afirmar que as políticas de planejamento regional se constituiriam em instrumento de convergência dessas múltiplas ações do governo.

No Brasil, a formação da agenda das políticas públicas se dá em contexto que tem como pano de fundo a globalização e a expansão acelerada de determinados setores econômicos e suas representações corporativas. É cenário que corrobora para o colapso das tradicionais políticas de planejamento, que já não encontram espaço como atenuantes das desigualdades regionais, esvaziando-se de conteúdo e enfraquecendo-se no contexto institucional. Pode-se dizer que até o discurso do desenvolvimento/planejamento regional desapareceu dos programas de governo da década de 1990.

Ressalte-se ainda que a formulação das políticas públicas está vinculada ao arbítrio do Estado, como forma de administrar os conflitos inerentes às relações sociais. Para Lobato (1997), na mediação de tais conflitos, o Estado busca coesão social, ao articular o pensamento, ou planejamento e ação, assim configurando o encontro entre valores sociais e institucionais. Nesse contexto, as políticas públicas se traduzirão em mecanismos de conexão entre os processos econômicos e políticos, com rebatimentos no espaço e na sociedade. Assim, as políticas de planejamento regional adquirem relevância uma vez que se constituem portfólio de opções setoriais que no conjunto pretendem romper ciclos de pobreza e desequilíbrios inter e intraespaciais, bem como ativar economias e integrá-las.

Mais do que decisão política, a implementação de uma política pública exige multiplicidade de ações estrategicamente selecionadas. Logo, seu alcance é definido pelo caráter imperativo de que ela é dotada, ou revestida, levando em conta as contradições que permeiam a dinâmica entre o planejamento e a execução. No caso específico do planejamento regional as contradições já se originam na arena das ações escolhidas, dos grupos privilegiados e das instituições que coordenam as políticas de maior envergadura.

O planejamento regional no Brasil tem se constituído historicamente em cenário de embates e de prioridades por parte do Estado brasileiro, que tem arbitrado aquilo que é “necessário” sob a ótica das possibilidades técnicas e políticas

que se põem no momento da formulação/concepção dessas políticas. Em tal sentido, Lobato (1997:40), concebe que:

O processo é tanto mais amplo, quanto mais atores dele fizerem parte, sejam institucionalizados ou não representados em grupos formais de interesses os mais diversos e, portanto, com diferentes graus de poder, o processo político engloba tantos atores sociais quantos dele quiserem fazer parte, ao menos onde existirem canais democráticos de manifestações de demandas. Das relações estabelecidas entre esses atores resultará a política em si, sendo esta apenas uma das etapas de todo o processo.

Os embates são mais acirrados, em face do amplo escopo de agentes envolvidos e interesses colocados em jogo. Logo, o planejamento regional pressupõe uma série de desdobramentos na esfera desses conflitos, eis que política dessa natureza abarca um conjunto considerável de outras ações. Assim, intensificam-se as disputas entre instituições, corporações, setores da sociedade civil e territórios, que competem entre si para receberem investimentos públicos e privados.

Na busca de saídas para tais cenários conflituosos embutidos nas políticas de planejamento regional, o recorte espacial tem sido tratado como instrumento que, ao ser aplicado, se mostra capaz de viabilizar a integração de ações multisetorializadas. Isso em certa dimensão apontaria para maior eficiência do Estado na busca por restabelecer o equilíbrio esgarçado – seja por uma ordem conjuntural ou estrutural – tornando mais eficiente o planejamento desses territórios. A colocação de Corrêa reafirma tal discussão:

No capitalismo, as regiões de planejamento são unidades territoriais através das quais um discurso da recuperação e desenvolvimento é aplicado. Trata-se, na verdade, do emprego, em um dado território, de uma ideologia que tenta restabelecer o equilíbrio rompido com o processo de desenvolvimento [...] (1991: 49).

No entanto, não existe “uma receita” para que as políticas públicas sejam eficazes; há um conjunto de fatores externos que as influenciam direta e indiretamente. Portanto, a dimensão espacial não confere necessariamente a possibilidade de alcançar objetivos e metas, tampouco garante o desenvolvimento regional a partir do planejamento do território. Isso porque são eles repositórios de processos locais que se interconectam às outras escalas apresentando particularidades, as quais muitas vezes não são alcançadas pelas políticas que tendem a enxergá-los

de forma homogênea, tendo por referências apenas dados e informações sistematizadas.

Se por um lado, as políticas de planejamento regional supõem maior eficiência da chegada do Estado nesses territórios, uma vez que se propõem a articular amplo escopo de ações setoriais que se dão em distintos níveis do poder, por outro, algumas dessas políticas setoriais vão centrar-se tão fortemente nas suas metas particularizadas que acabarão por se tornarem assimétricas em relação ao planejamento na escala macrorregional.

Esse processo por vezes contribuiu para o malogro de políticas de planejamento regional, as quais, paradoxalmente, encontram obstáculos nas referidas políticas setoriais, formuladas no âmbito das instituições governamentais, que apresentem conjunto de ações convergentes para seus objetivos setoriais.

O (re)conhecimento das desigualdades regionais como problema de origem

No Brasil, a temática da desigualdade regional teve maior ou menor aproximação com a sociedade de forma geral e com a Agenda de Governo. As evidências desses desequilíbrios se mostram na formação do território e envidam debate teórico que alterna momentos de visibilidade de maior ou menor amplitude.

As políticas de desenvolvimento e o planejamento regional, historicamente se propuseram contemplar setores diversos e, também, atores e agentes com distintos objetivos, colocando-os nas arenas das políticas públicas e internalizando suas demandas na Agenda, de acordo com a premência de suas demandas e sua força política.

Na década de 1990, essas intervenções, relacionadas ao desenvolvimento regional, ganham uma conotação mais setorial, dificultando sobremaneira o ordenamento do território, apoiadas na filosofia da competitividade espacial.

Esse momento marca o fim do planejamento regional no modelo tradicional e procura, sob a égide do neoliberalismo, oferecer diferentes usos dos territórios de acordo com agentes e atores distintos, em clara fragmentação do desenvolvimento regional, alimentando discurso de “competição espacial” e resultando, sim, na exclusão de territórios.

As atividades econômicas passam a fazer suas escolhas espaciais em função de um conjunto de outros aspectos que vão influenciar diretamente na sua reprodução e como aponta Sunkel, as atividades marcantes do período de globalização se caracterizam pela “[...] amplitude territorial e incorporação de novos espaços à economia de mercado [...]” (1999:183). Assim, a acentuação das desigualda-

des e diferenciações territoriais torna-se comum à maior parte das nações do mundo, variando de magnitude de acordo com os processos de formação social e econômica desses países.

O novo ciclo de expansão do capital sob o comando das grandes corporações, não se dá de forma homogênea: ele é seletivo, em espaços e setores produtivos. As “escolhas” do capital, cada vez mais passam a considerar sua capacidade (e possibilidade) de reprodução. Essa seletividade resultou na hierarquização entre espaços subordinadores e subordinados, que não é nova no sistema; o que a diferencia, atualmente, são os níveis e formas de uso do território, mediados pela técnica. A hierarquia na rede também não é garantida ou estável; ela está sujeita à concorrência acirrada entre os espaços, “mediada” pelo mercado que, segundo Offe, confere primazia a “[...] eficiência, contanto que as vantagens competitivas venham com um prêmio por melhores métodos de produção e melhores produtos [...]” (1999: 135).

Santos, reforça o entendimento ao dizer que, quanto mais os lugares se mundializam, mais se tornam singulares e específicos, isto é, “únicos”, na medida em que os elementos do espaço são submetidos à especialização desenfreada e afirma: “O território a cada momento foi organizando-se de maneira diversa, muitas reorganizações do espaço se deram e continuam acontecendo, atendendo aos reclamos da produção da qual é arcabouço” (1991:45). Do processo consta ainda, entre outras, questões relacionadas a ordenamentos e (re)ordenamentos espaciais tendo como base o desenvolvimento das políticas públicas, sobretudo as de infraestrutura e aquelas ligadas às questões econômicas.

Assim, setores produtivos têm buscado localizar-se nos espaços que podem responder mais eficientemente aos reclames desse capitalismo turbinado, em que mais do que nunca a máxima “tempo é dinheiro” se faz verdadeira. A estratégia de buscar espaços “privilegiados” se fez presente de forma intensa em alguns setores produtivos, que ao usarem o espaço como mercadoria utiliza também seu conjunto de atributos (naturais e artificiais) para realizar-se e reproduzir-se.

No caso brasileiro tal opinião é corroborada por Araújo, ao comentar que: “[...] a inserção do Brasil na economia mundial globalizada tende a ser amplamente diferenciada, segundo os diversos subespaços econômicos desse heterogêneo país [...]” (2000: 86). Essas diferenças espaciais decorrem das “escolhas” já mencionadas e de intervenções do Estado brasileiro que, na maior parte das vezes, não incorporam a gestão territorial, entendendo a complexidade do espaço nacional, reforçando o cenário de agudas desigualdades inter e intrarregionais.

Dessa forma se coloca de pé um viés setorialista nas políticas públicas, o qual se constitui a partir de um conjunto de intervenções, de diferentes magnitudes e

recortes espaciais e institucionais, sinalizando para um planejamento regional desarticulado, corroborado pela ausência de uma política de ordenamento territorial.

Os efeitos dessas distintas intervenções acabam por se manifestar com intensidade variada nos espaços, acentuando desigualdades, alimentadas pelo processo crescente de internacionalização das atividades econômicas, que ao “escolher” territórios novos reproduz diferenciações e evidencia problemas de toda ordem, os quais nem sempre conseguem se incorporar às agendas.

Assim, políticas especializadas e, conseqüentemente, planos setoriais substituem o planejamento regional mais amplo e acentuam a desarticulação do território. Isso teve origem no próprio sistema de planejamento regional que manifestou baixa capacidade em mobilizar agentes em torno de suas diretrizes até institucionalidades que perderam seus rumos e objetivos.

Existem marcas temporais claras desse processo quando, em meados da década de 1980, os tradicionais órgãos de planejamento e desenvolvimento regional, entre os quais se destacavam a Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE e Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM, entram em colapso e nos anos subsequentes se enfraquecem substancialmente.

O problema que se põe com esse cenário de competição territorial e da ausência do planejamento regional articulado, aponta para o fato de que alguns espaços “escolhidos” possuem potencialidades limitadas para o desenvolvimento de determinados setores. Portanto, há que se considerar também a possibilidade de esses espaços serem “descartados”, seja pelos problemas de ordem estrutural ou conjuntural, tornando-os suscetíveis à fluidez do capital. Dessa forma, a intensidade de uso dessas porções do território vai conferir-lhes mudanças em lapsos temporais maiores ou menores que serão percebidas nos processos de transformação espacial.

No caso brasileiro, a dinâmica espacial do País e a complexidade dos processos que moldam o território desde meados do século passado têm levado ao enfrentamento de diferentes problemas via formulação de políticas públicas de planejamento regional.

No entanto, as diretrizes não foram capazes de responder a alguns fatos históricos que levaram ao seu surgimento. Um bom exemplo disso foram os financiamentos do Fundo de Investimentos para o Desenvolvimento do Nordeste – FINOR que, segundo dados do Ministério da Integração Nacional, concentraram 85% dos recursos nas 3 grandes regiões metropolitanas da região. Assim, o instrumento que nascera para possibilitar o desenvolvimento regional de forma equilibrada, levando equidade territorial para o Nordeste, já marcado por profundas

desigualdades internas e externas, apenas reconcentrou investimentos e oportunidades nos principais pólos regionais. O exemplo anterior foi apenas um dos muitos que poderiam ser trazidos ao texto.

Além dos órgãos de planejamento regional, diferentes instituições da máquina pública federal vêm se debatendo em torno dos seus recortes espaciais prioritários na formulação de políticas setoriais. Isso gera diversidade de especializações/regionalizações que ora se superpõem ora são disjuntas e contraditórias, causando a impressão de desarticulação entre as instituições que, em última instância, deveriam dialogar entre si nos processos de ordenamento territorial e, conseqüentemente, de planejamento/desenvolvimento regional.

O espaço como problema e solução no âmbito do planejamento regional

Desde sua origem, a Geografia, assim como outras ciências sociais, tem se deparado com problema ao analisar os fenômenos espaciais: as escalas. Ora, como já mencionado, as políticas públicas ao se desenharem, na maior parte das vezes lançam mão de um inventário de informações/dados sobre problemas e temáticas, mas também localizam (especialmente) as questões que serão objeto de suas ações.

No passado, o processo de depuração e explicação dos fenômenos era menos complexo, uma vez que a dinâmica sócioespacial possuía prazo menor, e, portanto as representações dos fenômenos e escalas de análises eram mais simples. À medida que o mundo foi se modificando e processos complexos se manifestaram, as escalas de análise desses diferentes processos também se viram obrigadas a mudar e reconhecer que cada vez mais é necessária a aproximação dessa dinâmica espacial.

A aceleração e a diversidade rebatem no Estado e no seu escopo de atuação através do número cada vez maior de políticas públicas. A associação da amplitude de fatores e processos dificulta explicações reducionistas e torna complexa a análise espacial e, conseqüentemente, o papel do Estado como agente de mudanças territoriais. Em tal sentido, Santos (2002) citando Ruelan diz:

[...] a geografia é uma ciência que procura definir as associações de fatos na sua forma sintética, para melhor apreender suas relações complexas, isto é, para compreender um conjunto coerente de manifestações da vida física e humana na superfície do globo. Convém, pois, marcar com precisão a extensão dos fenômenos que entram na sua composição de um meio geográfico, procurar suas causas e conseqüências e traçar sua evolução (145).

A utilização de recortes espaciais para efeito de intervenção do poder público tem sido constante em diversas partes do mundo e em diferentes escalas. Muitas foram as experiências de planejamento regional em que o recorte do território foi componente importante no conjunto de ações. E são esses recortes espaciais que permitem observar efeitos distintos da mesma política pública, a partir das particularidades do lugar.

Em alguns países, esse processo de planejamento territorial se constituiu em intervenções bem sucedidas que foram capazes de transformar as realidades atingindo seus objetivos, a exemplo da TVA (Tennessee Valley Authority) nos Estados Unidos ou mesmo das “Metrópoles de Equilíbrio”, na França; em outros, o conjunto de ações não se configurou em instrumento eficaz para o desenvolvimento.

Ressalta-se que o simples processo de planejar não é garantia de desenvolvimento para as regiões/países/lugares, pois existe mais do que um conjunto de condições internas ao processo que devem ser satisfeitas; os fatores externos, sobretudo institucionais, podem resultar em efeitos positivos e/ou negativos.

A fim de enriquecer essa etapa do debate que focaliza as disputas institucionais nos territórios é importante destacar a contribuição de Muller ao distinguir formas de ação do Estado, por meio de suas políticas públicas:

Em linhas gerais, a intervenção pública se organiza em torno de duas lógicas – a lógica territorial e a lógica setorial – cada uma com uma racionalidade própria. Através da lógica territorial o sistema social a ser regulado pela ação do Estado é uma circunscrição espacial (seja uma unidade político administrativa como um município, estado ou região), uma zona com status particular (como a floresta) ou também um componente territorial de uma política global (como a de descentralização). Através da lógica setorial, o Estado procura regular a reprodução de uma entidade mais abstrata constituída por um domínio de atividade delimitado verticalmente (como indústria, saúde, agricultura) (MULLER, 1982: 166).

Cabe destacar ainda de forma complementar que:

Essas duas lógicas de intervenção seriam diferentes, porque remetem a duas dialéticas sociais diversas. No primeiro caso [territorial], diz respeito à relação entre centro e periferia e está no cerne da intervenção estatal. No segundo, refere-se a dialética global-setorial [...] (MULLER, 1982: 166).

Muitas vezes as duas lógicas se tocam, uma vez que existem políticas públicas setoriais com endereçamento específico para espaços qualificados. Isso se vislumbra a partir dos recortes espaciais feitos pelos órgãos da máquina pública federal como prioritários na formulação de políticas especializadas, gerando regionalizações que ora se superpõem ora são disjuntas e contraditórias.

Tal aspecto revela embate e obstáculo a ser vencido na busca pela interseccionalidade das políticas públicas de foco territorial. Essa múltipla regulação do território é revelada no quadro seguinte:

QUADRO 1 – REGULADORES E ESPAÇOS DE REGULAÇÃO NO BRASIL (Endnotes)

| Instituição | Recorte espacial prioritário |
|---------------------------------------|--|
| IBAMA | Áreas de proteção, florestas nacionais, parques nacionais, reservas extrativistas. |
| Agência Nacional de Águas | Bacias hidrográficas federais. |
| Ministério da Integração Nacional | Faixa de fronteira, mesorregiões diferenciadas, região centro-oeste, áreas prioritárias da PNDR. |
| Ministério das Cidades | Regiões metropolitanas. |
| Ministério do Desenvolvimento Agrário | Territórios de desenvolvimento rural e assentamentos de reforma agrária. |
| FUNAI | Áreas indígenas. |
| CODEVASF | Vales dos rios São Francisco e Parnaíba. |
| ADENE/SUDENE | Região Nordeste e porção norte dos Estados do ES e MG. |
| ADA/SUDAM | Região Norte e norte do Estado do MT. |
| Ministério do Planejamento | Áreas de propriedade da União em todo o território nacional. |
| DNOCS | Polígono das secas/semiárido. |
| Ministério do Turismo | Regiões turísticas – roteiros do Brasil. |
| Ministério do Desenvolvimento Social | Áreas dos CONSAD's. |
| Ministério da Defesa | Faixa de fronteira e áreas militares. |
| Ministério da Cultura/IPHAN | Sítios históricos. |
| SEPIR/Fundação Palmares | Áreas quilombolas. |

Fonte: sítios eletrônicos das instituições, 2007.

O planejamento territorial deve ser exercício constante de aproximação e, consequentemente, de ajuste nas suas metas e objetivos. Tradicionalmente, quando se fala em planejamento regional há um viés imobilista, que não reconhece a dinâmica do território e tampouco a necessidade de esse planejamento ser instrumento de gestão e não de engessamento das ações. Daí o reconhecimento que a dimensão espacial nas políticas públicas é na verdade instrumento imprescindível, uma vez que possibilita localizar problemas bem como avaliar as formas do poder público operar no território.

E esses múltiplos recortes adquirem complexidade não somente em decorrência dos processos, como já afirmados, mas também em face das diferentes formas de enfrentamento que têm essas questões no âmbito do Estado e de seu alcance na sociedade. Quanto maior for a arena de embates e o escopo programático da política pública, mais complexas se mostrarão suas relações com o meio social e consequentemente com o espaço. Como afirma Lefebvre citado por Soja: “O espaço não é um objeto científico afastado da ideologia e da política: sempre foi político e estratégico.” (1993: 145). Assim, os critérios e objetivos propostos pelo corpo técnico de uma instituição, podem modificar-se constantemente e obrigar as políticas públicas a reformulações. Os recortes espaciais diferenciados variam de acordo com os objetos das instituições e suas políticas setoriais e com as particularidades encontradas nos territórios.

O quadro anterior, embora não seja capaz de revelar em que medida surgem as situações conflituosas dos objetivos das diferentes políticas públicas setoriais, sugere que há justaposições espaciais e, portanto possibilidades de intervenções divergentes. Um estudo mais aprofundado certamente revelará essas disjunções e disfunções. Nesse sentido, as políticas de planejamento regional podem ser instrumento de ajustamento de divergências, mas também podem acentuá-las ao tratar prioritariamente esta ou aquela ação setorial.

No caso as regionalizações, ao destacarem áreas objeto de políticas públicas variadas, induzem a uma visão atomizada em que o território é recortado e instrumentalizado a partir de lógica particular em que incidem certos dispositivos legais e, portanto, ações específicas.

Assim, observa-se que políticas públicas têm se utilizado de recortes espaciais diferenciados variando de acordo com os objetivos das instituições e suas ações. E esses múltiplos recortes, ganham complexidade, não somente em decorrência dos problemas que desejam enfrentar, como também, em face das diferentes formas desse enfrentamento.

O documento oficial que apoiou a elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Regional aponta a manifestação espacial dessas desigualdades em território brasileiro sintetizada por algumas características marcantes: a) Coexistência, em todas as grandes regiões, de sub-regiões dinâmicas, competitivas, com elevados rendimentos médios e de sub-regiões com precárias condições de vida e traços de estagnação; b) Presença de dinâmicas microrregionais demográficas e de crescimento do PIB, caracterizando um território disperso e marcado pelo baixo crescimento econômico; c) No âmbito macrorregional a expressiva diferenciação das variáveis, destaca três padrões: 1) Norte e Nordeste; 2) Sul, Sudeste e Centro-Oeste; e d) Amplitude de níveis de rendimento entre sub-regiões como a Amazônia e o semiárido, em relação às demais regiões.

Essa abordagem espacial na escala microrregional permitiu avanço, no que se refere às tradicionais formas de enfrentamento das políticas de planejamento/desenvolvimento regional, que atuavam nas escalas macro. Ao reconhecer escalas sub-regionais, a PNDR dá um passo importante na compreensão das diferentes dinâmicas espaciais e reforça a importância dessas instâncias de decisão para os processos de desenvolvimento. Cabe ressaltar, no entanto, que mesmo se aproximando de escalas menores, nunca exprime a realidade completa dos territórios.

A (re)institucionalização do planejamento regional como política pública

Embora existam recortes geográficos específicos, as chamadas áreas de atuação, que abarcam um complexo conjunto de agentes de toda natureza; há um contexto nacional – político, econômico e social – de visões diferenciadas sobre o papel e a importância dessas instituições e dos grupos de interesse que gravitam no entorno dos temas por elas tratados.

Como já dito, não há espaço neste artigo para o estudo de todas as disjunções e disfunções das políticas setoriais. No entanto, para compreender em que medida tais assimetrias acontecem, foi escolhida a Política Nacional de Desenvolvimento Regional, elaborada pelo Ministério da Integração Nacional e instituída pelo Decreto n. 6.047, de 22 de fevereiro de 2007.

A PNDR assume que esse quadro de desigualdades regionais: “[...] é resultante da dinâmica assimétrica do crescimento capitalista, que se concentra em alguns espaços, enquanto condena outros à estagnação e ao desperdício de fatores produtivos [...]” e vai além ao apontar que, a esse processo: “[...] soma-se a desigualdade de acesso a serviços públicos de qualidade, o que reforça as iniquidades e reduz as perspectivas de desenvolvimento dos territórios com frágil base econômica” (BRASIL, s/d.: 11)

Esse cenário é pano de fundo para a entrada do desenvolvimento regional na agenda de governo do Presidente Luis Inácio Lula da Silva, que já no texto de abertura no primeiro Plano Plurianual do seu governo destaca:

O PPA está construído sobre o princípio de que as desigualdades sociais têm uma dimensão regional e de que seu enfrentamento passa por uma nova política de desenvolvimento regional e pelo fortalecimento do planejamento territorial no setor público. A geografia do Brasil mostra ainda uma forte concentração das atividades econômicas e da população sobre uma parcela menor do espaço territorial brasileiro, uma geografia das desigualdades sociais e econômicas onde estão regiões com reduzida capacidade de competir com os territórios mais dinâmicos (BRASIL, 2004: 34).

Foi o reconhecimento por parte do governo que a situação dos desequilíbrios regionais se acentuara em face da acirrada competição que se estabelecera entre os territórios e aqueles agentes econômicos que os utilizam. E prossegue:

A consolidação da estratégia de crescimento sustentável, com inclusão social, pressupõe a substituição deste processo assimétrico de desenvolvimento socioeconômico de consequências negativas, tanto para as áreas atrasadas como também para as regiões mais prósperas. [...] A geografia projetada pelo PPA para os próximos anos busca privilegiar o desenvolvimento solidário entre as diversas regiões do País, potencializando as vantagens da diversidade cultural, natural e social (Brasil, 2004: 34).

Já se forjavam as primeiras orientações estratégicas do governo para o desenho de uma política de desenvolvimento regional baseada na inclusão social, na diversidade territorial e que não se atomizasse, reconhecendo que o problema regional é nacional. O PPA especifica:

A política regional não pode mais ser um problema de algumas regiões, mas uma política nacional que promova a coesão territorial como expressão da coesão social e econômica do País. A integração competitiva do território nacional passa pela coordenação [...] As áreas mais frágeis serão tratadas numa perspectiva subregional diferenciada no que tange ao gasto social e às políticas de emprego e renda. A intenção é estimular uma convergência das prioridades de gasto da União, estados e municípios, num conjunto de políticas estruturantes (transferência de renda, saneamento,

habitação, saúde, educação, informação e conhecimento, meio ambiente, associadas a uma política “sob medida” de emprego e renda), gerenciadas de forma articulada, visando ao desenvolvimento local [...] (BRASIL, 2004: 35).

O Plano complementa suas orientações estratégicas apontando para decisão capaz de promover a coordenação entre políticas públicas de cunho territorial e que seus programas deveriam ser convergentes não somente para as áreas deprimidas, mas, sobretudo, para o ataque em bloco dos problemas que atingem tais regiões. Já há clara sinalização de qual seria a dimensão espacial prioritária – sub-regional – embora essa atuação se dê no espaço das grandes regiões mencionadas.

Estavam dadas as orientações estratégicas que norteariam o projeto da Política de Desenvolvimento Regional. Cabe destacar que o PPA apesar de indicar os caminhos para a retomada do desenvolvimento regional como meta e política pública trazia aspectos que subvertiam o processo de formulação de uma política, ao manter alguns programas do governo anterior, a exemplo do PROMESO, que tinha outras orientações sobre a questão. Conforme se verifica do recorte textual:

O Governo deve priorizar, durante o período do PPA 2004-2007, a estruturação de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Neste sentido, os programas com forte impacto na superação deste desafio devem atuar a partir de critérios que privilegiam uma atuação em múltiplas escalas espaciais, dentro de uma visão que zela pela coerência nacional das ações. [...] Isso passa também por um esforço coordenado e persistente de desconcentração da base produtiva do País, fortalecendo as especializações regionais (BRASIL, 2004, p. 35).

O PROMESO foi criado como programa juntamente com o Ministério da Integração Nacional no ano de 1999. Traz consigo resquícios do Governo do presidente Fernando Henrique Cardoso no entendimento do desenvolvimento regional pautado pela competitividade entre territórios, observada pelo recorte dos eixos. Tratava-se de regionalização com base nas potencialidades que algumas porções do território tinham para competir internacional e nacionalmente.

Assim, essa etapa da discussão pretende deter-se na leitura crítica, mas breve, do instrumento que a instituiu – Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007 – trazendo breves considerações. Não se trata de esmiuçar todos os artigos do instrumento normativo, mas tão somente, debater aqueles que tocam diretamente os propósitos do artigo.

O Decreto que institui a PNDR tem como objetivo a redução das desigualdades regionais, através da equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento, bem como propõe ser instrumento orientador de programas e ações federais no território nacional. Isso, portanto, demanda coordenação entre diferentes políticas, programas e instituições. O quadro 1 pode ser o primeiro sinalizador das disjunções entre essas diferentes políticas, além de outras que estão ausentes, que deveriam se integrar a partir da política de desenvolvimento regional.

Cabe, no entanto já fazer uma primeira inferência, a partir do quadro. A referência espacial adotada pela PNDR pouco sensibiliza as políticas setoriais, uma vez que estas operam a partir de suas lógicas, edificadas em face dos diferentes grupos de interesse e das suas trajetórias; bem como, do espaço que possuem na Agenda de Governo. O melhor exemplo que se tem disso é o Programa Territórios da Cidadania, relativamente novo nos seus recortes, mas reconhecidamente um dos programas de maior efeito espacial no sentido de agregar atores de governo e da sociedade civil, através dos seus Comitês.

No artigo segundo do Decreto, existe o reforço ao estímulo dos processos em múltiplas escalas espaciais, embora a política traga nos seus anexos recortes específicos vinculados aos Programas do Ministério da Integração Nacional – PROMESO para as Mesorregiões Diferenciadas; CONVIVER para o Semiárido, PRORIDE para as Regiões Integradas de Desenvolvimento, e Programa da faixa limítrofe para a Faixa de Fronteira, compreendida a partir dos dispositivos constitucionais com a área de até 150 quilômetros dos limites internacionais do País.

No entanto, vale salientar que no parágrafo único desse mesmo artigo há dispositivo que sinaliza para a convergência das estratégias em direção à inclusão social, produtividade, sustentabilidade ambiental e competitividade. Aí se põe outro aspecto difícil, mas não impossível, a articulação entre as políticas setoriais de algumas instituições que protagonizam tais temáticas, quais sejam: Ministério do Desenvolvimento Social; Ministério do Meio Ambiente; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Além, é claro, do Ministério da Integração Nacional. E muitas vezes há rivalidade nas orientações programáticas, levando a superposições de tarefas e competição interinstitucional pelo protagonismo do desenvolvimento regional.

No artigo terceiro, inciso II, o Decreto menciona como escala geográfica prioritária das ações do governo federal as Mesoregiões, a partir da definição de Mesorregiões Diferenciadas. No entanto, não se considera que essa escala menor possui antecessores espaciais que não se coadunam com os espaços. Para tanto, basta observar o Quadro 1 e procurar na história a institucionalização de alguns

órgãos e suas políticas, como o DNOCS, que tem mais de 100 anos atuando no Polígono das Secas. Logo, essa escala prioritária não tem força para impor novas regionalizações subvertendo aquelas já existentes, algumas instituídas por diplomas legais superiores ao Decreto.

O artigo quarto novamente remete à intersetorialidade e o quinto, que estabelece o papel da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, parece esvaziado de conteúdo em dois aspectos. Primeiro, pelo fato de a intersetorialidade perseguida pela Câmara não ter resistido à desarticulação interna da instância colegiada; bem como pela pouca força política que lhe foi conferida, dimensionada pela ausência dos dirigentes nas reuniões. Como também, em face de essa agenda intersetorial voltada para o desenvolvimento regional se dar pelo Programa Territórios da Cidadania, vinculado à Casa Civil da Presidência da República, embora seu embrião tenha nascido dos territórios rurais do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

O segundo aspecto, de certa forma decorre do primeiro: o fato de o PNDR e seu espaço de participação se limitarem ao governo federal, com pouco ou nenhum espaço para a sociedade civil, tampouco com as demais instâncias governamentais que compõem a Federação. Isso evidencia em escala menor o enfraquecimento dos Conselhos Deliberativos das Superintendências. E mais, sua aproximação com o núcleo duro do governo é tão frágil, que sequer conseguiu construir programas que agregassem os órgãos que a compõe.

Quando trata da distribuição de competências o artigo sétimo determina que cabe ao Ministério da Integração Nacional referenciar a interação com as políticas setoriais. De forma geral, o governo federal só opera a partir da horizontalidade, ao nível do discurso; na realidade suas formas de ação se dão verticalizadas, a partir do conjunto de temas que são tratados no âmbito das diversas instituições e das políticas públicas especializadas. Assim, o espaço de integração e da gestão horizontalizada se dá muito mais por iniciativa do outro do que pelos dispositivos legais que norteiam a política.

São os últimos dispositivos legais que reforçam, de forma idealizada, a cooperação entre instituições ao mencionar articulação com demais ministérios visando a integração das ações setoriais aos programas da PNDR. Nesse sentido, cabe reconhecer que assim como a PNDR a maior parte dos normativos induzem a uma visão externa de integração e horizontalidade, que, na realidade, não ocorre. Ou seja, o caráter de coordenação é reconhecidamente fator importante para que as políticas públicas sejam bem-sucedidas; mas a história do Estado brasileiro e suas formas de operar, dizem o contrário.

A identificação de demandas também passa a ser uma forma de competir entre as instituições, visto que ao vislumbrarem a possibilidade de cooptação dos grupos de interesse e de angariar resultados positivos, as instituições demarcam seus espaços reforçando a importância de suas políticas específicas como vetores do desenvolvimento regional. Isso passa, inclusive por diferentes estratégias de aproximação e de diálogos com esses grupos de interesse.

Compreender como esses programas se tangenciam nos seus conteúdos, mas se tornam disjuntos na sua operacionalização é um campo de análise importante não só para entender a desarticulação das políticas de desenvolvimento regional, mas, também, de outras políticas de cunho intersetorial.

Há ainda que se considerar o amplo arcabouço legal já existente que trata de questões relativas ao território brasileiro, seja naquilo que se refere à defesa nacional, às áreas de proteção ambiental, às bacias hidrográficas federais, às florestas nacionais, à zona costeira, às áreas indígenas, às regiões metropolitanas, entre outras. Assim, qualquer política de desenvolvimento/ planejamento regional deve necessariamente reconhecer o que já está posto a fim de não reproduzir as tais disjunções/disfunções que se observa na regulação/regulamentação do território brasileiro na atualidade.

Apesar da tentativa de parecer imparcial, o Estado não atua acima de setores e grupos sociais ou da sociedade como um todo; sobretudo nas políticas públicas, precisa de apoio e legitimação. Portanto, a expressão espacial das muitas políticas setoriais estabelece nas suas lógicas particularizadas, concorrências muitas vezes desarticuladas. Nesse contexto, as vinculações territoriais dos grupos são múltiplas, possuem caráter variável e operam distintas dimensões. Elas ocorrem impulsionadas por ideologias e interesses e se materializam sobre determinados espaços.

Assim, o Estado brasileiro tem sua expressão espacial por seus aparatos e instituições. Isso significa que, com variados graus de lealdade à coletividade regional, atuam e participam das instituições governamentais indivíduos e grupos de interesse.

Considerações finais

O ordenamento do território se dá por instrumentos que induzem ou restringem seu uso. Logo as políticas de planejamento/desenvolvimento regional devem se fazer associadas às políticas setoriais, não subordinando-as, mas procurando o diálogo possível.

Nesse sentido, as considerações resultantes deste trabalho são apenas uma contribuição para a discussão de planejamento regional articulado com o ordenamento do território. Não se trata de debate sem consequências, visto que procura resgatar e reconhecer a existência de marcos legais que intervêm de forma direta no território e determinam as políticas públicas setoriais.

Assim, muito mais do que proposta ou avaliação de política pública, que não é seu objeto, o artigo pretende objetivamente fomentar o debate em torno do necessário para que o ordenamento territorial e, conseqüentemente, o planejamento regional, seja um instrumento de equidade espacial atingindo seu objetivo precípuo que é o desenvolvimento das regiões.

Entende-se, portanto, que os marcos legais já existentes devem ser objeto de revisão quando necessário. Quando atendem as suas funções devem ser mantidos e naqueles espaços (geográficos e institucionais) em que se observarem lacunas os instrumentos regulatórios e institucionais devem ser criados.

Assim, o ordenamento territorial não subverte a ordem do que já está posto; ele se faz por suprir aquilo que não é ou não foi objeto de regulação. Essa pode ser uma saída para que os processos de planejamento territorial sejam menos conflituosos do ponto de vista institucional e social.

Referências

- ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Dinâmica Regional brasileira nos anos noventa: rumo a desintegração competitiva? In: *Redescobrimdo o Brasil: 500 anos depois*. CASTRO, Iná Elias; MIRANDA, Mariana; EGLER, Cláudio. 2 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Plano Plurianual – PPA 2004 - 2007*. Brasília: SPI/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2004.
- BRASIL. Ministério da Integração Nacional. *Política Nacional de Desenvolvimento Regional*. Brasília: SPR/Ministério da Integração Nacional, s/d.
- BRASIL. Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. *Diário Oficial*, Brasília, fev. 2007.
- CORREIA, Roberto Lobato. *Região e Organização Espacial*. São Paulo: Ática, 1991.
- FERREIRA, Henrique Villa; MOREIRA Marcelo. Programas de Mesorregiões diferenciadas: subsídios à discussão sobre a institucionalização dos programas regionais no contexto da PNDR. In: CAMPOLINA, Clélio (org.) *Políticas de*

desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil. Brasília: Ed UNB, 2007.

- FURTADO, Celso. *Pequena Introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar*. 2 ed. São Paulo: Ed. Nacional, 1981
- LOBATO, Lenaura. *Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas*. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, n. 31, p. 30-48, jan./fev. 1997.
- MUELLER, Charles Curt. Formação de políticas públicas. In: *Revista de Economia política*, v. 2, n. 5, p-87-122, jan-mar 1982.
- OFFE, Claus. A atual transição da historia e algumas opções básicas para as instituições da sociedade. In: PEREIRA, Luis Carlos Bresser; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes. *Sociedade e Estado em transformação* (orgs.) São Paulo/Brasília: EDUNESP/ENAP, 1999.
- RUA, Maria das Graças. *Análise de políticas públicas: conceitos básicos*. [199-]. Anotações de sala de aula.
- SANTOS, Milton. *Técnica, tempo, espaço: globalização e meio técnico-científico-informacional*. São Paulo: Hucitec, 2002.
- _____. *Metamorfose do espaço habitado*. São Paulo: Hucitec, 1991.
- SOJA, Edward. *Geografias pós-modernas: a reafirmação do espaço na teoria social*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1993.
- SOUZA, Celina. Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa. In: *Caderno CRH*. Salvador, n. 39, p.11-24, jul/dez. 2003.
- SUNKEL, Osvaldo. Globalização, neoliberalismo e a reforma do Estado. In: PEREIRA, Luis Carlos Bresser; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes. *Sociedade e Estado em transformação* (orgs.) São Paulo/Brasília: EDUNESP/ENAP, 1999.

Resumo

A forma de conduzir a formulação das políticas de desenvolvimento regional tem se constituído em ampla arena de embates acadêmicos e técnicos e levado a reflexões sobre os rumos das múltiplas políticas que acompanham esse processo de planejamento regional. Isso, em parte, decorre do processo de globalização e das políticas neoliberais que o acompanham, as quais possuem forte apelo à competitividade. Essa estratégia de buscar espaços “privilegiados” se fez presente de forma intensa em alguns setores produtivos que, ao usar o espaço como mercadoria, utiliza seu conjunto de atributos (naturais e artificiais) para realizar-se e reproduzir-se como parte do sistema. Assim, a proposta de estudo pretende

responder a questão: Em que medida as políticas públicas setoriais têm dialogado com as políticas de planejamento e desenvolvimento regional no âmbito do governo federal? Se por um lado no caso das políticas de planejamento regional, o recorte espacial, é visto como instrumento que, ao ser aplicado, pode se mostrar capaz de viabilizar a integração de ações multisetorializadas, o que, em certa dimensão, apontaria para uma maior eficiência do Estado na busca por restabelecer o equilíbrio esgarçado tornando mais eficiente o planejamento.

Palavras-chave: Políticas públicas; Planejamento regional; Desenvolvimento regional

Abstract

The way of dealing with the structuring of regional development policies has become in a wide arena for academic and technical divergences, what leads to think about the direction of the multiple policies which influence this process of regional planning. This is partly caused by the process of globalization and neoliberal policies which influence it and are characterized by a strong bent toward competitiveness. This strategy of seeking “privileged” spaces has been powerfully present in some productive sectors which use the space as commodity, taking advantage of their set of attributes (be them artificial and natural) for coming true and replicating themselves as part of the system. Thus, this study aims to answer the following question: In which proportion have the public policies by sectors maintained a dialog with regional policies for planning and development in the sphere of Federal Government? Regarding the regional planning policies, space is seen as a useful tool that can be able to integrate multi-sector areas, what would show by any means a greater efficiency of State to re-establish the frayed equilibrium, in order to make the planning more efficient.

Key-words: Public policy; Regional planning; Regional development

Resumen

La forma de manejar la formulación de las políticas de desarrollo regional se ha vuelto una amplia arena de embates académicos y técnicos y ha llevado a reflexiones sobre los rumbos de las múltiples políticas que se siguen al proceso de planeamiento regional. Eso es, en parte, consecuencia del proceso de globalización y de las políticas

neoliberales que lo siguen, las cuales poseen un fuerte llamado a la competitividad. Dicha estratégica de búsqueda de espacios “privilegiados” se hace presente de forma intensa en algunos sectores productivos que, de utilizar el espacio como mercancía, utiliza su conjunto de atributos (naturales y artificiales) para realizarse y reproducirse como parte del sistema. Así, la propuesta de estudio intenta responder la cuestión: en que medida las políticas públicas sectoriales han dialogado con las políticas de planeamiento y desarrollo regional en el ámbito del gobierno federal? Si de un lado en el caso de las políticas de planeamiento regional, el recorte espacial es entendido como instrumento que, en su empleo, suele mostrarse capaz de viabilizar la integración de acciones multisectorializadas, lo que, en cierta dimensión, apunta hacia una mayor eficiencia del Estado en la tentativa de restablecer el equilibrio roto haciendo así el planeamiento más eficiente.

Palabras clave: Políticas públicas; Planeamiento regional; Desarrollo regional

Cristiano Mendes

Doutor em Relações Internacionais pela UnB. Professor do Departamento de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas).

Soberania e utilização de empresas militares privadas: o caso do Iraque¹

Introdução

O presente artigo pretende analisar o papel das empresas militares privadas² (EMPs) no Iraque, desde sua invasão em 2003 até a atualidade. Partindo do pressuposto que a contratação de agentes privados por parte dos Estados sempre foi uma realidade na história da formação do moderno sistema de Estados, este artigo argumenta que a presença de EMPs atualmente no Iraque é, senão a situação ideal, pelo menos a mais eficaz, econômica e realista.

Este estudo faz um levantamento sobre o crescimento das EMPs no mundo pós-Guerra Fria. Em seguida, enumera as principais críticas e benefícios apontados pela literatura sobre a contratação dessas empresas. A partir das informações existentes sobre a presença de EMPs no Iraque, argumenta-se primeiro que a utilização de atores privados no uso da violência, em nome dos próprios Estados, nunca foi exceção no sistema internacional. Em seguida, é mostrado como tais empresas já estabeleceram um grau de dependência tão grande com os atores estatais que qualquer proposta de acabar com elas no curto prazo seria inverossímil e representaria mais um problema para os Estados do que, propriamente, um reforço do seu poder. Finalmente, através de uma comparação entre o que é pago a funcionários de EMPs e o que é gasto com soldados regulares, argumenta-se que a contratação dessas empresas não representa custos adicionais em termos absolutos.

Sem negar a necessidade de maior controle dessas empresas por parte dos Estados – principalmente no caso do Iraque – o artigo demonstra que, se hoje a presença das EMPs no cenário de instabilidades daquela região não pode ser considerada a situação ideal, pode-se, pelo menos, concluir que sua presença é inevitável. Mesmo que uma maior regulamentação delas seja evidentemente necessária, não é possível pressupor que sejam dispensáveis na situação analisada.

Empresas militares privadas no mundo pós-Guerra Fria

A contratação de empresas militares privadas por atores internacionais não é fenômeno recente nas relações internacionais³. Entretanto, foi no período posterior ao fim da Guerra Fria que houve aumento significativo no número dessas empresas e nos contratos fechados com essas. A desmobilização militar por parte das grandes potências colocou no mercado internacional tanto uma oferta de armamentos nunca antes vista – a preços relativamente baixos – quanto, também, grande número de ex-combatentes dispostos a vender suas experiências militares a quem pagasse por elas. Esses dois fenômenos, acrescidos à onda neoliberal de privatizações ocorridas na década de 90 do século passado, criaram ambiente fértil para o crescimento dessas empresas.

Ao ofertar serviços que vão desde a confecção de uniformes até o fornecimento de combatentes prontos para atuar diretamente em conflitos, essas empresas passaram a fornecer suporte às forças armadas de grande parte dos países do mundo, sendo contratadas tanto por Estados quanto por atores não estatais⁴. O uso de EMPs tornou-se tão presente nos últimos anos que qualquer tentativa de proibição total das atividades exercidas por esse tipo empresarial acabaria por inviabilizar a maior parte das operações administradas pelas grandes potências. Até mesmo atores internacionais como a ONU e parte das principais ONGs que atuam hoje no ambiente internacional seriam prejudicados caso fosse proibida a atuação das EMPs⁵.

A forma de recrutamento dos funcionários de tais empresas é fator importante que lhes permite oferecer serviços de especialistas a custos relativamente baixos. Sem trabalhar com um contingente fixo, as EMPs criam bancos de dados com potenciais colaboradores de toda parte do mundo. Com um grande número de indivíduos cadastrados – geralmente já muito bem treinados no passado pelas forças armadas de seus respectivos países – referidas empresas acionam, na medida da necessidade, seus contatos para operações de curto prazo. Sem terem que arcar com custos de treinamento, salários fixos ou benefícios indiretos (como planos de saúde, aposentadorias ou auxílio moradia), as EMPs conseguem oferecer serviços de especialistas a preços proporcionalmente inferiores aos custos de um exército regular. Prontas para agir em qualquer parte do globo, as EMPs tornaram-se opção barata e de custos políticos baixos⁶ para a ação dos principais atores internacionais.

Sem uma legislação internacional própria que regulamente o papel delas e de seus funcionários⁷, as EMPs conseguem dentro de um vácuo jurídico apresen-

tar grande efetividade, principalmente em missões localizadas e de curto prazo. Com atuação em grande parte do mundo, as EMPs, apesar de controversas, têm-se mostrado alternativa real, eficaz e de custo relativamente baixo para ações militares no ambiente internacional.

Empresas militares privadas: prós e contras

O crescimento dessas empresas e sua maior atuação no mundo pós-Guerra Fria, não se deram, entretanto, de forma pacífica e consensual. À medida que aumentava a presença das EMPs no ambiente internacional, também lhes cresciam as críticas à contratação. De maneira geral, podemos agrupar as críticas à utilização de EMPs por Estados em três grandes grupos: aquelas que são contra as EMPs por questões de soberania estatal; as que se opõem a elas devido à falta de controle democrático e, por fim, aquelas que focam unicamente nos custos materiais despendidos através dos contratos firmados entre Estados e EMPs⁸.

O primeiro grupo se opõe à contratação de EMPs pelos Estados por achar que isso fere o princípio de exclusividade na utilização da violência. A partir de uma definição weberiana de Estado, tais críticas pregam que a utilização da violência deve ser exclusividade das unidades estatais, tanto no âmbito doméstico, quanto no ambiente internacional. A utilização de EMPs, portanto, colocaria em risco a soberania do país que a contrata por não respeitar o princípio de exclusividade no uso da força física.

O segundo grupo foca no perigo que elas representam aos princípios democráticos – segundo os quais a transparência dos contratos firmados entre governos e atores não estatais deve ser garantida. Ao referir-se à falta de publicidade dos contratos firmados entre EMPs e governos e ausência de controle rígido das ações desse tipo empresarial, tais críticas acreditam ser a contratação dessas empresas um risco à presença de *accountability* nos países democráticos.

Já o terceiro grupo ressalta a necessidade de atenção à contratação das EMPs pelos Estados não tanto por questões relativas à soberania ou à defesa da democracia dos países contratantes, e sim, devido ao preço pago pelos Estados na contratação. Ao argumentar que o mesmo valor gasto em contratos com EMPs poderia ser mais bem empregado no treinamento e manutenção de exércitos regulares, as críticas chamam a atenção para o *lobby* realizado pelas EMPs e pela impossibilidade de controle rígido dos gastos que apresentam. Sem maiores preocupações de cunho filosófico ou político, esse último grupo de críticas preocupa-se única e exclusivamente com o dinheiro gasto em con-

tratos firmados entre Estados e EMPs visando maior otimização dos recursos despendidos nas transações.

Para cada situação encontram-se argumentos em defesa das EMPs. Em relação ao primeiro grupo – segundo o qual a contratação de EMPs colocaria em risco a exclusividade estatal no uso da violência – é de se notar que a definição weberiana de Estado refere-se mais a uma idealidade que, propriamente, a uma constatação histórica⁹. A história da moderna formação dos Estados mostra que a utilização da violência por atores não estatais sempre foi mais regra que exceção na formação do sistema internacional. Os próprios Estados que hoje seguem, em princípio, a exclusividade do uso da violência utilizaram-se no decorrer das suas histórias de atores privados para exercerem a força em seu nome. A presença de mercenários, piratas, corsários e empresas comerciais a serviço dos Estados ilustram as relações intrínsecas que sempre existiram entre Estados, atores privados e violência. Em última instância, as condições para que os Estados existissem foram criadas, em grande parte, devido à possibilidade de contratação de atores não-estatais para o exercício da violência (THOMSON, 1996). O monopólio do uso da força, em tal sentido, refere-se mais ao objetivo que à prática histórica. Querer proibir, de forma categórica, a existência dessas empresas seria negar o papel que atores não-estatais tiveram na garantia da própria existência estatal como, também, ignorar o grau de dependência que hoje os Estados têm em relação às EMPs.

Governantes começaram a autorizar violência não-estatal já no século XIII, quando a prática de guerra de corso foi inventada. Exércitos privados de larga escala dominaram a Europa nos séculos XIV e XV. Exércitos mercenários eram a norma para os Estados do século XVIII. Companhias mercantis desenvolveram-se do século XVI ao século XIX. Todas essas práticas refletiam a mercantilização e internacionalização da violência, que começou na Guerra dos Cem Anos¹⁰.

Em relação ao segundo grupo de críticas – aquelas que acreditam ser as EMPs ameaça à democracia dos países que as contratam – deve-se lembrar que a ação dessas empresas geralmente ocorre em contextos relativos à segurança. Como todo fenômeno que passou por um processo de securitização, a presença de informações que não podem ser totalmente divulgadas insere-se em lógica de normalidade presente em qualquer assunto de segurança nacional (BUZAN, WEAVER, DE WILDE, 2006). Isso não exclui, obviamente, a possibilidade de se lutar por maior visibilidade e controle, por parte da população, dos contratos firmados entre Estados e EMPs. Pleitear, entretanto, que todas as informações relativas à contratação

de EMPS sejam, necessariamente, publicizadas seria ignorar as características intrínsecas a toda lógica de segurança. Exigir acesso a todas as informações relativas à contratação das EMPs pode significar maior *accountability* para o país contratante, mas não garante, necessariamente, maior segurança nacional.

Por fim, aqueles críticos que pregam ser a contratação das EMPs um desperdício de dinheiro público deveriam levar em consideração não somente os gastos diretos previstos nos contratos com EMPs, mas, também, a economia gerada pela não necessidade de pagamento de gastos indiretos. Se o salário pago a um funcionário de EMP em ação for comparado com os salários de soldados regulares, podemos, em primeiro momento, concluir que se gasta mais com EMPs do que com forças regulares. Entretanto, se for levado em consideração que os funcionários de EMPs não recebem recursos indiretos e que esses funcionários são pagos somente quando estão em ação, chega-se à conclusão que a manutenção de exércitos regulares nem sempre é a melhor opção. Forças regulares que ficam de plantão e são acionadas somente quando a necessidade assim o exige geram custo muito maior se comparadas com o dinheiro gasto com EMPs para missões cirúrgicas e de curta duração. Dessa forma, a possibilidade de se contratar EMPs representa uma alternativa não somente eficaz como, também, econômica, desde que utilizadas em momentos adequados.

Um estudo sobre o soldo de exércitos regulares (RMC) liberado pelo Escritório de Orçamento do Congresso (CBO) em Junho de 2007 observou todas as vantagens às quais cada membro ativo tem direito, como o soldo básico, auxílio moradia e de subsistência, bem como vantagens fiscais. (...) Outra mensuração, mais completa, incluía benefícios não-monetários e benefícios diferidos, como plano de saúde para membros ativos e toda a família, e plano de saúde e outros benefícios para veteranos que serviram por ao menos 20 anos ou foram seriamente incapacitados. Os militares e suas famílias também são passíveis de creches e cestas básicas subsidiadas, acesso a academias e espaços de lazer, aconselhamento legal e financeiro gratuito, e outros programas de apoio familiar¹¹.

Todos esses argumentos a favor das EMPs, entretanto, não justificam a manutenção do *status quo* na relação entre Estados e tais empresas. Com exceção daquelas críticas que exigem a total extinção das EMPs (em nome da soberania estatal), todos os demais argumentos devem ser levados em conta para podermos chegar a equilíbrio sóbrio na relação que os Estados mantêm com as EMPs. É inegável, por exemplo, que o fato de as EMPs lidarem com fenômenos relativos à segurança exige

que, em determinados momentos, detalhes sobre os contratos firmados não sejam divulgados. Isso, entretanto, não significa que não se possa lutar por maior transparência de tais contratos. A pertinência, ou não, da manutenção do sigilo deve sempre ser pensada em termos da transparência mais abrangente possível sem que se coloque em risco a própria segurança do país que contrata as empresas. Em relação aos custos e benefícios da contratação deve-se, obviamente, levar em consideração todos os tipos de gastos com forças regulares em contraponto à possibilidade de contratação das EMPs. Entretanto, o fato não significa que as EMPs possam substituir totalmente o papel das forças nacionais regulares. Como mencionado anteriormente, o histórico desse tipo de ação mostra grande efetividade por parte das contratadas, mas em missões com características singulares. Geralmente, as EMPs são efetivas em ações localizadas e de curta duração (SINGER, 2008). Para todos os demais tipos de ações é notório que a presença e manutenção de efetivo permanente, treinado e mantido pelo Estado, é crucial na manutenção da segurança. Assim, as EMPs seriam apenas uma opção a ser utilizada em casos muito específicos e como complemento às ações dos exércitos regulares.

Portanto, apesar de todos os benefícios advindos da contratação das EMPs, não se deve ignorar que maior regulamentação e controle político delas sejam, realmente, necessários. Como dito anteriormente, a falta de regulamentação jurídica internacional específica faz com que os funcionários das EMPs não possam ser considerados nem mercenários (pela convenção de Genebra) e nem soldados regulares (sujeitos às leis militares). Isso leva à ausência de punições concretas quando qualquer funcionário das EMPs age de forma indevida, por exemplo, não respeitando os direitos humanos das populações da região em que atua.

FMPs (Firmas Militares Privadas) diferem tanto dos mercenários individuais dos anos 1960 quanto dos *freelancers* em atividade nos dias atuais. Embora partilhem de algumas similaridades, elas se distinguem das unidades contratadas nos séculos passados, como os suíços ou os dragões, ou mesmo as companhias de navegação mercantilistas. Diferente destes, elas representam a próxima evolução na provisão de serviços militares por atores privados, paralelo ao desenvolvimento das modernas organizações empresariais. Uma avaliação mais completa, e menos normativa do fenômeno conclui que é a corporativização da provisão dos serviços militares que as distingue¹².

A presença de um forte *lobby*, por parte dessas organizações, principalmente em países de primeiro mundo como EUA e Inglaterra, é outro ponto a ser debati-

do. Mesmo ao considerar que, de maneira geral – e dependendo da missão em questão – a contratação de EMPs possa representar economia para os Estados, o fato não significa que, em vários momentos, o preço pago tenha sido elevado devido à ação de representantes das EMPs nos bastidores das instâncias políticas decisórias.

Outras formas de controle, fiscalização e padronização de comportamentos também podem ser elencados como pontos que precisam de adaptações urgentes. A melhor preparação dos funcionários das EMPs para lidarem com culturas diferentes, bem como a melhor especificação da hierarquia existente entre funcionários de EMPs e forças regulares é de extrema importância e requer modificações imediatas¹³. O que não se pode fazer, no entanto, é julgar que as necessárias padronizações e controles sobre EMPs possam ser traduzidas como a necessidade de proibi-las totalmente. O fim das EMPs representaria não somente grande desarticulação das missões militares em andamento como, também, levaria à impossibilidade de os Estados recorrerem aos serviços dessas corporações em situações em que a ação das EMPs visivelmente apresenta-se como a melhor opção.

EMPs no Iraque

Como dito anteriormente, a gama de serviços prestados pelas EMPs na atualidade é enorme. A ação por elas exercida passa pelo fornecimento de provisões, serviços de logística e informações, até ações em zonas de conflito atuando desde o combate direto à reconstrução de Estados falidos.

Analisando a presença de empresas militares privadas no Iraque, desde sua invasão, em 2003, pelos países aliados até a atualidade, constata-se que o número de seus funcionários constitui um dos maiores contingentes estacionados naquela região. Apesar de os números não serem precisos e aparentemente faltar controle por parte dos próprios governos que comandaram a invasão, é possível afirmar que, atualmente, exista algo entre 60 a 180 empresas privadas contratadas pelo governo dos Estados Unidos trabalhando no Iraque¹⁴. Segundo o Departamento de Defesa dos EUA, essas empresas possuíam, em Agosto de 2010, um efetivo em torno de 100.000 funcionários¹⁵. Se considerarmos os funcionários contratados por outros departamentos dos EUA, que não o de defesa, e aqueles subcontratados pelas empresas primárias, tal número torna-se ainda maior. Apesar da imensa maioria desses funcionários não atuar diretamente no conflito, o número de EMPs registrado é significativo e ilustra a complexa dependência das tropas regulares em relação aos serviços prestados por elas¹⁶.

Número de tropas regulares e funcionários de EMPs no Iraque

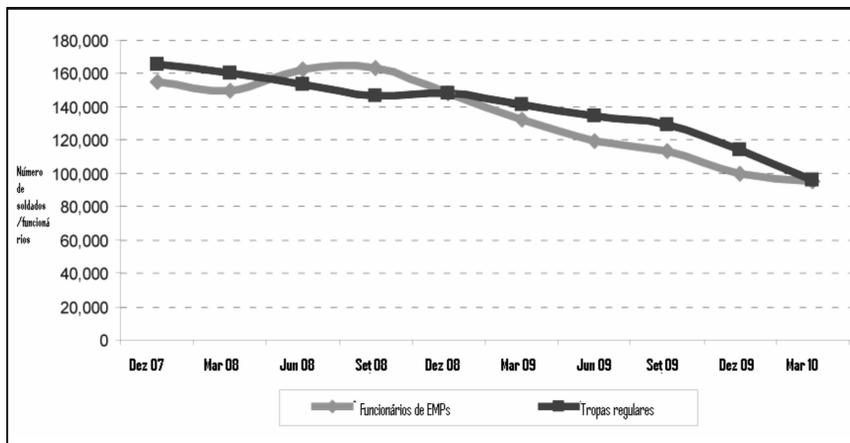


Tabela adaptada de Schwartz, M. Department of Defense Contractors in Iraq and Afghanistan: Background and Analysis – julho de 2010¹⁷.

Os serviços prestados pelas referidas empresas no Iraque vão desde o provimento de segurança pessoal e serviços de tradução, até fornecimento de materiais de cozinha. A forma como as EMPs são contratadas é sintomática da falta de controle e informações. Como qualquer empresa privada, contratada pelo governo dos EUA, pode subcontratar outras empresas, a situação que se tem é de enorme indefinição sobre os números exatos e tipos de atividades desempenhadas pelas EMPs no Iraque. Qualquer tentativa de se especificar-lhes o exato papel, ou de quantificar com objetividade e precisão os números relativos a elas, esbarra na falta de critérios para especificar suas funções, bem como na ausência de centralização das informações.

O governo estadunidense, previsivelmente, não fez grandes esforços para ajudar a tornar as informações mais acessíveis ao público. Do ponto de vista de alguns na indústria, o governo estadunidense não anseia por transparência na atividade de contratação. (...) É claro, as próprias empresas militares privadas, independentemente do que seus clientes querem, também não têm a fama de liberar informações de forma voluntária¹⁸.

Entretanto, independentemente, da falta de números exatos sobre as EMPs no Iraque e apesar da ausência de especificação de todas as atividades que desem-

penham, pode-se trabalhar somente com as aproximações para concluir que o papel delas não somente é indispensável no atual cenário iraquiano¹⁹ como, também, caracteriza-se como a opção mais efetiva e econômica em longo prazo.

Tipos de serviços fornecidos por EMPs no Iraque (Março de 2010)

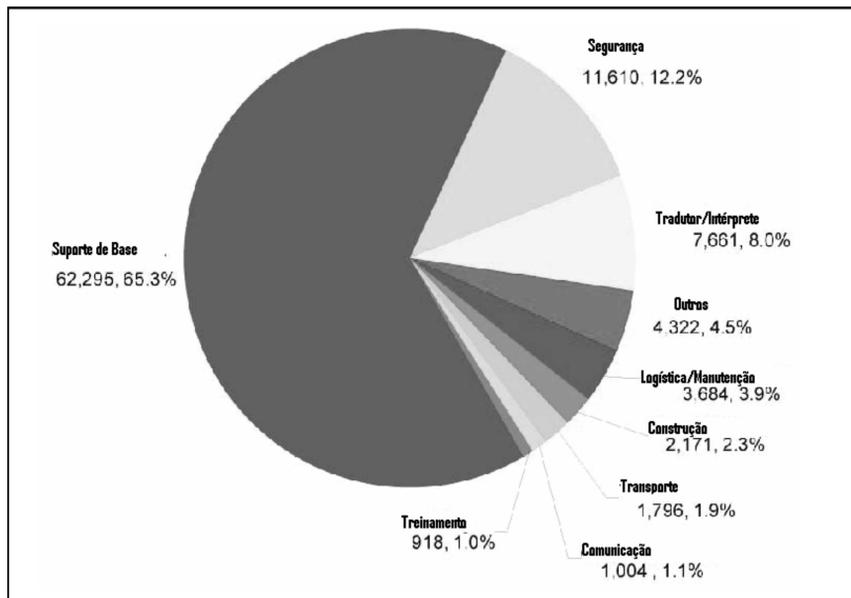


Figura adaptada de Schwartz, M. Department of Defense Contractors in Iraq and Afghanistan: Background and Analysis – julho de 2010²⁰.

Primeiro, indo contra as críticas de cunho mais ontológico, que acreditam ser a contratação das EMPs um risco à soberania dos países, devemos lembrar (como dito anteriormente) que tais objeções baseiam-se mais em situação ideal que, propriamente, na realidade histórica dos Estados. O monopólio da violência pelas unidades estatais, como discutido, nunca foi regra na formação do moderno sistema de Estados e a defesa desse princípio representaria mais uma tentativa de instaurar exclusividade absoluta que defesa de algo já existente. Nenhum Estado na história conseguiu possuir o suposto monopólio em termos absolutos. A presença de atores privados utilizando-se da violência de forma esporádica – grande parte das vezes em defesa do próprio Estado – sempre foi algo presente na história das relações internacionais. O fato não significa que se deva abandonar as definições weberianas de Estado, mas contemporizá-las de forma a adaptá-las às necessidades do momento e da realidade.

Em segundo lugar, os números, mesmo que aproximados, sobre a presença de EMPs no Iraque e a vasta gama de atividades que exercem demonstram a impossibilidade (pelo menos no curto prazo) de se lhes dispensarem os serviços. Mesmo as estimativas mais conservadoras que supõem haver, no máximo, 60 empresas, com cerca de apenas 11.000 funcionários trabalhando diretamente no conflito²¹, leva à conclusão de impossibilidade das forças aliadas substituírem esse efetivo por soldados regulares ou assumirem a responsabilidade pelos trabalhos prestados pelas EMPs. A mobilização e treinamento de um efetivo para substituir referidos funcionários mostram-se não apenas economicamente dispendioso e ineficaz como, também, implausível para ser concretizado a curto prazo. Mesmo os críticos que possuem objeções de cunho mais filosófico a respeito das EMPs têm que admitir a impossibilidade de se mudar a realidade de forma rápida e eficaz.

Terceiro, se compararmos a média paga, por indivíduo, entre funcionários de EMPs e soldados regulares, concluí-se que as EMPs pagam bem mais a seus funcionários, porém, sem benefícios adicionais. Se forem levados em consideração ganhos indiretos como, por exemplo, planos de saúde, seguros de vida e assistência para transporte em caso de ferimentos, pode-se concluir que o custo de um soldado regular aproxima-se muito daquele pago aos trabalhadores de EMPs²². Entretanto, o principal fator a ser levado em consideração refere-se ao fato de os funcionários das EMPs terem vínculos diretos apenas com suas empresas o que exime os Estados contratantes de continuarem a manter os gastos com pessoal quando finda a missão.

Por todos os motivos, a realidade iraquiana com a presença de EMPs, se não se configura como a ideal, deve ser considerada, pelo menos, a mais realista. Qualquer tentativa de se proibir de forma categórica a participação desses atores privados no processo de estabilização e reconstrução do Iraque revelar-se-ia idealista e não estaria considerando a impossibilidade de reposição dessas forças e a presença de um equilíbrio financeiro entre o que é gasto com forças regulares e EMPs. Mais do que isso, esse posicionamento mais enfático, no sentido da proibição radical de contratos entre EMPs e Estados, representaria um engano histórico. Foi justamente a existência de atores privados utilizando de forma esporádica da violência que, por várias vezes, garantiu as condições sobre as quais se assentou a ideia de um Estado soberano.

Por outro lado, não significa que a presença de EMPs no Iraque esteja adequada em todos os seus vieses. A própria falta de informações por parte dos governos aliados sobre o número exato de empresas, seus funcionários e funções, revela uma falha na alocação desse tipo de mão de obra. Apesar de a presença de EMPs no

Iraque, hoje, ser a opção mais viável para a reconstrução do país, não significa que maior controle não seja necessário. A garantia de um padrão de comportamento por parte das empresas, bem como a definição do perfil, experiência e treinamento dos seus funcionários devem ser garantias para o bom desempenho das EMPs. Entretanto, não é o que se verifica. Apesar dos esforços já desempenhados, principalmente pelo governo dos EUA, no sentido de maior controle sobre as EMPs, a situação no Iraque ainda se encontra aquém do esperado. Se a presença de atores privados é, no atual contexto internacional, ainda imprescindível para a própria garantia e viabilização do poder estatal, não se pode, entretanto, concluir que a necessidade de controle sobre referidos atores seja irrelevante. O conceito weberiano deve ser flexibilizado para se tornar mais realista sem, entretanto, prescindir do controle estatal sobre aqueles que utilizam da violência em nome dos próprios Estados.

Conclusão

O fim da Guerra Fria e o conseqüente aumento de ofertas de armas e mão de obra militar especializada que se seguiram após este período criaram um contexto fértil para o crescimento das empresas militares privadas.

Oferecendo uma vasta gama de serviços, aludidas empresas são contratadas, principalmente por Estados fortes, para complementarem suas forças armadas regulares em regiões de conflito. No caso do Iraque, especificamente, estima-se que cerca da metade das pessoas a serviço na região sejam funcionários dessas empresas e que pouco mais da décima parte delas trabalham diretamente com questões relativas à segurança do local.

Três grandes críticas são feitas à contratação desse tipo empresarial: primeiro, elas colocariam em risco a soberania dos Estados que as contratam (por não respeitar a exclusividade no uso da violência, teoricamente detida pelos Estados); segundo que elas colocariam em risco a democracia dos países contratantes (por impossibilitar um controle satisfatório da contratação das mesmas por parte da população destes países); por último, que seriam mais dispendiosas que a utilização de forças regulares.

O presente estudo argumentou, primeiro, que o monopólio sobre a violência detido pelo Estado refere-se mais a uma idealidade que a uma realidade histórica. Em outras palavras, a presença de atores privados utilizando da força em nome dos próprios Estados sempre foi presente na formação do sistema internacional. A contratação dessas empresas, portanto, se não representa uma situação ideal, também não pode ser caracterizada como anomalia histórica pelos seus críticos.

Segundo, o artigo aponta para uma real falta de transparência sobre os números empresariais, em especial sobre as atividades no Iraque. Sem invalidar o pressuposto de que certos assuntos relativos à segurança nacional, realmente, não devem ser trazidos a público, argumenta-se que maior centralização e transparência nos contratos sejam necessárias. Entre a total obscuridade dos números envolvendo as empresas e a divulgação de todas as atividades que lhes são relativas, deve-se encontrar um meio-termo no qual informações sigilosas sejam mantidas como tal sem que a transparência dos contratos feitos com EMPs coloque em risco a segurança dos países contratantes.

Terceiro, foi argumentado que, se forem levados em conta os gastos indiretos com tropas regulares, a opção pelas EMPs não representa, necessariamente, desperdício de dinheiro. Sem ignorar o fato de que a prática de *lobby* por parte dessas empresas pode encarecer o valor dos contratos, deve-se ter em mente que, em missões de curto prazo e com objetivos bem localizados, a ação das EMPs, auxiliando os soldados regulares, pode ser boa opção em termos financeiros.

Portanto, após analisar a atuação das EMPs no Iraque, conclui-se que se a situação apresentada não é a ideal, deve ser considerada, pelo menos, a mais realista. Apesar de ser necessário maior controle e transparência sobre as atividades das EMPs no Iraque, não significa que se possa (ou deva) abrir mão delas de forma definitiva. Como em vários outros momentos históricos do sistema internacional, a presença de EMPs representa apenas mais uma, dentre várias outras situações, em que atores privados podem e devem ser utilizados em nome dos próprios interesses dos Estados (desde que com o devido controle) e das suas soberanias.

Notas

¹ Uma primeira versão deste artigo foi apresentada no Sétimo Encontro da ABCP (Recife), em 2010.

² Alguns autores preferem diferenciar EMP (Empresas Militares Privadas) de ESP (Empresas de Segurança Privadas). As primeiras seriam aquelas que atuariam diretamente no campo de batalhas, enquanto as últimas apenas dariam suporte para as forças regulares. Como os limites que separam aqueles atores que atuam diretamente no conflito daqueles que apenas dão suporte às tropas são tênues, este artigo preferiu tratar todas as empresas privadas que trabalham com segurança pelo nome comum de empresas militares privadas, independentemente das funções que realizam.

³ Antes do fim da Guerra Fria, algumas EMPs já atuavam no cenário internacional como a participação da Dyncorp nas Guerras da Coreia e do Vietnã; a atuação da Vinnell, nos anos 70, treinando forças sauditas e a participação da Southern Air Transport no caso Irã-Contras. (ISENBERG, 2009).

⁴ As EMPs podem, em princípio, ser contratadas por qualquer ator internacional. Existem vários exemplos de empresas contratadas por ONGs internacionais, grupos armados de libertação e até pela ONU. Essas empresas são restritivas em relação a seus contratantes somente quando suas normas internas assim o exigem, ou quando o país no qual têm sede possui regulamentação quanto a isso. Entretanto, os Estados fortes são, hoje, os principais clientes dessas empresas.

⁵ ONGs como a Cruz Vermelha e Médicos sem Fronteiras são clientes dessas empresas. Em relação à ONU, empresas militares privadas participaram de grande parte das missões de Paz realizadas por aquela organização. Em alguns casos participando de forma direta, em outros atuando apenas indiretamente (AVANT, 2008).

⁶ O custo político baixo refere-se à não necessidade de se computar as vítimas que trabalham para EMPs como baixas de soldados. A opinião pública internacional também apresenta muita tolerância à morte de funcionários de EMPs (por supor que o trabalho deles seja voluntário e com objetivos meramente financeiros) se comparado às perdas de soldados regulares (UESSELER, 2008)

⁷ Funcionários de EMPs não se encaixam nem na categoria de soldados regulares – portanto, não podem ser processados e punidos pelos códigos militares tradicionais – nem na definição de mercenários feita pela Convenção de Genebra. Alguns Estados, como a África do Sul, já tentaram criar limitações jurídicas internas à ação dessas empresas, mas sem muito sucesso. Quando novas leis restritivas de suas atividades são criadas no país onde essas empresas têm sede, geralmente, elas se mudam para outros países com maior tolerância em relação às suas ações (SINGER, 2008).

⁸ O debate sobre a pertinência das EMPs pode ser acompanhado dentro da própria ONU. A Comissão de Direitos Humanos e a Assembleia Geral têm debatido sobre o tema desde a década de 80, do século passado. Geralmente, aqueles que se colocam totalmente contra a existência das EMPs as comparam com o papel dos antigos mercenários e aqueles que consideram apenas a maior necessidade de regulamentação ou menores preços, chamam a atenção para a diferença existente entre EMPs e o mercenarismo (PERCY in CHESTERMAN e LEHNARDT, 2009).

⁹ Para alguns autores, como Bartelson (2001), C. Weber (1995) e Hansen (2006), a afirmação da soberania estatal, no seu sentido tradicional, parte, erroneamente, do pressuposto de os Estados serem, em termos ontológicos, soberanos. Para esses autores, soberania deve referir-se mais a ‘práticas soberanas’ que a uma suposta posse da soberania. Outros autores como Tilly e Giddens, citados por Thomson (1996), chamam a atenção para o fato de o monopólio weberiano referir-se mais a um controle da violência que, propriamente, ao seu uso exclusivo. Chamam, ainda, a atenção para o fato de que, historicamente, vários Estados reconhecidos pelo sistema internacional não possuíam legitimidade dos seus governos por parte da população.

¹⁰ Rulers began authorizing nonstate violence as early as the thirteenth century, when privateering was invented. Large-scale private armies dominated Europe during the fourteenth and fifteenth centuries. Mercenary armies were the norm for eighteenth-century European states; naval mercenaries were common through the eighteenth century. Mercantile companies flourished from the sixteenth to the nineteenth century. All of these practices reflected the marketization and internationalization of violence that began with the Hundred Year’s War (THOMSON, 1996, p.21, Tradução nossa).

¹¹ A study on regular military compensation (RMC) released by the Congressional Budget Office (CBO) in June 2007 looked at all the factors to which each service member is entitled, such as basic pay, housing and subsistence allowances, and associated tax advantages. (...) Another, more complete measure includes noncash and deferred cash benefits, such as healthcare for

current service members and their families, the healthcare and other veteran's benefits for members who serve for at least 20 years or become seriously disabled. Military personnel and their families are also eligible for subsidized child care and groceries, the use of physical fitness and recreational facilities, free legal and financial counseling, and other family-support programs (ISENBERG, 2009, p.33, Tradução nossa).

¹² PMFs are unlike either the individual mercenaries of the 1960s or those freelancers still active today. Although sharing similarities, they are also distinct from the contracted units of past centuries, such as the Swiss or the Hessians, or even the charter trading companies. Instead, they represent the next evolution in the provision of military services by private actors, parallel to the development of the modern business organization. A more complete, and less normative, assessment of the phenomenon finds that it is the corporatization of military service provision that sets them apart (SINGER, 2008, p. 45, Tradução nossa).

¹³ Algumas exigências já são feitas pelo governo dos Estados Unidos em relação a funcionários de EMPs que irão trabalhar no Iraque, exercendo funções-chave. Entre elas, a necessidade de treinamento prévio, fiscalizado pelo governo dos EUA (ISENBERG, 2009).

¹⁴ Dentre as principais empresas privadas de caráter militar com atuação no Iraque destacam-se: Dyncorp, Blackwater (hoje, Xe) e Triple Canopy.

¹⁵ Os números mostrados neste artigo referem-se aos divulgados pelo Departamento de Defesa dos EUA. Há, entretanto, consenso na bibliografia especializada de que tais dados sejam apenas aproximações, não havendo clareza do número exato de EMPs e seus funcionários contratados para atuarem no Iraque.

¹⁶ Estima-se que dos 100.000 funcionários, 12 % deles trabalham armados e atuam diretamente com questões relativas à segurança. Com a retirada de boa parte dos soldados do Iraque em 2010, esse número deve aumentar fazendo com que a tendência de diminuição das EMPs seja revertida (dados do Ministério da Defesa dos Estados Unidos – www.defense.gov).

¹⁷ Fonte original: CENTCOM Quarterly Census Reports; CRS Report R40682, *Troop Levels in the Afghan and Iraq Wars, FY2001-FY2012: Cost and Other Potential Issues*, by Amy Belasco; Joint Staff, Joint Chiefs of Staff, "Boots on the Ground" monthly reports to Congress. September troop levels based on CRS estimates determined through media reports and DOD press releases.

¹⁸ The U.S. government, predictably, has not gone out its way to help make information available to the public. From the viewpoint of some in the industry, the U.S. government is not eager for transparency in contracting activities. (...) Of course, private security companies themselves, regardless of what their clients want, are not exactly known for volunteering information, either (ISENBERG, 2009, p.12, Tradução nossa).

¹⁹ Para se ter ideia do alto grau de dependência das forças regulares dos EUA, no Iraque, em relação às EMPs, basta lembrar que as mesmas forneceram serviços de técnicos para gerenciar os computadores do Combined Air Operations Centre; ficaram encarregadas de operar o sistema de mísseis guiados da Marinha e são, também, encarregadas de ajudar na vigilância aérea da região (ISENBERG, 2009).

²⁰ Fonte original: DOD US CENTCOM 2nd Quarter Contractor Census Report.

²¹ Os EUA mantêm, atualmente, cerca de 100.000 soldados regulares no Iraque. No decorrer de 2010 esse número deverá ser baixado para 50.000.

²² Segundo estudos recentes, um funcionário de EMP ganha, em média, três vezes mais que um soldado regular. Entretanto, se for levado em consideração os benefícios indiretos recebidos pelos soldados regulares, o salário de ambos se equivalem chegando a cerca de 100.000 dólares por ano. Para ver trabalhos completos sobre o assunto: ISENBERG, 2009.

Referências

- AVANT, D. *The Market for Force: the consequences of privatizing security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- BARTELSON, J. *A Genealogy of Sovereignty*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- BUZAN, B.; WAEVER, O.; WILDE J. *Security: a new framework for analysis*. London: Lynne Rienner Publishers, 1998.
- CAMPBELL, D. *Writing Security: United States foreign policy and the politics of identity*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1998.
- CARAFANO, J. *Private Sector, Public Wars: Contractors in Combat – Afghanistan, Iraq, and Future Conflicts*. Westport: Praeger Security International, 2008.
- CHESTERMAN, S. LEHNARDT. *From Mercenaries to Market: The rise and regulation of private military companies*. Oxford: Oxford University Press, 2009
- DROHAN, M. *Making a Killing: How Corporations Use Armed Force to do Business*. Guilford: The Lyons Press, 2004
- DUFFIELD, M. *Global Governance and the New Wars: The Merging of Development and Security*. London: Zed Books, 2007.
- HANSEN, L. *Security as Practice: Discourse Analysis and the Bosnian War*. London: Routledge, 2006.
- ISENBERG, D. *Shadow Force: Private Security Contractors in Iraq* Westport: Praeger Security International, 2009
- KALDOR, M. *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. Stanford: Stanford University Press, 2007.
- LANNING, M. L. *Mercenaries: Soldiers of Fortune, from Ancient Greece to Today's Private Military Companies*. NY: Presidio Press, 2005
- SCAHILL, J. *Blackwater: The rise of the world's most powerful mercenary army*. NY: Nation Books, 2007
- SCHWARTZ, M. Department of Defense Contractors in Iraq and Afghanistan: Background and Analysis. Congressional research service, julho de 2010.
- SINGER, P. W. *Corporate Warriors: the rise of the privatized military industry*. London: Cornell University Press, 2008

THOMSON, J. *Mercenaries, Pirates, Sovereigns: State-Building and Extraterritorial Violence in Early Modern Europe*. Princeton: Princeton University Press, 1996

UESSELER, R. *Guerra como Prestação de serviços: a destruição das democracias pelas empresas militares privadas* SP: Estação Liberdade, 2008

WEBER, C. *Simulating Sovereignty: Intervention, the State and Symbolic Exchange*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

Resumo

O artigo analisa a contratação de empresas militares privadas (EMPs) no pós-Guerra Fria e faz um estudo de caso sobre a participação delas nas tropas de ocupação do Iraque, desde 2003. Destacando os principais argumentos a favor e contra a contratação de EMPs, o estudo demonstra que, apesar de ser preciso aumentar o controle e transparência na contratação dessas empresas pelos Estados, a possibilidade de prescindir delas no curto prazo é irreal. Destacando o alto grau de dependência das tropas regulares em relação às EMPs, a eficácia e a economia gerada pela contratação destas empresas, o artigo conclui que a utilização desse tipo empresarial, como complemento ao exército padrão, não significa perda de soberania por parte dos Estados que as contratam, sendo a utilização das EMPs a opção mais realista no conflito em questão.

Palavras-chave: Empresas militares privadas; Iraque; Soberania

Abstract

The essay analyses the resort to Private Military Enterprises (PME'S) in the Post Cold War and presents a case study on their participation in the occupation of Iraq since 2003. By highlighting the major arguments favorable and against the resort to PME's, it demonstrates that despite the need to strengthen control and transparency on their hiring by the States, the possibility of not relying on them at the short term is unreal. By stressing the high level of reliance of regular troops on PMEs, the efficacy and the savings generated by them, it is concluded that the resort to them, as a complement to the regular forces does not engender a loss of sovereignty by the State but represents the most realist option in that conflict.

Key words: Private military enterprises; Iraq; Sovereignty

Resumen

El artículo analiza el empleo de Empresas Militares Privadas (EMPs) en el pos-Guerra Fría y presenta un estudio de caso sobre la participación de las mismas en la ocupación de Irak desde 2003. Poniendo énfasis en los argumentos a favor y en contra de dicho empleo, se argumenta que apesar de la necesidad de fortalecer los controles y la transparencia en la contratación de las EMPs por los Estados, la posibilidad de no depender de ellas en el corto plazo es irreal. Señalando la grande dependência de las fuerzas regulares para con las EMPs, su eficácia y las ganancias que generan, el artículo concluye que el empleo de las EMPs como complemento a las fuerzas regulares no implica la perdida de soberania por los Estados y es la opción más pragmática en el conflicto en cuestión.

Palabras clave: Empresas militares privadas; Irak; Soberania

Bruno Mendonça

Graduado em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Especialista em Relações Internacionais pela UnB. Mestrando em Relações Internacionais pela UnB.

Do singular ao plural: Bull, Watson, Buzan e a evolução do conceito de sociedade internacional na escola inglesa de Relações Internacionais

Introdução

O objetivo do presente trabalho é o de analisar o conceito de sociedade internacional (SI) sob a perspectiva de três autores da Escola Inglesa de Relações Internacionais (EI): Hedley Bull, Adam Watson e Barry Buzan. Pretende-se apontar as sucessivas contribuições ao conceito, ressaltando-se as incorporações positivas, mas também realizar crítica no sentido de uma ampliação conceitual que permita captar modificações estruturais do sistema internacional. O intuito final seria o de, agregando às contribuições passadas as críticas metodológicas mais incisivas ao conceito "inglês", expandir tal conceito, atenuando suas bases eminentemente estatais.

Estudar o conceito de sociedade nas relações internacionais se justifica pela tendência, a nosso ver negativa, dos estudos da área em relegar o mundo social ao que ocorre no interior das fronteiras estatais, como bem ressaltou Réus-Smit¹. Fora desse universo, pretende-se equivocadamente que as relações entre comunidades políticas diversas são regidas por leis mecânicas, sistêmicas, baseadas no cálculo estratégico, cuja maior preocupação reside na possibilidade de conflitos armados.

Embora já se tenha confirmado uma tendência ao ingresso da teoria social na disciplina de Relações Internacionais, inclusive com o ressurgimento do interesse pela tradição da escola inglesa, o conceito de sociedade internacional não tem sido devidamente problematizado, sendo muitas vezes utilizado nos discursos teóricos como dado evidente por si mesmo. Os autores da escola inglesa, embora não sejam os únicos a abordarem o tema da sociedade internacional, têm se debruçado sobre o assunto em sucessivas gerações, mostrando ser relevante analisar a evolução conceitual no seio de uma tradição bem firmada na academia como a dessa escola.

A escolha dos autores se justifica pelo reconhecido lugar que lhes é atribuído no seio da EI e pela importância de suas contribuições teóricas, como se de-

monstrará a seguir. Tratar a ideia de SI numa evolução mais ampla, que abarcasse o surgimento do conceito, provavelmente ocorrido nos debates entre juristas dos séculos XVII e XVIII, até os dias atuais, seria tarefa impossível dentro dos moldes de um artigo científico. Escolheu-se a obra de Hedley Bull como marco inicial por ter sido esse autor quem definitivamente firmou o conceito de sociedade internacional no âmbito acadêmico. Já a escolha de Barry Buzan como marco final se justifica pela sua pretensão de reformular as ideias da escola inglesa, dando-lhes o formato necessário para manutenção e continuidade de sua relevância nos estudos de RI.

Outros autores já intentaram analisar o aspecto social das relações internacionais. Desde o artigo clássico de Robert Cox², passando pela obra de James Rosenau³ e chegando na abordagem construtivista de Alexander Wendt⁴, explicitamente inspirada na teoria social da estruturação de Anthony Giddens, as forças sociais ganham terreno na teorização da disciplina. Não se deve esquecer, também, os trabalhos pioneiros da escola francesa de relações internacionais, cujos expoentes, Pierre Renouvin⁵ e Jean Baptiste Duroselle⁶ identificaram múltiplas forças sociais subjacentes à ação estatal – as forças profundas – num período em que as teorias realistas gozavam de predominância irrefutável.

Apesar desses aportes, a escola inglesa, ao tentar conciliar as referências conceituais do realismo e do idealismo, exerce um fascínio especial. O conceito central à tradição inglesa – o de sociedade internacional – configura o ponto central onde se encontram as duas correntes de pensamento. A necessidade de analisar sua evolução adquire concretude em face das evidências de emergência da sociedade e dos elementos sociais no cenário internacional, tanto no nível das ações individuais quanto nos processos mais complexos e abrangentes de integração regional. Ao final, cabe indagar se o conceito possui ainda – ou se possuiu um dia – a utilidade e a relevância que se requerem das construções teóricas provenientes da academia.

Hedley Bull: a sociedade internacional como elemento sistêmico

Embora se atribua geralmente lugar de destaque a Martin Wight como tendo sido o principal fundador do que se convencionou chamar de escola inglesa das relações internacionais⁷, não resta dúvida de que é a clássica obra de Hedley Bull⁸, *The anarchical society*, que atraiu maior atenção da comunidade acadêmica desde sua primeira edição, no ano de 1977. Ela consolidou no discurso teórico de RI o conceito de sociedade internacional, que hoje é lugar comum na produção desse

campo de estudos, ainda que muitas vezes seja utilizado de forma leviana ou sem qualquer rigor científico. Entre os próprios autores pertencentes à EI, ou entre os que tratam dos temas comuns à escola sem pertencerem a ela, tem sido frequentemente usado de forma natural, como se não representasse em si mesmo um construto teórico problemático.

Bull, fortemente influenciado pelas chamadas tradições de pensamento de Wight – realismo, racionalismo e revolucionismo – afirmou que a realidade internacional é composta pela interação de três elementos: o de sistema internacional, o de sociedade internacional e o de sociedade global ou mundial⁹. Tais elementos estão separados para fins meramente didáticos, sendo certo que o estudo de RI deve, dependendo do caso, adotar uma ou outra perspectiva para compreender os fenômenos internacionais. Tal possibilidade de se enxergar a realidade sob diferentes enfoques é o que constitui, segundo Richard Little¹⁰, o aspecto pluralista da escola inglesa.

O elemento do sistema internacional corresponde basicamente à visão realista clássica de RI, tendo recebido forte influência, entre outros, da obra de Thomas Hobbes¹¹ e, mais contemporaneamente, de Kenneth Waltz¹². Segundo essa vertente, as relações entre os Estados assumem caráter meramente estratégico e estão pautadas por preocupações concernentes à segurança militar tradicional. Embora a possibilidade de cooperação não seja descartada pelos realistas, a configuração de laços sociais entre os Estados é questionada. A sociedade internacional, que configura o segundo elemento, é o objeto de análise deste trabalho e será tratada ao longo do texto. Já o terceiro elemento – o de sociedade global ou mundial – corresponde às visões de natureza cosmopolita que põem o ser humano no centro de suas preocupações. Baseadas numa ética universalista e de emancipação individual, podem ser incluídas nessa tradição as obras de Emanuel Kant, de autores marxistas e de pensadores da Teoria Crítica de Relações Internacionais. Ainda que Bull reconhecesse a existência e a perenidade de tal elemento, deu maior ênfase aos dois anteriores, tendo considerado o último como ainda incipiente e não possuindo coesão política e instrumentos eficazes de ação a serem utilizados no cenário internacional.

É ao rejeitar as afirmações de que os fenômenos da realidade internacional podem ser explicados unicamente pela utilização de um dos elementos extremos que Bull adota claramente uma via média¹³ ou racionalista, na expressão de Wight, característica marcante da escola inglesa. Entre os opostos realista e idealista, entre a insociabilidade sistêmica e a ilusão utópica, e contra a "bipolaridade mental" do período da Guerra Fria¹⁴, há subsídios para se considerar que "a verdade

está no meio". Os Estados, embora não se submetam hierarquicamente a nenhuma autoridade¹⁵, atuam segundo padrões de comportamento que terminam por gerar, por meio da repetição e da aceitação recíproca, ordem. Não vivem uma situação eternamente conflituosa ou caótica: sua interação pode desaguar na percepção da existência de valores comuns, no respeito a normas comuns e na criação de uma sociedade de Estados.

Assim, o estudo da sociedade internacional pode ser considerado como uma outra maneira de observar o sistema internacional¹⁶, maneira que contém elementos de realismo e idealismo¹⁷. Ao apontar para o fato de os atores estarem ligados por interesses comuns ou, mais precisamente, pela percepção de estarem ligados por tais interesses, a tradição da sociedade internacional abre uma brecha para o estudo dos valores, das ideias, das normas e da moralidade no campo das RI, rejeitando a ênfase no pilar material tão ressaltado sobretudo pelas correntes realistas. Na lição de um atual integrante da EI, Andrew Hurrell:

At its core, the tradition of international society represents a sustained attempt to understand the relationship between the power political order and the international legal order (the economic order is of course seriously neglected), and to argue that no account of order in international life can ignore the complexities and ambiguities that lie at the heart of this relationship¹⁸.

Na obra de Bull, ordem e sociedade são conceitos extremamente interligados. A ordem tem conotação finalística: são padrões, regularidades tendentes à promoção de objetivos e valores¹⁹. Uma vez atingidos esses valores mínimos, pode-se considerar que existe ordem e, conseqüentemente, sociedade. No caso da sociedade internacional, considera que são seis os valores ou objetivos a serem considerados: 1) a preservação do sistema e da sociedade de Estados; 2) a manutenção da independência individual dos Estados; 3) a manutenção da paz²⁰; 4) a limitação da violência; 5) o respeito aos contratos; e 6) o respeito pela propriedade. Tendo identificado os objetivos da sociedade internacional, o autor analisará como a ordem é mantida, com destaque para a existência de interesses comuns (em contraposição às doutrinas do interesse nacional, que considera insuficientes), de normas e de instituições²¹. As últimas são a balança de poder, o Direito Internacional, o mecanismo diplomático, as grandes potências e a guerra. Em parte considerável da obra, Bull analisará como tais instituições serviram, historicamente, para manter a ordem internacional. Implicitamente, está a afirmar a existência de uma sociedade internacional no seio da qual há consenso acerca da validade dessas instituições.

A própria prática dos Estados demonstra sua aceitação, constituindo uma prova do elemento societário a unir, a ligar essas entidades entre si.

Essa é uma visão sucinta do argumento de Bull. Cabe realizar aqui uma análise mais estritamente conceitual. Para melhor compreensão dos aportes posteriores e das críticas que serão feitas abaixo, é necessário rever conceitos-chave da obra do importante autor. Em primeiro lugar, Bull define os Estados basicamente como sendo comunidades políticas, cada qual possuindo governo e afirmando sua soberania sobre uma porção particular de terra na superfície do planeta e sobre determinada população²². Em segundo lugar, traçando a distinção já clássica entre sistema e sociedade internacionais (os dois primeiros elementos), afirma que um sistema existe, em grandes linhas, quando dois ou mais Estados estão em contato suficiente para que a ação de um seja levada em consideração na tomada de decisões do outro, de modo que ajam com a consciência de pertencerem a um todo. Já a sociedade internacional existe quando:

[...] a group of states, conscious of certain common interests and common values, form a society in the sense that they conceive themselves to be bound by a common set of rules in their relations with one another, and share in the working of common institutions²³.

Vê-se, pelas definições acima, que o grupo societário internacional pressupõe a existência de um sistema; porém, essa realidade pode se dar sem que o elemento da sociedade internacional esteja presente: os contatos entre Estados, em outras palavras, não significam necessariamente que exista uma sociedade entre eles. A dificuldade para identificar esse aspecto surge, na linha de raciocínio, a necessidade de se comprovar que os Estados estão "conscientes" de haverem interesses comuns e de se perceberem "ligados" por um conjunto de normas. A resposta de Bull ao desafio será equacionar a realidade das instituições à da sociedade. Baseado em interpretações da história europeia mostrará como tais instituições serviram, em diversos episódios, como elemento redutor da desordem. Em outras palavras, como a existência da sociedade internacional reduziu o caráter sistêmico da realidade internacional.

A escola inglesa, como se depreende dos textos, havia ingressado, antes mesmo dos construtivistas, no terreno ideacional presente nas relações entre comunidades políticas distintas. Em nenhum momento se afirma que adentrar esse terreno seja fácil em termos metodológicos, mas sua importância é inegável. Em tal sentido, o conceito de sociedade internacional, embora seja, nas palavras de Dunne²⁴, "escor-

regadio, contestado e mal-definido" – como todos em ciência social – não deve ser abandonado. Certamente serve ou servirá – após sua problematização e possível reformulação – para captar elementos de natureza social, cuja ausência se apontou acima como constituindo uma das deficiências da disciplina. Apoiando-se em Durkheim, Dunne afirma ainda que, apesar de algumas estruturas, como as normativas e morais, não serem observáveis, não significa que não constriam os atores. As correntes mais tradicionais de RI, assentadas em bases teóricas fortemente positivistas, afirmam praticamente a impossibilidade de uma operacionalização metodológica capaz de problematizar cientificamente referidos aspectos.

A obra de Hedley Bull é reflexo da necessidade de se incorporar a dimensão social em disciplina tipicamente conectada à dimensão política. Como marco inicial, tem o mérito de ter inovado, aproximando as fisionomias materiais e ideacionais da realidade internacional. Mas em muitos aspectos, sobretudo de natureza metodológica, deixou a desejar, como se verá na última seção. Por outro lado, a afirmação de que há uma sociedade internacional global – resultado da expansão da sociedade europeia pelo mundo – sem distinção entre tipos específicos, sem considerações sobre a desigualdade econômica entre os Estados, sem o enfoque nas diferenças regionais e sem o estudo histórico-comparativo da evolução sistêmica termina por gerar imagem nebulosa de um grupo humano artificialmente homogeneizada e sem grande relevância teórica.

O espectro de Adam Watson

Linklater e Suganami²⁵, em obra conjunta sobre a escola inglesa, ressaltam que dentro dela há três orientações de estudos: a estrutural, que costuma tratar dos aspectos institucionais da sociedade internacional; a funcional, que analisa normalmente os méritos das instituições vigentes; e, por fim, a histórica, que se volta para a evolução das estruturas institucionais da sociedade supraestatal. Os estudos de Adam Watson se enquadram, sem sombra de dúvida, na última categoria. Sua principal obra, *A evolução da sociedade internacional*²⁶, será nosso objeto de análise nesta seção.

Antes de mais nada, Watson não pretendeu discutir o conceito de sociedade internacional, sendo a sua obra mais de história que de teoria. Seu objetivo é estudar os sistemas (ou sociedades) de Estados desde o mundo antigo até à situação contemporânea, observando sua evolução no tempo e suas especificidades regionais e históricas. O conceito de sociedade internacional, de algum modo, está dado, como se a obra anterior de Bull já o tivesse talhado a contento. Não obstante, sua obra representa alguns avanços na tradição da sociedade internacional: pri-

meiro, porque quando se põe a realmente teorizar, Watson provê interessantes *insights* quanto à evolução das sociedades; segundo porque faz concessão à complexidade das RI ao trazer para dentro da disciplina a diversidade de contextos históricos diferentes dos grupamentos humanos; e terceiro – mas não último – porque abre as portas para a possibilidade de se desenvolver "grandes teorias"²⁷ com o material da escola inglesa.

Sua maior contribuição foi ter, pelo estudo da história, descoberto que outras sociedades internacionais existiram. Ao contrário de Bull, que a enxergava como dos elementos da realidade e que de certo modo a considerava como fruto da história europeia, Watson percebe a sociedade internacional como um tipo de organização que já surgiu e desapareceu em determinadas circunstâncias históricas. Mais do que isso: em cada local de seu surgimento, foi diferente – em seus mecanismos de funcionamento e em legitimidade – de seu aparecimento em outro lugar. Embora Watson não chegue a construir uma tipologia de sociedades, suas análises nos levam a concluir pela possibilidade de existirem tipos de sociedades diferentes uns dos outros e com peculiaridades inerentes ao seu próprio contexto histórico-temporal e cultural²⁸.

A visão de Watson, por outro lado, incorpora o sentido de movimento, de evolução dentro dos sistemas. É nessa perspectiva que surge a ideia do *espectro*. Uma vez que determinadas comunidades políticas estão suficientemente envolvidas umas com as outras para se dizer que fazem parte de um mesmo sistema, as configurações desse ordenamento se movimentam dentro do espectro, podendo se enquadrar em quatro situações, que ele denominou de independência, hegemonia, domínio e império. A tensão inerente ao sistema é entre o desejo de ordem e o desejo de independência: essa tensão é que, de alguma forma, impulsiona as transformações para uma tipologia ou outra do espectro.

É na ponta do espectro onde se situam as independências que Watson irá tratar do surgimento de uma comunidade internacional. Diferentemente de Bull, que havia posto ênfase na percepção dos atores acerca de valores comuns, normas compartilhadas, interesses comuns, Watson parece dar extrema importância ao grau de interdependência existente entre os Estados para que se "transite" de um sistema para uma sociedade. Quanto mais estreitamente os Estados soberanos estiverem envolvidos uns com os outros, "menos se sentirão capazes de operar sozinhos". As pressões estratégicas induzem às alianças, que proporcionam, em alguma medida, ordem, transformando o sistema societário²⁹. Temos aqui uma semelhança interessante com o conceito de Buzan de *interação*. Richard Little, ao debater as ideias desse autor, diz que:

... the units will become progressively more similar in structure and as the system persists, and interactions become more regularized, the need for rules to mediate and facilitate this interaction will evolve until eventually the units will be pressurized into mutual recognition³⁰.

O que importa notar, nesse viés, é o caráter evolutivo introduzido por Watson. Bull não havia tratado sistema, sociedade internacional e sociedade global como tipologias que evoluíssem de uma à outra, mas como elementos que compõem a realidade internacional simultaneamente, como perspectivas ou enfoques de observação da realidade. As duas visões, que não foram bem esclarecidas no âmbito dos debates da EI, provocaram enormes incompreensões sobre a tríade de Bull. O próprio Watson, em outro lugar³¹, assume o que parece ser a visão tradicional daquele autor.

Watson analisará, também, a importância do fator cultural para a conformação de sociedades internacionais. É de opinião que elas eram tanto mais integradas quanto compartilhassem de uma cultura comum³². O aspecto cultural influía na legitimidade do sistema ou da sociedade, sendo assim fator relevante na determinação do movimento dentro do espectro³³. A citação a seguir, embora tenha sido inserida no final do capítulo sobre os sistemas de Estados antigos, dá boa noção de como o movimento era importante na visão de Watson:

Três fatores desempenham papéis de relevância na determinação de que ponto de nosso espectro é o mais estável e o mais geralmente aceitável para um determinado sistema, num determinado momento. O primeiro é o *Sein*, o equilíbrio da vantagem material, tanto para os governantes quanto para os governados. O segundo é o *Sollen*, o ponto de maior legitimidade, também para todas as partes interessadas. A importância da cultura dominante nos sistemas antigos é que ela determinava significativamente o ponto de legitimidade. Em terceiro lugar, a força gravitacional que leva o pêndulo para fora dos pontos altos da curva, do império em direção direta à autonomia e da independência anárquica em direção à hegemonia. Assim, o ponto mais estável na curva não é uma fórmula invariável, mas é o ponto de mescla ideal de legitimidade e vantagem, modificado pela força exercida sobre o nosso pêndulo para fora dos extremos³⁴.

Ao admitir a existência de possível evolução do sistema à sociedade, e ao tentar, ainda que de forma incipiente, apontar para os mecanismos que impulsionam tal evolução, Watson abriu interessante perspectiva para a construção de

grandes teorias dentro dos quadros conceituais da escola inglesa. Trata-se ainda de uma concepção de sociedade Estado-centrada, de uma sociedade de Estados, nos moldes da construção de Bull, mas difere dela em três sentidos importantes: 1) admite a existência de várias sociedades internacionais, no tempo e no espaço; 2) aponta para a diversidade – política, cultural, social – entre referidas sociedades; 3) tenta identificar mecanismos de transição entre organizações meramente sistêmicas e organizações societárias. Por seu estudo estar mais centrado na história, não explorou com profundidade esta questão eminentemente teórica dos mecanismos de transição: é a mesma crítica que Finnemore endereça à escola inglesa de uma forma geral:

How is it, exactly, that politics moves from an international system to an international society to a world society? Movement between what I have called these ideal types is not well theorized: elaboration of mechanisms for change could galvanize English school scholars internally and open up new lines of research³⁵.

Até o presente momento, temos um conceito de sociedade internacional que evoluiu do singular ao plural e do homogêneo ao heterogêneo³⁶. Deixou de ser elemento, característica da realidade para tornar-se modelo que pode ser alcançado em sua integralidade e que, implicitamente, tende a ser alcançado. Apesar de o *insight* de Bull acerca dos três elementos ser de extrema importância para a compreensão da realidade, não é capaz de fornecer qualquer explicação de causalidade, de evolução sistêmica; em suma, possui fortes limitações teóricas. A SI, ao passar pelas mãos de Watson, adquire historicidade, torna-se múltipla, condicionada a contextos culturais e históricos que lhes delimitam a extensão, a força e a coesão. Mais ainda: adquire movimento.

Permanece, no entanto, a ausência de uma tipologia definida de tais grupos e de um estudo aprofundado sobre mecanismos de transição. A algumas das insuficiências, Barry Buzan tentará dar suprimento, como veremos adiante. Apesar disso, a ontologia estatal continua presente em Watson, como em Bull. O tipo ideal “sociedade internacional” refere-se a suposta sociedade de Estados, mesmo que Bull tenha definido o Estado como comunidade política. As instituições utilizadas para comprovar tal sociedade são todas filiadas ao Estado enquanto burocracia: diplomacia, balança de poder, direito internacional, guerra etc. O aspecto social de tal grupo humano, ironicamente, parece encapsular-se nos consensos e padrões de comportamento de elites estatais. Não há dúvida de que tudo representa, ainda assim, um avanço, se comparada à perspectiva de que nenhuma “sociedade” é

possível. Questiona-se, porém, se é suficiente para captar as forças sociais que se movimentam sob os aparelhos de Estado e suas "sociedades diplomáticas", na expressão de Barry Jones³⁷.

Barry Buzan e a incorporação construtivista³⁸

A obra de Barry Buzan, *From international to world society? English school theory and the social structure of globalisation*, é referência obrigatória para os que pretendem observar os rumos contemporâneos da escola inglesa. O autor pretendeu: 1) reformular as principais ideias e os principais temas da EI, dando-lhes feição capaz de enfrentar as problemáticas do século XXI e da globalização; 2) aprofundar o estudo de um dos três elementos da escola³⁹, o da sociedade global ou mundial, o que não teria sido feito por nenhum dos integrantes da escola; e 3) apontar para o potencial teórico das construções dessa tradição, inclusive como material para a formulação do que denominou de "grandes teorias".

Se os três elementos de Bull (sistema internacional – sociedade internacional – sociedade global) podem ser vistos como constituindo três partes de um todo, o círculo final de Buzan, que vai reformulando o modelo de Bull ao longo do texto, está dividido também em três partes; mas o critério de sua distinção é a natureza dos atores: sociedades interestatais – sociedades inter-humanas – sociedades transnacionais⁴⁰. As discussões que levam a essa transformação são extremamente importantes para a escola inglesa, mas não fazem parte do nosso tema. O único "elemento" que nos interessa aqui é o primeiro, que ele chamou de sociedades interestatais.

A preocupação com a precisão conceitual é clara. Substitui-se a "sociedade internacional", cujo campo semântico implica a ideia controvertida de nação, por sociedade interestatal. Buzan já havia feito, inicialmente, uma distinção entre sociedades "de primeira ordem" (*first-order societies*), que seriam as humanas, normalmente localizadas no território de um Estado; e sociedades de "segunda ordem" (*second-order societies*), que ele define como sendo: "Those in which the members are not individuals human beings, but durable collectivities of Humans possessed of identities and actor qualities that are more than the sum of their parts"⁴¹. A última é sinônimo de sociedade interestatal.

O termo sociedade internacional é claramente inadequado, pela razão acima exposta. Mas a expressão "sociedade interestatal" acentua a percepção de que se está tratando de sociedades de estadistas, de diplomatas ou de elites da burocracia do Estado, limitando a presença de forças sociais no interior do conceito de socie-

dade. Terry Nardin⁴² utiliza-se de uma expressão que dá maior ênfase ao aspecto social, chamando-a de "comunidade de comunidades". Ainda assim, o termo comunidade, em ciências sociais, tem conotação restrita a grupos cuja coesão social é mais intensa⁴³. O mais correto, no nosso entender, seria adotar nomenclatura de sociedade de sociedades ou de sociedade ampliada. Evidentemente, o conceito precisaria ser especificado e incorporaria os elementos sociais de que trataremos abaixo. Pelo momento, continuaremos adotando a expressão clássica de sociedade internacional ou uma das expressões de Buzan.

Buzan incorpora também o aspecto da pluralidade iniciado por Watson, com a diferença que enfrenta o desafio de criar tipologias. As sociedades de Buzan iriam das mais insociáveis, de lógica hobbesiana, às mais confederativas – poder-se-ia dizer: de lógica kantiana⁴⁴. O leque se constitui em sociedades onde predomina a política de poder; sociedades de coexistência; sociedades cooperativas; sociedades de convergência; e sociedades confederativas. A diferença entre sistema e sociedade, com tal modificação, é eliminada⁴⁵. Para Buzan, qualquer interação entre dois Estados cria laços sociais, regras que permitem apontar para a existência de uma sociedade, ainda que esta seja extremamente frágil. A visão é questionável, uma vez que se está a afirmar, implicitamente, que o mero contato regular entre comunidades políticas é fator gerador da criação de sociedades. Contudo, não nos cabe debater o tema em espaço tão reduzido.

Percebe-se na obra a influência das "culturas de anarquia" de Alexander Wendt⁴⁶, com ecos na teoria da estruturação de Anthony Giddens. O próprio Buzan admite estar tentando desenvolver uma interpretação dos trabalhos da escola inglesa mais "sócio-estrutural". Afirma que "just as human beings as individuals live in societies which they both shape and are shaped by⁴⁷, so also states live in an international society which they shape and are shaped by", ou seja, que as relações entre sociedade internacional e Estados são mutuamente constitutivas, com os Estados modificando a estrutura social da SI e ao mesmo tempo sendo modificados por ela⁴⁸.

Apesar de ter criado uma tipologia própria, aludidas sociedades evoluem de um tipo a outro basicamente pelos mesmos mecanismos de internalização definidos por Wendt. A maneira de funcionar no esquema de Buzan é chamada de "modo" ou "grau" de internalização, cujas espécies são as mesmas de Wendt: coerção, cálculo e crença. Temos assim uma dimensão (*what*) dos tipos de sociedade e, dentro de cada tipo, a dimensão (*how*), que determina o grau de internalização das normas de cada sociedade. Para tornar mais claras as ideias, é interessante se remeter ao próprio Wendt:

To say that a structure is "social" is to say, following Weber, that actors take each other "into account" in choosing their actions. This process is based on ideas about the nature and roles of Self and Other, and as such social structures are "distributions of ideas" or "stocks of knowledge"⁴⁹.

As maneiras de enxergar o outro e a si mesmo dentro de determinada estrutura social é que terminam definindo e remodelando identidades pelas quais os Estados se reconhecem. As normas que permeiam a estrutura, segundo Wendt, são aceitas de acordo com o grau de internalização delas pelos atores. Segundo ele, os atores obedecem às normas porque são coagidos, porque é de seu interesse ou porque percebem que são legítimas. Tais seriam as visões, respectivamente, dos neorrealistas, neoliberais e idealistas. Mas na visão de Wendt⁵⁰:

It is more useful to see them as reflecting different "degrees" to which a norm can be internalized, and thus as generating three different pathways by which the same structure can be produced – "force", "price", and "legitimacy". It is an empirical question which pathway occurs in a given case. It is only with the third degree of internalization that actors are really "constructed."

Incorporando a lição de Wendt, Buzan identifica nos mecanismos de internalização o avanço dos graus de coesão para a configuração de um dos tipos de sociedade e sua possível transcendência para outro tipo, embora não afirme que a progressão necessariamente se dará num sentido ou em outro. Mas as possíveis progressões não devem ser analisadas em relação a uma sociedade internacional de extensão global. Uma de suas maiores críticas aos trabalhos da EI é quanto à rejeição do nível regional, que ele considera como sendo "o pior legado da escola inglesa"⁵¹. Nesse sentido se aproxima de Watson, embora seja mais explícito no trato da questão. Segundo Buzan, dados empíricos sugerem que sociedades internacionais *regionais* estão surgindo, com graus diferentes de coesão dependendo de que região está se tratando⁵². Crítica também a absoluta ausência do aspecto econômico nos trabalhos da escola inglesa, o que reduz substancialmente seu poder explicativo. É evidente que as forças econômicas configuram elemento essencial na conformação da malha de relações de qualquer sociedade.

Como se viu acima, as sociedades de Watson, diferenciadas tão somente pelas contingências de seus contextos históricos, ganham rigor conceitual na visão de Buzan, que as identifica por tipos. Os mecanismos de transição começam a ser apontados, com a incorporação de ideias providas do construtivismo de Wen-

dt. Há avanços positivos nessa evolução conceitual da EI. Os mais significativos são a admissão de diferenças regionais e históricas, a criação de tipologias e o lançamento de uma agenda para se indagar acerca dos mecanismos de transição entre esses tipos de sociedade internacional. Algumas insuficiências, no entanto, continuam presentes, sobretudo no que diz respeito ao caráter ainda eminentemente estatal dos conceitos de sociedade. Na próxima seção, abordaremos críticas metodológicas dirigidas a esse flanco da tradição inglesa.

Um balanço conceitual

Como toda construção intelectual, a ideia de sociedade internacional não está imune a críticas e, segundo Barry Jones, tal conceito continua sendo altamente problemático e objeto de contestações⁵³. As razões para tanto são de natureza diversa, não sendo nosso objetivo elencá-las todas. Faremos aqui breve análise das críticas que admitimos mais relevantes para uma possível reformulação tendente a tornar o conceito mais operacional, mais apto a lidar com as transformações sociais ocorridas nas últimas décadas.

Embora Charles Manning tenha sugerido que o estudo de relações internacionais constitui ramo do pensamento sociológico⁵⁴ e Martin Wight tenha afirmado que a sociedade internacional só poderia ser descrita a contento se abordada com profundidade histórica e sociológica⁵⁵, os autores da EI não se preocuparam, de modo geral, em trazer para suas análises o conhecimento de sociólogos e, sobretudo, sua metodologia. É bem verdade que, segundo Buzan, os sociólogos não se sentiram atraídos pela ideia de estudar as "sociedades de segunda ordem"⁵⁶, tendo relegado a tarefa a cientistas políticos e teóricos de RI. O fato concreto, porém, é que os próprios sociólogos vêm tentando definir "sociedade"⁵⁷ há gerações sem que até o presente momento tenham chegado a consenso. Isso nos leva a considerar o conceito de sociedade internacional – construído por filósofos, historiadores e cientistas políticos – com desconfiança mais do que natural. A empreitada inglesa, nesse aspecto, assume caráter quase temerário.

Hedley Bull, por exemplo, que tanto criticara a analogia interna no estudo do sistema internacional, parece praticar analogia ainda mais impressionante ao comparar, implicitamente, Estados a indivíduos. Afinal, o que significa dizer que *Estados* podem formar *Sociedades*? Barry Jones⁵⁸, atacando essa construção, já afirmara:

In conventional usage a "society" is something composed of real, cognisant human beings. It is in the patterned interactions of such real people that "normal" societies

find their "reality". Interactions amongst abstract entities like states are difficult to accommodate to such a notion of "society".

A visão Estado-centrada, que implica a atribuição ao Estado das características do indivíduo induzem a problema de natureza metodológica, qual seja, a de saber como os Estados são capazes de se relacionar socialmente⁵⁹. Pode-se argumentar, em defesa de Bull, que sua definição de Estado se iniciava pela expressão "comunidade política", mas o fato é que em todo o desenvolvimento posterior de sua obra, assim como dos teóricos da EI, as instituições estudadas são eminentemente estatais, de modo que a definição de Bull perde em precisão conceitual. A conclusão inevitável é que a sociedade internacional não é de comunidades políticas, mas de aparelhos de Estado, de elites governamentais. Tal visão, segundo Yale Ferguson, é por demais restrita para servir de modelo explanatório da atual política global⁶⁰.

O vício inerente à concepção é o de tratar o Estado como sinônimo de Sociedade, e não como elemento distinto dela. Esse tratamento só é possível, segundo Shaw, citado por Richard Little⁶¹, se se mantiver o insulamento dos estudos de relações internacionais das outras ciências sociais. De fato, falar de sociedade é falar de indivíduos que se movimentam e interagem, inclusive transpondo as fronteiras dos Estados. O Estado, como aparelho burocrático que é, não possui tal dinamismo; sua rigidez é fruto de decisão social de manter um corpo permanente de indivíduos atuando em seu nome. A relação entre Estado e sociedade é problemática e deve ser analisada com atenção redobrada; tratar o último conceito como sombra do primeiro significa congelar artificialmente o dinamismo das forças sociais e das sociedades nacionais em suas interações com outras sociedades nacionais. Shaw afirma ainda que em nenhum outro lugar das ciências sociais faz sentido juntar os conceitos de sociedade e Estado e que é "potentially confusing to talk of a society of states when most societies are understood to be composed of individual human beings"⁶².

Ao fundir os dois conceitos, os teóricos da EI deixam de perceber, entre outros, dois importantes aspectos das dinâmicas sociais. Em primeiro lugar, não se percebe a possibilidade de interação entre indivíduos de diferentes comunidades políticas, de contato tendente a gerar novas lealdades e identidades; enfim, não se percebe que as fronteiras do Estado, dada sua atual porosidade, são transcendidas, ultrapassadas e quase menosprezadas pelas sociedades. Em segundo lugar, não se atenta para o fato de que o próprio aparelho de Estado é invadido pelo "intruso" social, que luta pelos seus interesses, influencia a decisão estatal e ameaça até mesmo as instituições mais inflexíveis da burocracia, de que é exemplo maior diplomacia⁶³.

Nas palavras de Andrew Hurrell, o conceito é limitado. Segundo o autor, a ordem social não pode ser enxergada tão somente pelo paradigma do Estado. Desde pelo menos o final do século XVIII, "Western understandings of social order have been structured around the relationship between three domains: the state, the market and civil society"⁶⁴. Tais críticas apontam para a necessidade de se inserir no conceito, além dos elementos institucionais dos clássicos da EI – que não perderam sua importância, evidentemente – as forças sociais que interagem *dentro e além* dos territórios estatais.

Paralelamente a isso, a EI deve responder às críticas de insuficiência de dados empíricos, levantadas por Réus-Smit e Rolan Bleiker⁶⁵, e de ausência de discussões sobre métodos de pesquisa na Escola, levantada por Martha Finnemore. A abordagem interpretativa inglesa, com efeito, nunca foi devidamente explicitada em termos metodológicos e os seus teóricos adotam, de modo geral, o que Roger Spegele chamou de "*methodological quietism*"⁶⁶. Em ciências sociais, os conceitos geralmente são construídos sobre elementos empíricos cuja existência pode, em tese, ser comprovada pela pesquisa. No entanto, em razão da rejeição exagerada da EI às abordagens mais científicas, o conceito de sociedade internacional não foi construído nessas bases. Pode-se alegar que não seria fácil criar indicadores para um conceito como o de sociedade internacional, dado seu caráter abstrato. A dificuldade não se justifica: basta fazermos um levantamento da quantidade de estudos de ciência política que já trataram do conceito não menos abstrato de "democracia".

Em razão das fragilidades metodológicas e da recusa em se agregar os elementos sociais apontados é possível afirmar, como o fez Roberson, que o conceito de sociedade internacional continua "subdesenvolvido"⁶⁷ ou, na nossa visão, subtilizado. A evolução dos teóricos da EI não deve ser descartada, pois representa avanço na conceituação referente ao aspecto estatal da SI; deve, sim, ser complementada pelos dados provenientes do mundo social que se move sob as instituições do Estado e que, no final das contas, lhes dá vida.

Considerações finais

A esta altura, poder-se-ia indagar se é relevante teoricamente utilizar um conceito como o de sociedade internacional e, com maior razão, se há algum interesse em remodelá-lo. A questão é pertinente, uma vez que os conceitos devem possuir alguma utilidade. A escola inglesa não tem enfrentado com profundidade o problema e muitos autores se utilizam do termo meramente como elemento discursivo, uma expressão conveniente para dar ao sistema internacional face mais "civilizada".

Em primeiro lugar, faz-se necessário problematizar a relação entre Estado e sociedade. Pode-se, por um lado, aceitar a analogia entre Estado e indivíduo, como fizeram a maioria dos autores da EI, e considerar que existe uma sociedade de Estados. Ou pode-se, por outro lado, separar Estado e sociedade, considerando-se, nesse caso, que o Estado não é espécie de "indivíduo" que se relaciona com outros "indivíduos" na esfera internacional, conformando uma "sociedade". Olhando por esse último ângulo, a sociedade internacional da EI seria tão somente sociedade de estadistas, de diplomatas ou de elites, uma sociedade internacional – ou interestatal – bastante frágil em seus elementos constitutivos, baseada, em síntese, no consenso sobre como Estados devem atuar no cenário internacional. Parece-nos que a segunda abordagem, embora mais problemática, é conceitualmente mais correta e está em maior consonância com a realidade, razão pela qual a escolhemos como ponto de partida.

Em segundo lugar, tendo realizado a escolha, pelas razões já expostas, cumpriria ao pesquisador fornecer conceito rigoroso do que seria essa "nova" sociedade internacional. Evidentemente, qualquer proposta ao sentido, partindo de um único autor, seria arbitrária. Tais conceitos devem nascer do debate acadêmico, com os aportes necessários da Sociologia e de seu entendimento sobre os aspectos constitutivos das sociedades, acrescidos das reformulações que o campo das RI, por sua especificidade, tem a fornecer. A título meramente especulativo, no intuito de criar indicadores para compor o conceito, poder-se-ia considerar, por exemplo, o aumento da imigração entre países; a quantidade de estudantes estrangeiros frequentando universidades nacionais; o aumento de cursos de línguas estrangeiras dos países vizinhos; o grau de consumo de obras artísticas – livros, filmes – dos países vizinhos; o grau de confiança depositado em instituições financeiras de outros países, pela compra de ações ou depósitos bancários; o aumento das mudanças de país em razão de trabalho oferecido no país estrangeiro etc. A imaginação, aqui, deve atuar para a construção de um conceito de sociedade internacional cuja existência empírica possa ser atestada.

Poder-se-ia indagar, após tamanha reformulação, se tal sociedade existe em algum lugar do planeta, a não ser, quem sabe, na Europa. Mas essa é outra pergunta, cuja resposta deve ser dada por meio da pesquisa empírica. Por outro lado, deve-se aceitar a necessidade de regionalização do conceito de sociedade, apontada tanto por Watson quanto por Buzan: o conceito não pode servir a explicar o que ocorre a nível global. Em tal nível, permanece relevante o conceito de sociedade internacional original da SI, qual seja, o de uma sociedade que está de acordo quanto aos aspectos da estatalidade do sistema, uma sociedade de estadistas.

Regionalizar também não significa dizer que há uma sociedade europeia, outra sul-americana, outra asiática, outra africana. Cumpre conceituar e, posteriormente, verificar onde se encontram, geograficamente, tais sociedades.

Voltando à questão posta no início das considerações finais, tanto a existência do conceito quanto sua reformulação, no nosso entendimento, são de extrema relevância para a disciplina. A seguir, colocamos a questão em termos práticos, tomando como exemplo um episódio da história europeia. Acreditamos que a existência de uma sociedade é dado que deveria, em tese, *reduzir* a recorrência de conflitos violentos⁶⁸. Retoma-se aqui tema central das RI – o de guerra e paz – para ilustrar a importância conceitual apontada⁶⁹. As sociedades tendem a criar mecanismos institucionalizados para a resolução pacífica de seus contenciosos. Ocorre que na visão de Bull, a própria guerra é instituição da sociedade internacional. Assim, a Europa que quase se destruiu nas duas grandes guerras do século XX se constituiria, sob essa ótica, numa sociedade internacional.

Com os acréscimos teóricos de Buzan, a mesma Europa estaria enquadrada numa tipologia de sociedade interestatal de tipo hobbesiano, com a lógica de inimizade a predominar entre as comunidades políticas. Já é avanço, uma vez que se considera gradação nos tipos de sociedade, à medida que se internalizam sentimentos de identidade entre os diferentes Estados. Ainda assim, o elemento social – das forças sociais a agir e interagir sob o Estado – não é desvendado, e a guerra resulta de inimizade entre elites, que por diversos instrumentos (propaganda, por exemplo), incitam os povos a lhe seguirem os passos.

Uma vez reformulado o conceito, agregando-se a ele os movimentos, interações, trocas, correntes de pensamento que fluem entre as sociedades nacionais – e não somente entre os aparelhos de Estado – pode-se compreender mais facilmente porque, por este lado, ocorreram as duas grandes guerras europeias e porque, por aquele, nenhum grande conflito ressurgiu entre aqueles mesmos países após 1945. Num extremo, as forças sociais da primeira metade do século XX estavam, por assim dizer, "contidas" pelos seus respectivos aparelhos de Estado. Se sociedade internacional havia, tratava-se de uma "sociedade" de elites. A utilização do termo se torna problemática quando se percebe que na verdade o que existia era meramente consenso de estadistas acerca de como as relações entre Estados deveriam se desenrolar. Dar a isso o nome de sociedade é, no mínimo, arriscado. Se se insistir em fazê-lo, algum adjetivo (sociedade interestatal *hobbesiana*, por exemplo) deve ser acrescentado ao substantivo, como o fez Buzan. As tipologias, como se vê, são necessárias.

No outro extremo, ao se reformular o conceito, é possível perceber também porque no pós-guerra a Europa não enfrentou mais conflitos daquela natureza.

Claro que as decisões políticas de construção de uma Europa unificada tiveram seu peso no desenvolvimento dos acontecimentos até a data atual. Mas nossa intuição – a ser comprovada por estudos empíricos mais apurados – é a de que as sociedades *humanas* seguiram um influxo diferente do que havia ocorrido no passado. As forças sociais na Europa, ao interagirem através do comércio, das viagens, dos estudos em outros países, da imigração, da movimentação entre as fronteiras em busca de trabalho, entre outros aspectos a serem analisados, proporcionaram o surgimento de verdadeira sociedade internacional de âmbito regional⁷⁰. Uma sociedade que, além dos consensos estatais de que tratam a escola inglesa, agregou indivíduos, movimentos sociais, forças trabalhistas, políticas e econômicas. As sociedades nacionais não estavam mais tão amarradas às decisões do Estado e passaram realmente a interagir sem que esse as intermediasse como um tutor indesejado⁷¹.

Há subsídios para crer, desse modo, que o conceito de sociedade internacional possui plenas condições de se tornar elemento causal na explicação de fenômenos internacionais, de que é exemplo a ocorrência de conflitos armados. No entanto, é necessário torná-lo metodologicamente operacional, criando-se indicadores que integrem sua definição para, aí sim, buscar no mundo empírico os dados que confirmem, ou não, a existência de tais sociedades. Esse é o primeiro desafio. O segundo, mais ambicioso, seria o de aprofundar o estudo dos mecanismos de transição de um tipo de sociedade a outra⁷². A agenda permitiria identificar, quem sabe, que elementos são necessários para multiplicar regionalmente o número de sociedades internacionais. Se a relação entre a existência dessas sociedades e a diminuição das guerras se confirmar, não vemos que tipo de pesquisa seria mais promissora para a disciplina de relações internacionais.

Notas

¹ BELLAMY, Alex. *International society and its critics*. Oxford: Oxford University Press, 2009.

² COX, Robert. Social forces, States and World Orders in: KEOHANE, R. *Neorealism and its critics*. New York: Columbia University Press, 1986.

³ ROSENAU, James. *Turbulence in world politics*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

⁴ WENDT, Alexander. *Social theory of international relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

⁵ RENOUVIN, Pierre; DUROSELLE, Jean B. *Introduction à l'histoire des relations internationales*. Paris : Armand Colin, 1991.

- ⁶ DUROSELLE, Jean Baptiste. *Todo império perecerá*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.
- ⁷ DUNNE, Timothy. *Inventing the international society: a history of English School*. New York: St. Martin Press, 1998. Ver, em contrário: Hidemi Suganami, que enfatiza a influência de Charles Manning. As posições opostas entre esse autor e Dunne ainda se referem ao pertencimento de Carr à Escola, hipótese que o primeiro rejeita, e quanto ao nascimento ter se dado no Comitê Britânico de Política Internacional, tese defendida pelo último, ao passo que Suganami ressalta a importância da London School of Economics (LSE) como *locus* de nascimento.
- ⁸ BULL, Hedley. *The anarchical society*. New York: Columbia University Press, 2002.
- ⁹ BULL, op. cit., p. 39.
- ¹⁰ LINKLATER, A; SUGANAMI, Hidemi. *The English school of international relations: a contemporary reassessment*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2006, p.29.
- ¹¹ HOBBS, Thomas. *Leviatã*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- ¹² WALTZ, Kenneth. *Theory of international politics*. Nova York: McGraw-Hill, 1979.
- ¹³ DUNNE, op. cit.
- ¹⁴ SARAIVA, José F. S. Revisitando a Escola Inglesa. *Revista brasileira de política internacional*, n. 49 (1), pp. 131-138, 2006.
- ¹⁵ Por essa razão é dito que a sociedade de Estados é anárquica, sendo que a anarquia significa ausência de superior hierárquico, e não caos. A ausência não significa que o sistema não possa criar mecanismos mantenedores da ordem. Historicamente, como Bull provará, diversas instituições foram responsáveis pela manutenção da ordem apesar da inexistência de um Super-Estado que se posicionasse acima dos Estados.
- ¹⁶ Segundo Barry Buzan e Richard Little, o conceito de sistema internacional ainda não gerou consenso na disciplina. Aqui o utilizamos no seu sentido comum para se referir à totalidade das interações em todos os níveis de análise ao redor do globo. A seguir, no entanto, após a distinção traçada por Bull entre sistema e sociedade, ao nos referirmos a sistema, estaremos utilizando o conceito de Bull. Para tratar do todo, sem qualquer pretensão teórica, utilizaremos as expressões “realidade internacional”, “cenário internacional”, “contexto global” ou outra modalidade genérica.
- ¹⁷ ROBERSON, B. A. *International society and the development of international relations theory*. London: Pinter, 1998.
- ¹⁸ ROBERSON, op. cit., p. 18.
- ¹⁹ BULL, op. cit., pp. 04-19.
- ²⁰ Não a busca de uma paz permanente, mas que a guerra não seja o instrumento *normal* de funcionamento do sistema. Nesse sentido, a paz é objetivo subordinado ao objetivo de manutenção do sistema. É argumento absolutamente oposto ao do pacifismo. É possível fazer a guerra, desde que para atingir os objetivos anteriores.

²¹ O conceito de instituição em Bull é amplo: “By institution we do not necessarily imply an organisation or administrative machinery, but rather a set of habits and practices shaped towards the realization of common goals” (p. 71).

²² BULL, op. cit., p. 08.

²³ Idem, ibidem, p. 13.

²⁴ BELLAMY, Alex. *International society and its critics*. Oxford: Oxford University Press, 2009.

²⁵ LINKLATER, op. cit.

²⁶ WATSON, Adam. *A evolução da sociedade internacional*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004.

²⁷ BUZAN, B. *From international to world society?: English school theory and the social structure of globalization*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

²⁸ O autor divide a obra em três partes, onde estudará sucessivamente os sistemas de Estado do mundo antigo, a sociedade internacional europeia e a sociedade global contemporânea. Como tentou estudar essas sociedades cronologicamente no tempo, ao chegar na sociedade global contemporânea, termina por transformá-la novamente em um tipo homogêneo, quando poderia ter admitido que várias sociedades, de diferentes tipos, podem *coexistir* no tempo e no espaço. É o que fará Barry Buzan, como veremos mais à frente.

²⁹ WATSON, op. cit., p. 29.

³⁰ ROBERSON, op. cit., p. 67.

³¹ Idem, ibidem, p. 74: “The distinction between international systems and societies is useful not because it causes the complex reality of international relations to be simplified into this category or that, but because it allows that reality to be illuminated by considering it from a particular point of view”.

³² WATSON, op. cit., p. 442: “Qualquer coisa mais íntima, como uma sociedade que vá além de regras e instituições para chegar a valores e pressupostos comuns, até agora sempre se desenvolveu dentro de um quadro cultural, mesmo se alguns dos valores e dos pressupostos são mais tarde adotados por comunidades fora da cultura em questão”.

³³ A questão acerca da cultura é um dos temas mais relevantes – atualmente, inclusive – a perpassar os trabalhos de vários autores da Escola Inglesa. Bull acreditava que, embora a cultura comum facilitasse o surgimento de sociedades, não constituía um requisito essencial para sua existência (p. 15).

³⁴ WATSON, op. cit., p. 189.

³⁵ BELLAMY, op. cit., p. 32.

³⁶ Idem, ibidem, p. 209. O caráter supostamente “neuro” do termo sociedade internacional, que reflete certa homogeneidade ilusória, já foi duramente criticado por autores como O’Hagan: “The process by which an international order, first confined to Europe, came to be globalised is

a story of pillage, exploitation, violence, doctrines of racial superiority, and resistance of various sorts. Little of the conflict, drama and fundamental inequality of this is captured in the bland phrases of Bull and Watson, or indeed in most accounts of the origins and spread of the contemporary state system of states. Phrases like embraced, admitted and joined function precisely to elide the realities of imperialism and colonialism, to make the globalization of Europe sound consensual rather than coercive, amiable rather than bloody”.

³⁷ ROBERSON, op. cit., p. 240.

³⁸ Aqui a referência não é ao construtivismo de modo geral, uma vez que existem várias vertentes do pensamento construtivista. A obra de Buzan é explicitamente devedora do construtivismo de Alexander Wendt.

³⁹ Buzan se refere aos três elementos (sistema, sociedade internacional e sociedade global ou mundial) como se fossem uma construção da escola inglesa. Na verdade, trata-se de uma construção exclusiva de Bull, com influência, como dito, de Wight. Era a maneira de Bull enxergar o que chamava de “realidade internacional”. Não é menos verdade, no entanto, que os autores da EI têm tratado de um ou outro desses elementos em suas obras, como se estivessem dados. Martin Wight escreveu obra sobre os sistemas de Estados (*Systems of states*) enquanto John Vincent embasou, em grande medida, sua visão de direitos humanos no terceiro elemento (*Human rights and international relations*).

⁴⁰ BUZAN, op. cit., p. 133.

⁴¹ Idem, ibidem, p. XVIII.

⁴² NARDIN, Terry. *Lei, Moralidade e as relações entre os Estados*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987.

⁴³ Ver a diferença entre *Gesellschaft* (sociedade) e *Gemeinschaft* (comunidade) de Tonnies em BUZAN, op. cit., p. 110.

⁴⁴ BUZAN, op. cit., p. 159.

⁴⁵ Esta eliminação tem fundamento em A. James, para quem, segundo Richard Little “rules must underpin any kind of regularized contact” (ROBERSON, op. cit., p. 61). É uma negação de que Estados possam interagir sem a presença de pelo menos algumas normas.

⁴⁶ WENDT, op. cit.

⁴⁷ BUZAN, op. cit., p. 08.

⁴⁸ Buzan não é o único autor da EI a agregar visões típicas do construtivismo. Andrew Hurrell ressalta em sua obra a importância do papel das normas, regras e instituições, que ajudariam a explicar como os atores são constituídos, dando sentido às suas identidades (p. 18).

⁴⁹ WENDT, op. cit., p. 249.

⁵⁰ Idem, ibidem, p. 250.

⁵¹ Num capítulo intitulado “Bringing geography back”, faz considerações de suma importância acerca do tema. Entre outros trechos, cabe citar o seguinte: “Although nearly all the states in the

system belong to a thin, pluralist interstate society, there are sub-global and/or regional clusters sitting on that common substrate that are both much more thickly developed than the global common, and up to a point developed separately and in different ways from each other” (p. 208).

⁵² No mesmo sentido, Hurrell propõe se manter aberta a possibilidade de um mundo constituído de *regiões-Estados* (2009, p. 251). Isto, segundo o autor, representaria uma tendência: “there is an underlying and long-term shift towards larger scale units of economic and social organization” (p. 252).

⁵³ ROBERSON, op. cit.

⁵⁴ LINKLATER, op. cit.

⁵⁵ DUNNE, op. cit.

⁵⁶ BUZAN, op. cit., p. 70.

⁵⁷ A sociedade nacional, no caso.

⁵⁸ ROBERSON, op. cit., p.58.

⁵⁹ DUNNE *apud* BELLAMY, op. cit.

⁶⁰ ROBERSON, op. cit. O mesmo autor afirma: “The central problem lies with a definition of international society that allows for only one important polity type, the state, and only those values derived from European diplomatic culture that state polities hold in common” (p. 201).

⁶¹ Idem, *ibidem*.

⁶² Idem, *ibidem*, p. 70.

⁶³ BADIE, Bertrand. O diplomata e o intruso: a entrada das sociedades na arena internacional. Salvador: EDUFBA, 2009.

⁶⁴ HURRELL, Andrew. *On global order*. Oxford: Oxford University Press, 2009, p. 06.

⁶⁵ BELLAMY, op. cit. Este último autor afirma que é preciso “visualize international society not merely as an abstract concept but as an empirical reality” (p. 181).

⁶⁶ Idem, *ibidem*, p. 98.

⁶⁷ ROBERSON, op. cit. p., 04.

⁶⁸ Não estamos afirmando que no seio de uma sociedade inexistem conflitos. Nesse sentido, concordamos com Buzan (p. 15). A configuração de sociedades cada vez mais integradas, no entanto, tende a gerar, aparentemente, mecanismos de resolução de conflitos mais pacíficos. A redução do número de guerras interestatais, nas últimas décadas, decorre, em boa medida – e levando-se em consideração outros fatores, obviamente – do aumento da interação entre sociedades nacionais distintas.

⁶⁹ Roberson compartilha do interesse voltado para esta mesma problemática quando argumenta acerca da frágil operacionalidade do conceito: “It needs to be definitionally distinct, relate

adequately to empirical phenomena and serve some purpose or have some significance in elaborating a principle or theory, in our case, one that is exemplified by the hypothesis that the formation of an international society will mitigate the conflictual nature of the international system” (1998, p. 06).

⁷⁰ Aqui se enxerga a importância de levar em consideração, como quis Buzan (2004), a geografia e as peculiaridades regionais no trato do tema.

⁷¹ Nas palavras de Buzan: “there is a new world disorder defined by the degree to which interhuman identities, whether kinship, ethnonational, religious, political-ideological, cultural or epistemic have *spilled out of state containers*, often with the encouragement of the State, though frequently also against its will” (p. 137).

⁷² Linklater chama este aspecto de análise de “possibilidades progressivas”. Inspira-se na observação de Watson de que talvez exista uma tendência de sistemas evoluírem para se transformar em sociedades (p. 135). Haveria, assim, elementos para se construir uma teoria de “transformação progressiva” (p. 266).

Referências

- BADIE, Bertrand. *O diplomata e o intruso: a entrada das sociedades na arena internacional*. Salvador: EDUFBA, 2009.
- BELLAMY, Alex. *International society and its critics*. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- BULL, Hedley. *The anarchical society*. New York: Columbia University Press, 2002.
- BUZAN, B. *From international to world society?: English school theory and the social structure of globalization*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- BUZAN, Barry; LITTLE, Richard. *International systems in world history: remaking the studies of international relations*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- CARR, E. H. *Vinte anos de crise: 1919-1939*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.
- COX, Robert. Social forces, States and World Orders in: KEOHANE, R. *Neorealism and its critics*. New York: Columbia University Press, 1986.
- DUNNE, Timothy. *Inventing the international society: a history of English School*. New York: St. Martin Press, 1998.
- DUROSELLE, Jean Baptiste. *Todo império perecerá*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.
- HOBBS, Thomas. *Leviatã*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- HURRELL, Andrew. *On global order*. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- LINKLATER, A; SUGANAMI, Hidemi. *The English school of international relations: a contemporary reassessment*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2006.

- NARDIN, Terry. *Lei, moralidade e as relações entre os Estados*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987.
- RENOUVIN, Pierre; DUROSELLE, Jean B. *Introduction à l'histoire des relations internationales*. Paris : Armand Colin, 1991.
- ROBERSON, B. A. *International society and the development of international relations theory*. London: Pinter, 1998.
- ROSENAU, James. *Turbulence in world politics*. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- SARAIVA, José F. S. Revisitando a escola inglesa. *Revista brasileira de política internacional*, n. 49 (1), pp. 131-138, 2006.
- WALTZ, Kenneth. *Theory of international politics*. Nova York: McGraw-Hill, 1979.
- WALZER, Michael. *Guerras justas e injustas: uma argumentação moral com exemplos históricos*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- WATSON, Adam. *A evolução da sociedade internacional*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004.
- WENDT, Alexander. *Social Theory of international relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- _____. The agent-structure problem in international relations theory. *International organization*, v. 41, n. 3, p. 335-370, 1987.
- WIGHT, Martin. *A política do poder*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

Resumo

No artigo, analisa-se a evolução do conceito de sociedade internacional na perspectiva de três renomados autores da escola inglesa de Relações Internacionais: Hedley Bull, Adam Watson e Barry Buzan. A abordagem é de natureza crítica, apontando para as contribuições positivas, mas também para as limitações do conceito diante da emergência das forças sociais no cenário internacional. Propõem-se, ao final, possíveis reformulações que tornem o conceito mais operacional em face destas mudanças estruturais.

Palavras-chave: Sistema Internacional; Sociedade internacional; Escola Inglesa; Sociedade Mundial; Forças Sociais

Abstract

The article analyzes the evolution of the International Society concept in the pers-

pective of three major authors of the english school of International Relations. The approach is of critical nature and highlights both the positive contributions, but also the limits of the concept in the light of the emergence of social forces in the international scenario.

Some possible reformulations are proposed as an attempt to make the concept more effective in dealing with such structural changes.

Key words: International system; International Society; English School; World Society; Social Forces

Resumen

En el artículo se analiza la evolución del concepto de sociedad internacional desde el punto de vista de tres teóricos de la escuela inglesa de las relaciones internacionales: Hedley Bull, Adam Watson y Barry Buzan. El enfoque es crítico, señalando sus aportes positivos, pero también las limitaciones del concepto face a la emergência de fuerzas sociales en el sistema mundial. Por último, se proponen posibles reformulaciones que puedan hacer el concepto más operacional en el contexto de dichos câmbios estructurales.

Palabras clave: Sistema internacional; Escuela Inglesa; Sociedad mundial; Fuerzas sociales

Introdução

A presente pesquisa propõe a análise histórica do projeto de Estado formulado no interior do PCB, por um grupo de jovens intelectuais de formação marxista, também designados como renovadores, e que teve nos conceitos de compromisso histórico e democracia como valor universal, ambos de matriz italiana, suas expressões sínteses. O recorte histórico da pesquisa compreende os anos de 1975, quando os intelectuais ligados à corrente renovadora passam a disputar a liderança do Partido, e 1982, ano do VII Congresso do Partido que teria como um de seus principais desdobramentos a saída do partido de alguns dos mais expressivos representantes da corrente renovadora. Tal delimitação temporal vincula-se à hipótese de que nesse período pode-se identificar, de modo privilegiado, a constituição do projeto do compromisso histórico pelos intelectuais comunistas, exatamente por ser ele uma resposta política aos movimentos decisivos de transição do regime militar para um novo Estado de direito. Por outro lado, indaga-se sobre o significado de tal projeto para a relação entre o PCB e a classe trabalhadora no período, tendo em vista a progressiva perda de influência do Partido nas organizações políticas da classe operária, a partir dos anos 1970.

Além da análise histórica, outra ferramenta importante para a interpretação da relação entre intelectuais e política são as indicações de Antonio Gramsci, principalmente aquelas desenvolvidas nos Cadernos do Cárcere, sobre o intelectual orgânico e seu papel na luta de classes.

Algumas interpretações sobre o tema

Os estudos sobre o significado da cultura política legada pelo PCB, por sua atuação durante o período da chamada "transição democrática" entre as décadas de 1970 e 1980, revelam um conjunto de tendências conflitantes em torno da questão. No breve levantamento sobre o debate realizado sobre o tema desde a década de 1990, é possível perceber que, ainda hoje, ele se vincula à tentativa dos intelec-

tuais de apontarem os caminhos para a ação política no presente. Assim, na análise historiográfica ou sociológica do tema, há, por um lado, aqueles que não deixam de apontar as debilidades e equívocos da estratégia do PCB, como Secco (2002) e, por outro, autores que, de modo mais ou menos crítico e por diferentes ângulos, procuram valorizar a tradição política do PCB e apontar os meios para sua continuidade, como Aggio (1998), Mazzeo (1999), Santos (1994) e Werneck Vianna (1997).

Num estudo sobre a recepção e difusão das ideias de Gramsci no Brasil, o historiador Lincoln Secco refuta tanto a visão de que o PCB seria o "monopolizador" da recepção do autor italiano no Brasil, quanto acentua os motivos da derrota política do partido:

A leitura do PCB instrumentalizou os conceitos de Gramsci para seus próprios fins, não por uma operação conspiratória, mas pelo simples fato de que as ideias políticas não são produto da elaboração acadêmica e científica, e quando o são, destacam-se dessa gênese para atuar na esfera da política, onde persuadir é mais importante que conhecer. O equívoco das visões do PCB devem ser vistos mais em função da sua inadequação aos grupos sociais que queria representar (SECCO, 2002: 66).

Além da crítica aos equívocos interpretativos dos intelectuais e dirigentes do PCB e da sugestão metodológica de como devem ser consideradas as ideias políticas na história, também deve ser observada a hipótese do autor sobre as razões dos seus erros, ou seja, a "inadequação" aos grupos sociais que se pretendia representar. Cabe a pergunta, quais seriam esses grupos? Tal inadequação também teria relação com o uso instrumental deficiente da teoria de Gramsci no Brasil? No momento, essas questões ficarão em aberto, sendo retomadas na discussão sobre as hipóteses acerca da derrota política do PCB e, em especial, da corrente renovadora.

Por outro lado, Raimundo Santos, pesquisador e antigo militante do PCB ligado à corrente renovadora, desenvolve interpretação em sentido oposto, buscando identificar, na trajetória do Partido, uma linha de ação original no campo da esquerda no Brasil e que, na atualidade, ainda mereceria ser preservada. Assim, no livro sugestivamente intitulado *O Pecebismo Inconcluso*, Santos ressalta que:

Do ponto de vista historiográfico, já seria gratificante se a hipótese que alimenta todo o livro se postasse visível para o leitor. O que insistentemente se sugere é que o quanto há de "originalidade", e responde pela gravitação do PCB na vida nacional, sobretudo nos anos 60, na Resistência (e no início da transição tancredista), é uma

elaboração política que abre passagem a duras penas e a contrapelo do determinismo marxista-leninista, que se quer ver como único no PCB (SANTOS, 1994: 11).

No caso, a elaboração política que se fez em oposição ao determinismo marxista-leninista seria, na visão do autor, uma concepção de "gradualismo reformador pluriclassista" (Santos, 1994), cuja principal expressão política seria a estratégia que assume a democracia como um fim, não como mero expediente tático, a ser levada a cabo por uma frente única pluriclassista – não necessariamente fundamentada na hegemonia da classe operária. A centralidade da questão democrática para a "corrente renovadora" é bem assinalada por Raimundo Santos:

Em aliança com os sobreviventes que se posicionaram do lado renovador em 1956/57, fizeram a defesa da política de unidade das forças antiditatoriais, definida no partido desde 1965 como "ampla frente de resistência, oposição e combate à ditadura", um gradualismo centrado na luta pelas liberdades democráticas, como orientação política alternativa à vaga esquerdista da época. Daí em diante, a política de vocação democrática se enraizaria no PCB e faria ponte entre aquela geração renovadora mais antiga -Armênio Guedes é o exemplo- e jovens intelectuais lukacsianos, primeiro, gramscianos, depois, que iriam nuclear a segunda renovação no começo da transição em torno do esforço para substantivar a "estratégia de frente democrática (SANTOS, 1994: 54).

Há um dado importante na observação de Raimundo Santos que é a localização desse movimento em pleno processo de transição para a abertura do regime, o que fará do tema da transição um problema nuclear para a corrente renovadora. Na mesma linha de valorização do legado estratégico do PCB, Werneck Vianna, em polémica com os intelectuais que defendiam a ação de ruptura revolucionária com o regime militar, entre eles Florestan Fernandes e demais representantes do que ele denomina "*intelligentia* paulista", vai enfatizar o acerto da linha política esboçada desde a famosa *Declaração de Março* de 1958 e que ganhara novo fôlego com os renovadores na década de 1970. Assim:

[...] a forma de resistência à ditadura que abriu caminho para a transição à democracia foi a das rupturas moleculares, tendo como inspiração principal os temas da democracia política, os quais, sobretudo a partir de meados dos anos 70, foram crescentemente vinculados aos da agenda da democratização social. Foi deste binômio democracia política – democratização social, já identificado, quase duas décadas atrás,

como estratégico pela esquerda na *Declaração de Março*, que se extraiu uma política de erosão – e não de enfrentamento direto – das bases de legitimação do poder autoritário, combinando-se a eficácia nas disputas eleitorais – então heterodoxamente convertidas em "formas superiores de luta" – com a defesa dos interesses do sindicalismo e a explicitação de uma nova pauta de direitos a serem conquistados pelos setores subalternos (WERNECK VIANNA, 1997: 22-23).

Cabe ressaltar que o acerto político-estratégico, na interpretação de Werneck Vianna, o qual segue aqui o que fora afirmado por Santos na passagem supracitada, foi fundamentalmente da corrente renovadora do PCB, na qual ele se inseria. No entanto, após pontuarmos algumas das interpretações conflitantes a respeito da ação política comunista entre as décadas de 1970 e 1990, faz-se necessária a reconstituição histórica de alguns dos momentos e diretrizes principais dos renovadores no período abordado pela presente pesquisa.

Os intelectuais renovadores do PCB: os desafios históricos

No seu livro *O Pecebismo Inconcluso* (1994), Raimundo Santos designa como corrente renovadora aquela ligada à "longa trajetória da elaboração de um pensamento no interior desse partido (PCB) que rompe com a ideia da revolução de curto prazo, para trazer ao centro de sua estratégia a democratização progressiva da sociedade como alternativa possível à modernização conservadora e excludente" (SANTOS, 1994: 13). As origens estariam no período compreendido entre os anos de 1954 e 1957, momento de preparação da política expressa na Declaração de Março de 1958 do Partido Comunista Brasileiro, e que ganharia novo fôlego com nova geração de intelectuais formados no Partido entre as décadas de 60 e 70.

Para a corrente dos intelectuais renovadores, a década de 1970, no Brasil, significou o momento de amadurecer uma nova orientação intelectual e política no interior do PCB, embrionária nos anos 60, e que buscava tanto renovar a interpretação sobre o País como elaborar uma ação política consequente para o Partido diante da dura repressão exercida pelo regime militar. Quem defendia tal tendência?

Alguns desses renovadores tinham larga tradição no PCB, como Armênio Guedes; a maioria, porém, provinha da militância mais recente da passagem dos anos 50 para a década de 60, como Ivan Ribeiro, Luiz Werneck Vianna, Carlos Nelson Coutinho, Leandro Konder, Aloisio Teixeira, Leo Lince, Maria Lúcia T. Vianna, Luiz Sérgio Henriques, Marco Aurélio Nogueira, Mauro Malin, Nemésio Sales, Milton Freitas,

e muitos outros jovens intelectuais de vários Estados. Seu itinerário comum nesta experiência renovadora foi o de se empenharem no que, com o tempo, eles mesmos foram chamando de "batalha das ideias". Tipo de intervenção que expressaria bem o papel que vão cumprir como elementos responsáveis pelas controvérsias que forçariam o PCB a repensar a sua política, hoje constituindo esses debates verdadeiros antecedentes da atual discussão pós-comunista (SANTOS, 1994: 38).

Para quem militara no PCB nos anos 50 e 60, produzir durante os anos 70 significava produzir sob o signo da desilusão, principalmente até os anos de 75 e 76, quando só então, iniciado o rompimento do pacto entre as classes dominantes, o regime daria sinais de que começava a ceder e as esperanças seriam retomadas pouco a pouco.

Desilusão porque essa geração participara, no período anterior ao golpe militar de 64, do momento em que se delineava, juntamente com as profundas transformações na formação econômico-social brasileira, a possibilidade de construção de uma hegemonia centrada nos movimentos organizados das classes subalternas no Brasil, tendo o movimento operário e o PCB como atores decisivos nesse processo. Possibilidade que sofrera sério impacto com a reação conservadora expressa na instauração da ditadura militar em abril de 64, ficando mais distante ainda em fins de 68, ano de auge e refluxo dos movimentos de massa de contestação à ditadura, assim como de aprofundamento da repressão por parte do regime militar e consolidação do mesmo. O que vinha expresso no Ato Institucional número 5 (AI-5). Tal fato, que perduraria até 1973, insinuar-se-ia mais ainda com o período do "milagre brasileiro", no qual o consenso entre as classes dominantes em torno do regime viveria seu auge.

Some-se a isso a derrota da estratégia da esquerda armada de confrontação direta ao regime, iniciada em torno do ano de 1968 por grupos, muitos deles dissidentes do PCB, como a Ação Libertadora Nacional (ALN), o Partido Comunista Brasileiro Revolucionário (PCBR), a Vanguarda Popular Revolucionária (VPR), entre outros. Cerca de cinco anos depois, esses movimentos já estariam derrotados e controlados pelo regime militar.

No contexto latino-americano, um acontecimento histórico também contribuiria para reforçar o sentimento de desilusão: a brusca interrupção em 1973, também pela ação de Forças Armadas e numa ação conjunta com os EUA, da via chilena para o socialismo iniciada pelo governo do Partido Socialista Chileno sob a liderança de Salvador Allende. Eram, portanto, os impasses, equívocos e frustrações no campo da esquerda na década de 60 que se projetavam sobre a intelectu-

alidade marxista dos anos 70. O PCB passa a encontrar-se, a partir dali, numa situação delicada, cujo resultado principal será a progressiva perda da hegemonia que exercia na esquerda e nos movimentos operário e popular até 64.

Essa condição na qual se encontravam o Partido e seus intelectuais, levados por força das circunstâncias a um distanciamento dos movimentos operário e popular, juntamente com as mudanças na base material da sociedade brasileira, serviriam como fermento para a tentativa de renovação teórica por parte dos marxistas brasileiros, como veremos pela análise dos textos de alguns representantes da corrente renovadora, como Carlos Nelson Coutinho e Luiz Werneck Vianna.

No âmbito nacional, essa renovação já havia sido sinalizada na emblemática *Declaração de Março de 1958* e na política cultural desenvolvida pelo PCB nos anos 60. No plano internacional, ela se iniciara após o polêmico XX Congresso do Partido Comunista da União Soviética (PCUS), em 1956; a partir daí, a ortodoxia estalinista passaria a ser cada vez mais contestada. Momento também em que o nome de Lukács ressurgiu na esquerda europeia, embora como dissidente reformista, e o italiano Palmiro Togliatti desenvolvendo para o Partido Comunista Italiano uma prática e teoria políticas, com base numa certa leitura de Gramsci, que se desdobrará futuramente na corrente eurocomunista. Sua elaboração principal seria a do caminho italiano para o socialismo, "um caminho que prevê um desenvolvimento no terreno democrático" (TOGLIATTI, 1980: 154), projeto também assumido pelo Partido Socialista Chileno, sob a liderança de Allende. Tais tendências irão exercer significativa influência na trajetória dos jovens intelectuais da corrente renovadora do PCB.

No que se refere à sua atuação no interior do PCB, os intelectuais renovadores terão atuação mais significativa entre os anos de 1975 e 1982. A partir de 1975, devido às perseguições promovidas pelo governo Geisel, a direção do PCB parte para o exílio, retornando apenas após a lei da anistia de 1979. Nesse breve período, abriu-se a possibilidade para que militantes que até o momento não tinham influência sobre a direção política do partido passassem a disputá-la. A partir de 1979, com a volta dos integrantes do Comitê Central, incluindo Prestes, o PCB será composto por três tendências fundamentais que disputam a hegemonia no partido: a corrente liderada por Luís Carlos Prestes, a corrente de centro liderada por Giocondo Dias, e a corrente dos renovadores. O momento decisivo para essas tendências marcou o VII Congresso do Partido, cujo desfecho foi a vitória da corrente de Giocondo Dias e a saída de Prestes e de vários integrantes importantes da corrente dos renovadores.

No entanto, nesse período de sete anos, mesmo derrotados, os renovadores elaboraram um projeto de conquista do poder do Estado para o PCB e derrota do regime militar bastante significativos e cujos principais elementos serão analisados a seguir.

A influência de Gramsci e do eurocomunismo no PCB e a estratégia democrática

Um dos elementos importantes a ser considerado na análise sobre a corrente renovadora é a influência que sobre ela exerceu a obra de Gramsci e a leitura gramsciana dos eurocomunistas italianos. Apesar de as primeiras referências a Gramsci no Brasil datarem pelo menos das décadas de 1920 e 1930 (SECCO, 2002), a utilização de sua obra como inspiração tanto para interpretar o Brasil como para propor uma estratégia de ação para a tomada do poder teria influxo significativo apenas nas décadas de 1960-70, fazendo parte de um contexto de renovação do marxismo diante da crise do "marxismo oficial" estalinista e de expansão do capitalismo brasileiro sob a ditadura militar, iniciada em 1964. A partir desse momento, a obra de Gramsci seria constantemente interrogada e retomada, constituindo-se referência até a atualidade para decifrar os enigmas da história brasileira e também mundial. Sugestões e conceitos formulados na sua obra, principalmente nos já famosos *Cadernos do Cárcere*, como os de intelectual orgânico, classes subalternas, guerra de posição e guerra de movimento, hegemonia e revolução passiva têm marcado presença nos debates acadêmicos e políticos no Brasil; especialmente no que se refere ao tema da democracia e suas possibilidades na história brasileira.

Nos anos 1970, dando continuidade ao primeiro influxo significativo da obra de Gramsci no Brasil, que ocorrera na década de 1960, tal autor foi utilizado por intelectuais ligados ao Partido Comunista Brasileiro em duplo movimento: interpretar o desenvolvimento do capitalismo no Brasil e elaborar estratégia de confrontação ao regime militar centrada na valorização da democracia como meio por excelência da transformação social. Nesse projeto, o conceito de revolução passiva assumiu posição chave como "critério de interpretação" do desenvolvimento capitalista no Brasil, à medida que favorecia a percepção e explicação de como a revolução burguesa realizava-se pela constante incorporação e cooptação dos setores mais ativos e combativos das classes subalternas.

Do ponto de vista teórico, a hipótese da revolução passiva colocava em questão a visão "oriental" do Brasil que prevalecia em vários segmentos da esquerda brasileira, entre eles o PCB e grupos que optaram pela luta armada como estratégia de confrontação ao regime. A visão "oriental" do País correspondia a uma leitura dualista, ou seja, que percebia o Brasil cindido pelo impasse entre

atraso e moderno, entre a herança feudal persistente nas relações agrárias e o avanço do desenvolvimento capitalista nos grandes centros urbanos. Por outro lado, essa interpretação pressupunha uma sociedade civil ainda pouco desenvolvida, precisamente devido à preservação de relações sociais arcaicas e até mesmo feudais, desconsiderando assim o próprio impacto da intensificação da acumulação de capital industrial no País, a partir dos anos 1930. De acordo com Coutinho:

Nossa formação econômico-social, em consequência, tornou-se cada vez mais "burguesa", tanto na estrutura de classes quanto nas formas de dominação política. Não somos mais uma sociedade agrária, essencialmente pré-capitalista, com algumas ilhas de capitalismo industrial. Além de uma numerosa e moderna classe operária, temos em nossa estrutura social amplos estratos de camadas médias assalariadas. (...) Tanto do ponto de vista econômico quanto do ponto de vista político e social, estamos mais próximos de um país ocidental de desenvolvimento capitalista "médio" (a Itália de 1945, a Espanha de hoje), do que da Rússia de antes de 1917 ou da China de antes de 1949 (COUTINHO, 1980: 56-57).

Nesse caso, a revolução burguesa realizava historicamente um processo de "ocidentalização" no Brasil, abrindo a possibilidade para a incorporação teórica e política de Gramsci para o entendimento e intervenção nesse processo. De acordo com Coutinho:

[...] o Gramsci dos *Cadernos* assumiu uma estatura decisivamente universal: 'Deve-se ressaltar – observa o historiador inglês Donald Sassoon – que Gramsci não propõe um 'caminho italiano para o socialismo', mas sim um caminho 'ocidental' em contraposição ao 'oriental''. Se recordamos que, para Gramsci, 'Oriente' e 'Ocidente' não são conceitos geográficos, mas indicam diferentes tipos de formação econômico-social, em função sobretudo do peso que neles possui a sociedade civil em relação ao Estado; e se lembrarmos que, para ele, as formações 'orientais' tendem historicamente a se converter em 'ocidentais', já que o fortalecimento da sociedade civil resulta do próprio desenvolvimento histórico, então se torna ainda mais evidente esse caráter universal de suas reflexões. Uma universalidade, aliás, que só tenderá a crescer, à medida que se acentuar o processo necessário de 'ocidentalização' das sociedades mundiais" (COUTINHO, 1981a: 64-65).

Assim, a hipótese gramsciana sobre a revolução passiva será requerida tanto para auxiliar a desvendar o processo de ocidentalização da formação social

brasileira e suas implicações, como para fundamentar uma estratégia democrática coerente com o novo perfil ocidental do País.

Carlos Nelson Coutinho já se aproximava da hipótese da revolução passiva como critério de interpretação no início dos anos 70 ao, inspirando-se em Lukács, propor a via prussiana como explicativa da "miséria brasileira", no qual a história do País era marcada pelo fato de grande parcela da população permanecer excluída de uma participação efetiva na vida nacional. No entanto, no período em que permaneceu na Itália – em decorrência da perseguição aos membros do PCB perpetrada pelo regime militar no Brasil – Coutinho esteve em contato direto com as novas tendências do marxismo europeu nos anos 70, em especial a influente cultura política do Partido Comunista Italiano, também conhecida como eurocomunista, e que o levaria a aprofundar-se nos estudos sobre Gramsci e a perceber o desenvolvimento histórico brasileiro como uma modalidade de revolução passiva que se intensificava nos anos 1970.

É o que revela a seguinte passagem do influente ensaio *A Democracia como valor universal*:

... essa modalidade de "via prussiana" (Lênin, Lukács) ou de "revolução-restauração" (Gramsci) encontrou seu ponto mais alto no atual regime militar, que criou as condições políticas para a implantação em nosso país de uma modalidade dependente (e conciliada como latifúndio) de capitalismo monopolista de Estado, radicalizando ao extremo a velha tendência a excluir tanto dos frutos do progresso quanto das decisões políticas as grandes massas da população nacional (COUTINHO, 1980: 32-33).

Nessa combinação entre via prussiana e revolução passiva para explicação do caso brasileiro, a sugestão um tanto esquemática de Coutinho era de que o primeiro conceito descreveria o que ocorreu historicamente no plano da infraestrutura e o segundo descreveria as características supra-estruturais (COUTINHO, 1988).

Seguindo o mesmo intuito de desvendar a forma específica da transição para o capitalismo industrial na história brasileira, Werneck Vianna, outro importante intelectual ligado à corrente renovadora, irá apresentar uma explicação mais eclética do que a de Coutinho, buscando de modo persistente uma síntese entre as indicações sociológicas contidas na teoria da modernização de Barrington Moore Junior (revolução pelo alto e modernização conservadora) e aquelas presentes nos textos de Lênin sobre a questão agrária na Rússia (via prussiana e via americana) e

de Gramsci sobre a Itália e os EUA (revolução passiva). Esse ecletismo ficará patente no livro *Liberalismo e Sindicato no Brasil* (1976), provavelmente o primeiro texto a utilizar a hipótese gramsciana sobre a revolução passiva para o caso brasileiro. O uso da formulação de Lênin sobre a via prussiana por Werneck Vianna atendia ao objetivo de explicar e enfatizar o papel das classes dominantes oriundas do mundo agrário e a sua reciclagem como um dos fatores que constituíram obstáculo para a ruptura com o domínio oligárquico na modernização capitalista do País. Por outro lado, o uso do conceito revolução pelo alto de Moore Junior combinado ao de revolução passiva permitia desvendar a configuração política que conduziria à modernização brasileira a partir de uma situação de crise de hegemonia ocorrida num momento crucial da história brasileira, na passagem dos anos 20 para os 30 e início da "Era Vargas":

Pretendemos acentuar que a modernização conservadora como "revolução pelo alto" não se associa à ideia de que tal processo tenha levado a burguesia industrial ao poder político, e sim que os interesses específicos da indústria tenham encontrado apoio e estímulo eficaz na nova configuração estatal. [...] Mas, se a revolução "pelo alto" consiste numa forma de induzir a modernização econômica através da intervenção política, implica, de outro lado, numa "conservação" do sistema político, embora promova rearranjos nos lugares ocupados pelos seus diferentes protagonistas. Num certo sentido, toda revolução "pelo alto" assume a configuração particular de uma revolução "passiva", como Gramsci a descreveu no Risorgimento, isto é, de uma revolução sem revolução, se bem que a recíproca não seja verdadeira, como ilustra o caso inglês (WERNECK VIANNA, 1976: 135- 141).

Tal proposição teórica buscava responder, pela análise do desfecho da crise de hegemonia dos anos 20, a algumas questões que estavam pouco claras nos anos 60 e que se delineariam melhor no perfil assumido pelo capitalismo brasileiro nos anos 70. Apesar da preservação das classes dominantes tradicionais que permanecem no poder do Estado, a ação deste projeta-se para frente, para a construção do novo, como tentativa de superar uma situação de crise encontrando novos meios de dar continuidade à acumulação de capital. Era o que revelava a ação do Estado brasileiro, por exemplo, na promoção do "milagre brasileiro" entre 68 e 73, o que desacreditaria os diagnósticos característicos dos anos 60, como os de Celso Furtado e da esquerda armada, que apontavam para a impossibilidade de superação da situação de estagnação da economia brasileira com a permanência do regime militar.

Além desse aspecto, Werneck Vianna percebeu as possibilidades abertas pela hipótese gramsciana da revolução passiva para explicar o que ocorre em relação aos grupos mais ativos provenientes das classes subalternas, os quais, por meio de suas ações e reivindicações, pressionavam por um rumo democrático da revolução burguesa no Brasil:

Ressalvando esse aspecto, qual seja o de que uma "revolução sem revolução" não se identifica necessariamente com a fórmula "pelo alto" da modernização, essa categoria produz uma sugestiva abertura do campo analítico. Faculta a percepção dos processos através dos quais as classes dominantes "decapitam" as classes pela cooptação dos seus líderes reduzindo-as à impotência. Tal fenômeno pode ser identificado no tenentismo e no movimento operário, setores que foram refreados, controlados, ou mesmo anulados politicamente, pelo duplo caminho da repressão e da cooptação (WERNECK VIANNA, 1976: 141).

Na conjuntura brasileira da década de 70, portanto, a revolução passiva fora utilizada principalmente para iluminar os aspectos políticos e ideológicos da revolução burguesa no Brasil, servindo como fundamento teórico de uma estratégia de enfrentamento do regime militar centrada na democracia como tática e estratégia e delineada a partir de um ator político principal: o PCB.

Após a exposição de alguns aspectos teóricos de dois dos mais sofisticados representantes da corrente renovadora, os quais nos auxiliam na formulação de uma primeira síntese sobre as concepções teóricas principais dessa corrente, faz-se necessária, nessa abordagem inicial, uma breve retomada sobre o tema do eurocomunismo. Segundo Del Roio:

A expressão "eurocomunista" tem origem na publicística do debate político italiano, referindo-se à estratégia desenvolvida pelo então secretário-geral do PCI, Enrico Berlinguer, conhecida como "compromisso histórico". Simplificadamente, constituía um projeto de aliança entre as massas comunistas e católicas no marco da defesa e aprofundamento da democracia. O respaldo teórico era oferecido por uma certa leitura de Gramsci, que colocava a questão democrática no centro da ação político-cultural dos comunistas. Pretendia ser uma atualização das formulações de Gramsci, mas também um desenvolvimento da tese de Togliatti sobre a "via italiana ao socialismo", algo como uma "via euro-ocidental ao socialismo". (...) O "eurocomunismo" tinha também como pano de fundo uma visão crítica do "socialismo real" e a insistência na particularidade histórica do Ocidente e da transição

socialista. Seria uma *terza via* entre o stalinismo e a socialdemocracia. O que se buscava, enfim, era um novo nexos estratégico entre democracia e socialismo (DEL ROIO, 200: 133).

No caso dos intelectuais brasileiros, a linha adotada pelo Partido Comunista Italiano constituiu uma fonte inspiradora para orientar a ação e a teoria política produzidas no Brasil, ainda mais por identificarem algumas analogias históricas entre os dois países, tematizada sobretudo na abordagem sobre a revolução passiva no Brasil. No entanto, apesar da identificação dos intelectuais da corrente renovadora com a linha adotada pelo Partido Comunista Italiano, não houve o aprofundamento de uma aliança estratégica entre os dois partidos (ARAÚJO, 2009).

Dada a recente "ocidentalização" do País, conforme análise de Carlos Nelson Coutinho no início dos anos 80, o perfil social brasileiro seria bastante próximo ao italiano, conferindo sentido à proposição de um compromisso histórico por parte do PCB. Quem seriam os aliados? Werneck Vianna, no artigo "Os Empresários da Fiesp e a Frente com os Liberais", publicado em 19 de setembro de 1980, no *Voz da Unidade*, esclarecia a questão:

Por mais tímida que seja, a dissociação dos empresários de São Paulo quanto ao Estado autoritário dá uma nova dimensão à questão da frente política e do movimento de convergência democrática contra o regime. Particularmente no que se refere à inclusão dos liberais. Não apenas da sua vanguarda política – a OAB, a ABI. Mas dos liberais como corrente política de massas nesse país, que também incorpora – é importante notar – largos setores da hierarquia da própria Igreja. [...] A democratização de um país de seculares tradições autoritárias, como o nosso, significa uma verdadeira revolução política. Ela é impensável sem que se entenda a necessidade de um compromisso histórico de grande alcance com os liberais (WERNECK VIANNA, 1983: 164).

Resgatando, num novo contexto, a difamada tese da "aliança com a burguesia nacional", o compromisso histórico constituía ampla frente que buscava articular todos os grupos e classes sociais de oposição ao regime militar, incluindo aí os grupos e classes sociais ideologicamente identificados ao liberalismo. Apesar de enfatizar a centralidade da classe operária no projeto de construção de um Estado democrático, tal circunstância não implicaria a forma de governo exclusivamente exercida pelo proletariado. No entanto, quais as razões da derrota desse projeto naquela conjuntura?

Renovadores: intelectuais orgânicos da nova classe operária?

Nos *Cadernos do Cárcere*, Gramsci faz uma sugestiva observação para o entendimento da relação que se estabelece entre determinada classe ou grupo social que desempenha papel fundamental no mundo da produção e os intelectuais. Segundo o autor:

Todo grupo social, nascendo no terreno originário de uma função essencial no mundo da produção econômica, cria para si, ao mesmo tempo, organicamente, uma ou mais camadas de intelectuais que lhe dão homogeneidade e consciência da própria função, não apenas no campo econômico, mas também no social e político (GRAMSCI, 2001:15).

No que se refere propriamente à questão levantada anteriormente e que busca identificar as características do projeto em torno do compromisso histórico e das razões de sua derrota, a hipótese aqui levantada é a de que os intelectuais ligados à corrente renovadora não se constituíam, como intelectuais orgânicos da moderna classe operária oriunda do próprio padrão de desenvolvimento capitalista brasileiro, cuja principal expressão foi o movimento operário do ABC paulista do final da década de 70 – que, entre outras coisas, foi capaz de projetar a principal liderança política no País atualmente. Havia, por parte dos intelectuais renovadores, a percepção da necessidade de se estabelecer um vínculo orgânico entre partido e sindicatos na luta pela democracia no País. Nesse caso, o partido seria o agente capaz de conduzir o movimento operário e sindical para além de uma atuação política puramente corporativa, projetando-os para a luta pelo próprio poder do Estado e pela hegemonia na sociedade. A esse respeito, veja-se, por exemplo, a seguinte afirmação de um dos representantes da corrente renovadora:

... a articulação entre fábrica e sindicatos e de ambos com os partidos democráticos constitui-se no novo modo de organização da vontade operária, com a predominância do envolvimento político da classe sobre sua dimensão sindical; que a luta por autonomia e a liberdade sindicais representa o núcleo da tática do movimento operário e sindical, com primazia sobre quaisquer condicionantes, dada sua estreita associação com as lutas por democracia política ao nível da sociedade (WERNECK VIANNA, 1983: 25).

Porém, é importante observar que o perfil das lideranças sindicais de meados dos anos 70 no Brasil vinha alterando-se significativamente diante do corte operado pela ditadura militar em relação ao período anterior a 1964, dando origem

ao "Novo Sindicalismo", movimento que surgiu nos anos 1970 e teve como características principais a crítica à CLT, à intervenção do Estado nas relações entre patrões e empregados e a defesa da livre contratação, mediada pelo sindicato, entre capital e trabalho. Esse é um dado importante para ser considerado, pois é um indicativo de que no momento em que os intelectuais renovadores disputavam a liderança do PCB e elaboravam um projeto de poder, tal partido encontrava-se em processo de dissociação definitiva em relação ao moderno proletariado brasileiro, configurado a partir da expansão do capital industrial no País nas décadas de 60 e 70. Rodrigues Netto fez uma observação pertinente a esse respeito:

Tudo indica que, na maior parte dos casos, tratava-se de dirigentes sem ligações com o esquema comunista-petebista anterior a 1964 e com as organizações políticas de esquerda, clandestinas ou semiclandestinas, que se constituíram após o golpe de 1964. Consequentemente, a ascensão dessa geração de sindicalistas não foi barrada pelo Ministério do Trabalho ou pelos organismos de segurança (RODRIGUES NETTO, 1980: 14).

O PCB, portanto, ia perdendo seus vínculos com parcela significativa do proletariado, impossibilitado que estava de atuar nos sindicatos, um dos seus principais canais de comunicação com os trabalhadores. Nesse sentido, é muito pertinente a explicação de Secco (2002), mencionado no início do texto, ao afirmar que os equívocos das visões do PCB devem ser entendidos em função da sua inadequação aos grupos sociais que queria representar. Indiretamente, a própria leitura de Raimundo Santos aponta para essa hipótese, ao afirmar que "a concepção de gradualismo reformador pluriclassista" (SANTOS, 1994: 14) afastou-se do "modelo da tese da centralidade operária, oriunda da tradição marxista". Embora o autor em questão não apresente isso como fato negativo e explicativo da derrota do próprio projeto político formulado pelos renovadores.

Assim, apesar do fato de que o projeto de hegemonia formulado pelos intelectuais renovadores para o PCB entre os anos de 1975 e 1982 buscar a incorporação do movimento sindical ao partido político, com o partido projetando-se como o principal articulador dos interesses do proletariado frente as demais classes e o Estado, tornava-se cada vez mais difícil a realização de tal intento, mesmo com uma vitória dos renovadores na disputa interna do partido. Por outro lado, a própria opção do PCB, incluídos aí os renovadores, em atuar prioritariamente nas instituições políticas do Estado, via MDB, para desarticular o regime militar também contribuía, ainda que indiretamente, para esse distanciamento em relação ao novo movimento operário.

Nesse sentido, a fundação do Partido dos Trabalhadores (PT) em 1980 já evidenciava a derrota do PCB na disputa pela direção da classe operária, especialmente aquela oriunda do ABC paulista, para os próprios dirigentes sindicais que lideraram o movimento operário durante as greves do período 1978-1980.

Conclusão

Após o apontamento das razões que levaram os intelectuais renovadores à derrota no interior do PCB e no próprio campo da esquerda brasileira no início dos anos 1980, cabe ressaltar que esse fato não deve ser entendido apenas como resultado circunstancial de disputa interna ocorrida em determinado partido político, mas, além disso, deve-se ressaltar que esse evento liga-se profundamente a um momento não apenas de renovação no campo da esquerda, como a fundação do PT em 1980, da Central Única dos Trabalhadores (CUT) em 1983, do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) 1984, além da expansão de uma série de outros movimentos sociais que não tinham caráter propriamente classista (movimentos em defesa dos direitos dos homossexuais, negros etc.). Veja-se a própria modificação no perfil econômico-social da sociedade brasileira, impulsionada pela expansão capitalista levada a cabo pelo regime militar nas décadas de 1960 e 1970. O PCB, oriundo das lutas operárias da década de 1910 e início de 1920, desenvolvera sua política em outro contexto de lutas sociais e de classes, contexto esse que já estava irreversivelmente modificado no início dos anos 1980.

Tal modificação não teria implicações apenas no que se refere a mudanças no perfil das classes e grupos sociais que constituíam a sociedade brasileira, mas também nas demandas sociais a serem encaminhadas para o plano da política, fator esse que foi mais bem percebido e utilizado pelo recém fundado PT. Nesse cenário, os intelectuais renovadores foram derrotados no seu intento de se projetarem como orgânicos a um novo movimento político e uma nova classe operária.

Referências

- AGGIO, Alberto (Org.). *Gramsci: a vitalidade de um pensamento*. São Paulo: Fundação Editora da Unesp, 1998.
- ARAÚJO, Caetano. Werneck Vianna, um clássico moderno. *Gramsci e o Brasil*. Juiz de Fora, 08/2009. Temas Brasil. Disponível em: <http://www.acesa.com/gramsci/?page=visualizar&id=1127>. Acesso em: 1º set. 2009.

- COUTINHO, Carlos N. *A Democracia como Valor Universal*. São Paulo: Ciências Humanas, 1980.
- DEL ROIO, Marcos. Leandro Konder e um capítulo da história dos intelectuais. In: PINASSI, M. O. (Org.). *Leandro Konder: a revanche da dialética*. São Paulo: Boitempo, 2002, v. 1, p. 127-142.
- GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do Cárcere*. 6 v. Tradução e organização de Carlos Nelson Coutinho, Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999-2002.
- MAZZEO, Antonio C. *Sinfonia Inacabada: a política dos comunistas no Brasil*. Marília: Unesp/Marília; São Paulo: Boitempo, 1999.
- RODRIGUES NETTO, L.M. *Trabalhadores, Sindicato e Industrialização*. São Paulo: Brasiliense, 1980.
- SANTOS, Raimundo. *O Pecebismo Inconcluso: escritos sobre ideias políticas*. 2 ed. rev. e aum. Rio de Janeiro: Sociedade Rural, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 1994.
- SECCO, Lincoln. *Gramsci e o Brasil. Recepção e difusão de suas ideias*. São Paulo: Cortez, 2002.
- TOGLIATTI, Palmiro. *Socialismo e Democracia: obras escolhidas – 1944/1964*. Rio de Janeiro: Ilha, 1980.
- WERNECK VIANNA, Luiz W. *A classe operária e a abertura*. São Paulo: Cerifa, 1983.
- _____. *A revolução passiva: Iberismo e Americanismo no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1997.
- _____. *Liberalismo e Sindicato no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

Resumo

O artigo faz uma análise histórica do projeto de Estado formulado no interior do PCB por um grupo de jovens intelectuais de formação marxista, também designados como renovadores, e que teve nos conceitos de compromisso histórico e democracia como valor universal, ambos de matriz italiana, suas expressões sínteses. O recorte histórico da pesquisa compreende os anos de 1975, quando os intelectuais ligados à corrente renovadora passam a disputar a liderança do Partido, e 1982, ano do VII Congresso do Partido que teria como um de seus principais desdobramentos a saída do partido de alguns dos mais expressivos representantes da corrente renovadora. Nesse período pode-se identificar, de modo privilegiado, a constituição do projeto do compromisso histórico pelos intelectuais comunistas, exatamente

por ser ele uma resposta política aos movimentos decisivos de transição do regime militar para um novo Estado de direito. Por outro lado, indaga-se sobre o significado de tal projeto para a relação entre o PCB e a classe trabalhadora no período, tendo em vista a progressiva perda de influência do Partido nas organizações políticas da classe operária a partir dos anos 1970.

Palavras-chave: Intelectuais renovadores; PCB; Democracia

Abstract

This research proposes a historical analysis of the political project formulated by a group of young Marxists intellectuals, also known as renovators. This project had expression by the use of the Italian concepts "historic compromise" and "democracy as a universal value". The period to the analyses is situated between 1975, when these intellectuals were disputing the party leadership, and 1982, when occurred the Seventh Party Congress that would have as one of its main developments the output of some of most significant representatives of the renovators. During this period we can identify, in a special way, the constitution of the historic compromise project according the formulation by the communists intellectuals, what was a political answer to the challenge of conquest the political power during the transition from military rule to a State law. Moreover, it is investigate the meaning of this project for the relationship between the PCB and the working class in the period, when a progressive loss of influence of this party in the political organizations of the working class occurred.

Key words: Renovators intellectuals; PCB; Democracy

Resumen

Esta investigación propone un análisis histórico del proyecto de Estado formulado en el interior del PCB por un grupo de jóvenes intelectuales de formación marxista, también conocido como renovadores, y que han tenido en los conceptos de compromiso histórico y democracia como valor universal, ambos de matriz italiana, sus expresiones síntesis. El rasgo histórico de la investigación comprende los años 1975, cuando los intelectuales ligados a la corriente renovadora pasan a disputar la dirección del partido, y 1982, año del VII Congreso del Partido que tendría como uno de sus principales desdoblamientos la salida del Partido de algunos de los más

expresivos representantes de la corriente renovadora. En este período es posible identificar la consolidación del proyecto de compromiso histórico por los intelectuales comunistas, precisamente porque es una respuesta política a los movimientos decisivos de la transición del gobierno militar al Estado de derecho. Por otra parte, se cuestiona el sentido de este proyecto para la relación entre el PCB y la clase obrera en el período, teniendo en cuenta la progresiva disminución de la influencia del Partido en las organizaciones políticas de la clase obrera desde los años 1970.

Palabras clave: Intelectuales renovadores; PCB; Democracia

OPINIÃO

Eliane Maria Cherulli Carvalho
Mestre em Educação pela UCB-DF. Professora da UPIS.

Eliane Maria da Silva
Graduada pela UFG. Funcionária do Ministério da Educação.

Política pública de material didático para Educação de Jovens e Adultos no âmbito do Governo Federal

Introdução

O objetivo do presente artigo é analisar a política pública de material didático para Educação de Jovens e Adultos proposta pelo Governo Federal e discutir se ela será ou não efetiva e, sendo necessário, propor alterações. Para tanto, será necessário conhecer o sistema de Educação de Jovens e Adultos – EJA; acompanhar a evolução dessa área e a política de material didático e apresentar a estrutura dessa última, na forma proposta pelo Governo Federal.

Como aspectos relevantes do estudo destacam-se o desenho da política pública de material didático para EJA proposta pelo Governo Federal e sua análise como forma de verificar sua eficiência junto ao público destinado.

Para tanto, vários questionamentos deram corpo ao problema levantado acerca do tema, a saber: (1) Como está estruturada a política pública de material didático para Educação de Jovens e Adultos proposta pelo Governo Federal? (2) Como essa política é desenvolvida? As outras esferas de governo (estadual e municipal) e a sociedade civil organizada participam do desenvolvimento dessa área? (3) Qual a situação efetiva para os educadores e educandos jovens, adultos e idosos? O material didático atende às suas necessidades e auxilia na ampliação do conhecimento?

Espera-se, com este artigo, contribuir para a socialização do tema, discussão e, quem sabe até, contribuir para possíveis alterações no setor, uma vez que o tema é de interesse do Governo Federal, do público de EJA, de educadores, de estudiosos do tema, da sociedade civil.

A política de Educação de Jovens e Adultos no tempo

Observa-se que a quase totalidade dos trabalhos acadêmicos e textos produzidos acerca da Educação de Jovens e Adultos começa com "breve relato", "retrospectiva", "retorno ao passado"; enfim, não importa o termo utilizado. O fato

é que quase sempre aparece o contexto histórico da EJA. Para o leitor que possui algum conhecimento da modalidade, pode ser cansativo e monótono deparar-se com essa parte do trabalho acadêmico ou texto.

Contudo, a existência desse relato é menos prejudicial ao leitor e ao texto do que sua ausência, uma vez que existe a possibilidade de não se conhecer o surgimento e/ou evolução da Educação de Jovens e Adultos no País. Assim sendo, o presente capítulo apresenta, em ordem cronológica, os períodos mais importantes para a EJA, no que se refere à sua importância para essa política educacional no âmbito do Governo Federal.

A passagem pelo contexto histórico e evolutivo da EJA na política educacional brasileira é importante para compreendermos a ação quanto ao material didático específico para essa modalidade de ensino, entendendo a lógica da discussão, elaboração e especificidade desse material.

Di Pierro, Joia e Vera Masagão (2001) apresentam um cenário de EJA entre 1934 a 1996. Nesse período, aconteceram movimentos afirmativos e contrários à boa evolução da EJA como modalidade de ensino e como política de governo.

Para muitos, a educação de adultos constituiu-se tema recente no âmbito da política pública do País, mais especificamente da educação básica. Todavia, a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934, na alínea "a" do parágrafo único do art. 150 já normatizava a oferta da educação de adultos como competência da União. De acordo com essa Carta, competia à União oferecer "ensino primário integral gratuito e de frequência obrigatória extensivo aos adultos".

Contudo, isso não foi suficiente para que a EJA constituísse tema de política educacional. Foi a partir da década de 1940, que essa modalidade de ensino começou a tomar corpo com iniciativas mais concretas no sentido de disponibilizar escolarização à população até então excluída do sistema formal de ensino.

A criação de proposta metodológica e paradigma pedagógico específicos para EJA só veio a ocorrer no início dos anos de 1960, quando o trabalho de Paulo Freire passou a influenciar diversas experiências de educação de adultos realizadas por atores distintos com alguma ligação ao aparato governamental. Como exemplo pode-se citar, em 1961, o caso do Movimento de Educação de Base – MEB e do Movimento de Cultura Popular do Recife. Esses programas defendiam "a necessidade de realizar uma educação de adultos crítica, voltada à transformação social e não apenas à adaptação da população a processos de modernização conduzidos por forças exógenas."¹

Em 1964, o Ministério da Educação organizou o Programa Nacional de Alfabetização de Adultos estruturado sob a orientação de Paulo Freire. Porém, essa e

outras experiências desapareceram ou foram desestruturadas sob o regime militar instaurado nesse mesmo ano.

O Movimento Brasileiro de Alfabetização – Mobral foi instituído em 1969 pelo governo federal com abrangência nacional e o objetivo de oferecer alfabetização a amplas parcelas dos adultos analfabetos nas mais variadas localidades do País. O governo federal investiu significativos recursos em sua montagem e organização. Contudo, ao longo dos anos de 1970, o Mobral ampliou a atuação objetivando sua sobrevivência e, mais para o final do período, a responder às críticas acerca dos números que apresentava como resultado ou à insuficiência do domínio rudimentar da escrita que promovia. Assim, o Mobral foi perdendo credibilidade e em 1985 foi extinto.

Nesse mesmo ano, criou-se a Fundação Educar, que assimilou a estrutura do Mobral. A Fundação passou a dar apoio técnico e financeiro a iniciativas de governos estaduais e municipais e a entidades civis, abrindo mão do controle político pedagógico da educação que oferecia.

No ano de 1971, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, que "fixou diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências," foi aprovada trazendo certa flexibilidade acerca da conclusão dos estudos dos adolescentes e adultos ao instituir o curso supletivo. De acordo com o Art. 24, "o ensino supletivo terá por finalidade: a) suprir, a escolarização regular para os adolescentes e adultos que não a tenham seguido ou concluído na idade própria". O parágrafo único do art. 51 também determina que entidades particulares que recebam recurso ou auxílio do Poder Público ofereça o Curso Supletivo.

Em 1990, o então recém empossado presidente Fernando Collor de Mello extinguiu a Fundação Educar, sucessora do Mobral. Em seguida, o Ministério da Educação lançou o Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania – PNAC, objetivando mobilizar a sociedade em prol da alfabetização de crianças, jovens e adultos. A mobilização seria feita por comissões envolvendo órgãos governamentais e não-governamentais. Porém, um ano mais tarde, o Programa foi extinto, pois as comissões não exerciam nenhum controle sobre a destinação dos recursos alocados.

Para agravar ainda mais a situação da Educação de Jovens e Adultos, em 1996, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, uma emenda à Constituição suprimiu a obrigatoriedade do Ensino Fundamental aos jovens e adultos, mantendo apenas a garantia de sua oferta.

A nova redação dada ao Inciso I, do art. 208 da Constituição Federal, desobriga o Estado de oferecer a modalidade de EJA, o que significando menos recurso alocado e investido na educação.

Ainda em 1996, o governo federal criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF, Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. O Fundef excluiu as matrículas no ensino supletivo do cálculo do número de alunos do ensino fundamental, que é a base de cálculo para o repasse dos recursos para estados e municípios, desestimulando a oferta de vagas na Educação de Jovens e Adultos. Outro agravante para a manutenção da EJA no País.

Maria Margarida Machado (2009) também apresenta um cenário acerca da política pública da Educação de Jovens e Adultos e o ponto de partida para continuarmos com a linha do tempo é o novo desenho da EJA dado pela nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Essa lei renova as esperanças do cidadão jovem e adulto analfabeto ou que ainda não concluiu o ensino fundamental, pois traz de volta o dever do Estado com relação à oferta da educação escolar pública, deixando clara a concepção de EJA como modalidade de ensino.

Ainda em 1996, o governo federal criou o Programa Alfabetização Solidária – PAS com o propósito de desencadear ações para combater o analfabetismo, levando a alfabetização aos municípios com maiores índices de analfabetismo, localizados nas regiões Norte e Nordeste, para que chegassem, pelo menos, à média nacional. As estratégias utilizadas no Programa eram: mobilização nacional, implantação de um projeto piloto como referência, a busca de parcerias, a avaliação permanente e a mobilização da juventude.

O Plano Nacional de Educação – PNE, Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001, foi outro marco legal que trata da Educação de Jovens e Adultos. O PNE instituiu a década da educação, de 2001 a 2010 e apresenta vários objetivos e metas para todas as modalidades e níveis de ensino.

Para a modalidade de Educação de Jovens e Adultos, o PNE apresenta 26 objetivos e metas que, em sua grande maioria, ainda não foram alcançadas. Vale destacar que já estamos no ano de 2011.

Dos 26 objetivos e metas, destacam-se oito – números 1, 2, 3, 5, 10, 17, 18 e 26² – como sendo alguns dos que foram trabalhados pelo governo federal. Cada um com grau diferenciado de atendimento.

Para cumprir com o estabelecido no item 1, o governo federal criou o Programa Brasil Alfabetizado – PBA por meio do Decreto Presidencial nº 4.834, de 8 de setembro de 2003 que, em 2007, foi revogado pelo Decreto nº 6.093, de 24 de abril de 2007, que "dispõe sobre a reorganização do Programa Brasil Alfabetizado, visando a universalização da alfabetização de jovens e adultos de quinze anos ou mais, e dá

outras providências"³. O PBA é executado pelas secretarias estaduais e municipais de educação utilizando recursos repassados pelo Ministério da Educação. Atualmente, o programa está presente em todos os Estados brasileiros com cerca de 236.100 turmas de alfabetização.

O cumprimento dos itens 2, 3 e 10 não depende exclusivamente do governo federal. O Ministério da Educação é apenas um indutor de políticas públicas e os Estados e municípios têm autonomia para decidir se oferecerão ou não vagas para a Educação de Jovens e Adultos. Contudo, dos 5.564 municípios do País, 4.737 oferecem Educação Básica na modalidade de Educação de Jovens e Adultos.

Quanto ao item 5, em 2007, o Ministério da Educação instituiu o Programa Nacional do Livro Didático para Alfabetização de Jovens e Adultos – PNLA, por meio da Resolução nº 18, de 24 de abril de 2007. Os livros do PNLA foram distribuídos em 2008 e 2009 para as turmas do Programa Brasil Alfabetizado, nos municípios que fizeram adesão ao programa. Em 2009, a distribuição do PNLA foi ampliada por meio da Resolução/CD/FNDE nº 1, de 13 de fevereiro de 2009. Assim, em 2010, os livros foram distribuídos para as turmas do Programa Brasil Alfabetizado e para as escolas públicas que possuíam turmas de alfabetização na modalidade de EJA, nos municípios que aderiram ao programa.

Para o item 17, o governo federal instituiu a educação em prisões e atualmente possui turmas de Educação de Jovens e Adultos em cerca de 40 unidades prisionais espalhadas pelo território nacional.

Quanto ao item 18, várias instituições de Ensino Superior oferecem cursos de extensão aberto ao público. E, por fim, para cumprir com a determinação do item 26, foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Como a Educação de Jovens e Adultos faz parte da educação básica, o FUNDEB também garante o repasse de recursos aos estados e municípios para a criação e manutenção dessa modalidade de ensino.

Em 2001, foi criado o Programa Recomeço, também chamado de Programa Supletivo, regulamentado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE/MEC, por meio da Resolução CD/FNDE nº 10, de 20 de março de 2001.

Em 2003, o Programa Recomeço sofreu mudanças e passou a ser chamado de Programa Fazendo Escola. Foi regulamentado pela Resolução CD/FNDE nº 25, de 16 de junho de 2005 a qual não faz mais distinção de estados e municípios por índice de IDH, universalizando, assim, o apoio financeiro a todos os que têm matrículas em EJA. Também em 2003 foi instituído o Programa Brasil Alfabetizado citado anteriormente.

No ano de 2009, o Ministério da Educação criou o Programa Nacional do Livro Didático para Educação de Jovens e Adultos – PNLD-EJA, regulamentado pela Resolução nº 51, de 16 de setembro de 2009, com o objetivo de:

Art. 1º Prover as entidades parceiras do Programa Brasil Alfabetizado (PBA) e as escolas públicas de Ensino Fundamental na modalidade de Educação de Jovens e Adultos (EJA) federais ou das redes de ensino estaduais, municipais e do Distrito Federal com livros didáticos no âmbito do Programa Nacional do Livro Didático para Educação de Jovens e Adultos (PNLD EJA)⁴.

Os livros serão distribuídos aos beneficiários do PNLD-EJA, possivelmente, no início do ano de 2011 e o quantitativo distribuído obedecerá ao censo escolar de 2009. Com a criação do PNLD-EJA, o PNLA deixa de existir como programa, pois os livros didáticos para alfabetização de jovens e adultos foram incorporados ao novo programa. Assim, chegamos à elaboração do novo Plano Nacional de Educação 2011-2020.

Preocupado com o futuro da educação no País, o Governo Federal, já em 2009, deu início à elaboração do Plano Nacional de Educação 2011-2020. O PNE começou a tomar corpo com a realização de discussões democráticas promovidas pelo Ministério da Educação, pelo Congresso Nacional e pelo Conselho Nacional de Educação. O novo Plano apresenta característica distinta do Plano anterior, sendo construído com a participação de diferentes segmentos da sociedade.

No que se refere à EJA, a Portaria apresenta como prioridade a consolidação da política de Educação de Jovens e Adultos oferecida nos períodos diurno e noturno garantindo formação integral da alfabetização e das demais etapas de escolarização, assim como a educação ao longo da vida; a construção da política de EJA, pautada pela inclusão e qualidade social; estabelecimento de mecanismos para a oferta, acompanhamento e avaliação da EJA a distância, entre outros.

Ainda não existe texto final do PNE 2011-2020. Há dois documentos que norteiam sua elaboração, a saber: a Portaria CNE/CP nº 10, de 6 de agosto de 2009 e o Documento Base ou Documento Final oriundo da Conferência Nacional de Educação – CONAE, realizada em 1º de abril de 2010.

A Portaria nº 10 contém "Indicações para subsidiar a construção do Plano Nacional de Educação 2011-2010" e determina que o objetivo do futuro PNE será o de:

[...] garantir a universalização com qualidade da Educação Básica e a expansão e democratização com qualidade da Educação Superior, por meio de ações que visem:

inclusão de todos no processo educativo, com garantia de acesso, permanência e conclusão de estudos com bom desempenho; respeito e atendimento à diversidade cultural, étnica e racial; promoção da igualdade de direitos; e o desenvolvimento da gestão democrática⁵.

E o documento final "apresenta diretrizes, metas e ações para a política nacional de educação, na perspectiva da inclusão, igualdade e diversidade, o que se constitui como marco histórico para a educação brasileira na contemporaneidade"⁶.

Mesmo com todos os percalços pelos quais a Educação de Jovens e Adultos tem passado, pode-se observar que o governo federal tenta instituir ações afirmativas no sentido de garantir o que determina a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1993 e o Plano Nacional de Educação de 2001. Porém, sabe-se, também, que maiores esforços nesse sentido podem ser dispensados.

Como possibilidade de melhoria pode-se destacar a superação dos desafios de conquista de espaço na agenda educacional e de superação de velhas práticas e concepções equivocadas acerca da Educação de Jovens e Adultos além de maior proximidade com a sociedade civil organizada e maior articulação entre as esferas de governo estadual e municipal.

A política de material didático para Educação de Jovens e Adultos

Assim como a Educação de Jovens e Adultos, o material didático para a modalidade de ensino também possui uma história. É bem verdade que, em quase toda sua trajetória, esse tipo de material existiu à margem da política educacional do País.

A história do material didático para EJA inicia-se com os movimentos populares em 1962, mais especificamente pelo Movimento de Cultura Popular do Recife – MCP com o *Livro de leitura para adultos*.

No ano seguinte, em 1963, o Movimento de Educação de Base – MEB com o auxílio do professor Osmar Fávero, produziu o conjunto didático *Viver é lutar* destinado aos recém alfabetizados. Às vésperas do golpe militar, parte do material foi apreendida pela polícia de Carlos Lacerda, então governador do Estado da Guanabara, atual município do Rio de Janeiro.

Na década de 1960, o Movimento de Educação de Base do Estado de Goiás, produziu, sob a influência do Sistema de Alfabetização de Paulo Freire, o Conjunto Didático *Benedito e Jovelina*, o qual era utilizado na zona rural para alfabetização de jovens e adultos.

Durante o regime militar, a produção de material didático para esse tipo de educação ficou estagnada.

De 1990 a 2003, a Central Única dos Trabalhadores – CUT, o Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra – MST e o Sistema de Educação de Jovens e Adultos – SEJA, da Secretaria Municipal de Porto Alegre foram, de acordo com registros, produtores de material didático para EJA.

Ao fazermos um paralelo entre a trajetória da Política Pública de EJA e o material didático, percebe-se que a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de Julho de 1934, na alínea "a" do parágrafo único do art. 150 já normatizava a oferta da educação de adultos como competência do governo federal. Contudo, somente em 2007, por meio da Resolução/CD/FNDE nº 18, de 24 de abril de 2007, que dispõe sobre o Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovens e Adultos – PNLA 2008, o governo federal deu início à aquisição e distribuição de material didático específico para EJA, mais especificamente para a Alfabetização de Jovens e Adultos – AJA, como uma das ações de apoio ao Programa Brasil Alfabetizado.

Essa ação do Ministério da Educação veio para cumprir com a determinação constante do subitem 5 do Plano Nacional de Educação 2001-2010, integrante do item 5.3 dos Objetivos e Metas para a Educação de Jovens e Adultos, a saber:

5. Estabelecer programa nacional de fornecimento, pelo Ministério da Educação, de material didático-pedagógico, adequado à clientela, para os cursos em nível de Ensino Fundamental para jovens e adultos, de forma a incentivar a generalização das iniciativas mencionadas na meta anterior⁷.

E o Plano Nacional de Educação 2001-2010 por sua vez, veio para, entre outras coisas, cumprir com o compromisso firmado pelo Brasil na V Conferência Internacional sobre Educação de Adultos – CONFINTEA, realizada em julho de 1997, na cidade de Hamburgo na Alemanha. Na Conferência, a Educação de Adultos passou a ser reconhecida como processo contínuo, uma educação ao longo da vida que tem início no nascimento e vai até a morte.

E, ao considerar a educação de adultos como educação que se dá ao longo de toda a vida, um dos compromissos firmados foi no sentido de:

40. Estabelecer melhor sinergia entre os meios de comunicação, as novas tecnologias de informação e a educação de adultos:

[...]

h) promovendo a divulgação de materiais didáticos em âmbito regional e mundial⁸.

A Resolução nº 18, de 24/04/2007, que institui o PNLA, foi publicada em 2007 e os livros foram distribuídos em 2008 e 2009 às entidades parceiras⁹ do Programa Brasil Alfabetizado.

Para distribuição em 2010, o Ministério da Educação publicou a Resolução/CD/FNDE nº 1, de 13 de fevereiro de 2009, que dispõe sobre o Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovens e Adultos (PNLA). Nessa Resolução há duas alterações básicas. Uma referente às entidades parceiras do PBA e outra referente à ampliação da rede de atendimento para as escolas públicas que possuam turmas de alfabetização na modalidade de EJA.

Com a ampliação da rede de atendimento, todas as escolas públicas que possuam turmas de alfabetização em EJA e que fizeram adesão ao PNLA receberam os livros didáticos no período de junho a agosto de 2010. A ampliação do universo de estudantes atendidos no PNLA fez parte do movimento que garante a jovens, adultos e idosos o pleno direito à educação por meio do acesso a materiais de qualidade.

O programa nacional do livro didático para Educação de Jovens e Adultos – PNLD EJA

Como a modalidade de EJA não compreende somente a alfabetização, mas toda a educação básica, o Ministério da Educação instituiu, por meio da Resolução nº 51, de 16 de setembro de 2009, o Programa Nacional do Livro Didático para Educação de Jovens e Adultos – PNLD EJA, com objetivo de selecionar e distribuir obras e coleções didáticas para o público de EJA, compreendendo a alfabetização aos anos finais do ensino fundamental. A decisão por ampliar a rede de atendimento deve-se ao fato de o Ministério estimular a continuidade de estudos na EJA dos alfabetizandos oriundos do Programa Brasil Alfabetizado.

A partir da implantação do PNLD EJA, o PNLA deixou de existir de forma independente, pois foi incorporado ao novo Programa. Assim, o material didático distribuído pelo programa nacional do livro didático para Educação de Jovens e Adultos é composto por livros de alfabetização abrangendo os componentes curriculares¹⁰ de letramento e alfabetização linguística e alfabetização matemática destinados às turmas do Programa Brasil Alfabetizado e às turmas de alfabetização de jovens e adultos das escolas públicas.

Para as escolas públicas que oferecem os anos iniciais do ensino fundamental na modalidade de EJA, serão distribuídos livros didáticos abrangendo os componentes curriculares de letramento e alfabetização linguística, alfabetização matemática

ca, língua portuguesa, matemática, ciências, artes, história e geografia, podendo, ainda, haver um volume único de âmbito regional para as duas últimas disciplinas.

As escolas públicas que oferecem os anos finais do ensino fundamental na modalidade de EJA receberão livros didáticos abrangendo os componentes curriculares de língua portuguesa, matemática, ciências, história, geografia, artes e língua estrangeira moderna (Inglês ou Espanhol).

Quanto às escolas que oferecem o ensino médio, receberão os livros do Programa Nacional do Livro Didático – PNLD. Os livros serão os mesmos recebidos por escolas que não ofertam a modalidade de EJA, isso porque ainda não existem livros didáticos específicos para o ensino médio de EJA.

A caracterização das obras que compõe o PNLD EJA

A Resolução nº 51 regulamenta o Programa Nacional do Livro Didático para Educação de Jovens e Adultos; porém, para que o programa seja executado, faz necessária a publicação de edital de convocação. Para tanto, em setembro de 2009 foi publicado o edital convocando os editores a se inscreverem no processo de avaliação e seleção de obras/coleções didáticas destinadas à composição do PNLD EJA.

Entre outras informações, o edital traz as características que cada categoria deve conter. Por categoria, entende-se:

- Categoria 1: Obras didáticos consumíveis para Alfabetização de Jovens e Adultos;
- Categoria 2: Coleções didáticas¹¹ consumíveis destinadas ao primeiro segmento do Ensino Fundamental na modalidade Educação de Jovens e Adultos, compreendendo as etapas/ciclos de alfabetização e subsequentes, isto é, anos iniciais do Ensino Fundamental;
- Categoria 3: Coleções didáticas consumíveis destinadas ao segundo segmento do Ensino Fundamental na modalidade Educação de Jovens e Adultos, isto é, anos finais do Ensino Fundamental; e,
- Categoria 4: Obras didáticas, consumíveis, destinadas ao Ensino Fundamental na modalidade Educação de Jovens e Adultos, que contenham conteúdo de História Regional e Geografia Regional

A elaboração do edital seguiu a estrutura do edital do PNLD, programa que distribui livros didáticos para o ensino básico, porém observando e considerando as especificidades e características próprias e específicas que a modalidade de EJA exige, tais como: as diferentes formas de oferta da EJA no País, em termos de

organização do ensino; as distintas propostas curriculares, obedecendo a uma composição mínima de componentes curriculares; e à característica diversidade do público da EJA.

Consultando o edital, pode-se observar que o Ministério da Educação teve a preocupação de exigir dos autores e editoras que as obras inscritas obedeam a critérios específicos, tais como:

- Obras que atendam à diversidade.
- Livro consumível e CD em áudio nas coleções de língua estrangeira para que o educando os tenha sempre à disposição, facilitando, assim, o processo de ensino-aprendizagem.
- Subsídio ao educador por meio de um manual com informações, sugestões e temas para discussão específicos para a modalidade de EJA de acordo com a categoria. Esse critério é de suma importância, pois, infelizmente, muitos educadores de EJA contam com a própria sorte e/ou experiência no exercício da docência, visto que poucos tem acesso a uma formação específica.

Outras categorias de materiais didáticos para Educação de Jovens e Adultos

Dentro da política de material didático, além dos programas de livros didáticos já mencionados, o Ministério da Educação considera outras três categorias de material didático para a modalidade de EJA.

- 1) Acervo literário.
- 2) Tecnologias educacionais.
- 3) Produções culturais e científicas de educadores e educandos de EJA.

Acervo literário

Entende-se por acervo literário para Educação de Jovens e Adultos o conjunto de obras literárias, com textos em:

- Prosa (romance, novela, conto, crônica, teatro, fábula, biografia, diário, relato de experiência, texto de tradição popular [causos, lendas, provérbios, ditos populares]).
- Verso (poema, quadra, parlenda, cantiga, trava-língua, adivinha, canção, cordel) ou imagem destinado ao público neoleitor.
- Livros de histórias em quadrinhos artisticamente desenvolvidos para o público de EJA.

- Livros com narrativas de palavras-chave que vinculem imagens com palavras.
- Livros de narrativas por imagens com cores e técnicas diferenciadas como: desenho, aquarela, pintura, entre outros.

Nessa categoria, o Ministério da Educação seleciona, publica e distribui aos educandos de EJA, obras da Coleção Literatura para Todos. A coleção é composta por dez livros, sendo nove de obras literárias e um livro destinado ao educador. Pode-se dizer que é espécie de guia para nortear o trabalho do educador junto aos educandos no que se refere às formas de se trabalhar a literatura.

As obras que compõem a Coleção são escritas por autores brasileiros e africanos de países de língua portuguesa e são produzidas obedecendo a rígidos critérios para que se enquadrem às especificidades do público destinado: neoleitores jovens e adultos do Programa Brasil Alfabetizado, aos neoleitores privados de liberdade e neoleitores das escolas públicas que possuem matrículas de EJA.

As obras são inscritas num concurso literário chamado Concurso Literatura para Todos e são lidas e selecionadas por duas comissões compostas por profissionais da área altamente qualificados. As obras selecionadas são premiadas e publicadas. Embora o concurso já esteja em sua quarta edição, somente a primeira edição foi publicada e distribuída e contou com uma tiragem de cerca de 300.000 (trezentas mil) coleções.

A segunda e terceira edições estão sendo preparadas para publicação e distribuição em 2010 e 2011, respectivamente e contará com uma tiragem de aproximadamente 550.000 (quinhentas e cinquenta mil) coleções.

Tecnologias educacionais

Entende-se por tecnologias educacionais "processos, ferramentas e materiais de natureza pedagógica que estejam aliados a uma proposta educacional que evidencie sólida fundamentação teórica e efetiva coerência metodológica"¹².

O Ministério da Educação, por meio de suas Secretarias de Educação Básica – SEB; Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade – SECAD; Educação a Distância – SEED e Secretaria de Educação Especial – SEESP, divulgou chamamento público em 2009 e 2010 convocando os interessados a apresentarem tecnologias educacionais com "objetivo de avaliar e pré-qualificar tecnologias educacionais com vistas a identificar aquelas que apresentem potencial para promover a qualidade da educação básica pública em todas as etapas, níveis e modalidades de ensino"¹³.

Com a chamada pública, o Ministério pretendeu desenvolver referenciais de qualidade para utilização de tecnologias educacionais por escolas e sistemas de ensino, observando padrões de qualidade que orientem a organização do trabalho dos profissionais da área; estimular especialistas, pesquisadores, instituições de ensino e pesquisa e organizações sociais para criação de tecnologias educacionais, que contribuam para a elevação da qualidade da educação básica. Além de fortalecer uma cultura de produção teórica voltada para a qualidade dessa educação em seus referenciais concretos.

São consideradas tecnologias educacionais: produção audiovisual; produção de áudio; *softwares* educativos; tutoriais que transmitam informações pedagogicamente organizadas como se fossem um livro animado, um vídeo interativo ou um professor eletrônico; exercícios e práticas realizadas no computador; programação – uma espécie de programa de computador; aplicativos – processadores de textos e planilhas eletrônicas; multimídia e Internet; simulação e modelagem; jogos, brinquedos e materiais de manipulação.

Não são consideradas tecnologias educacionais: sistemas apostilados de ensino, livros didáticos, apostilas, livros de literatura, livros paradidáticos, atlas, dicionários, mapas e enciclopédias.

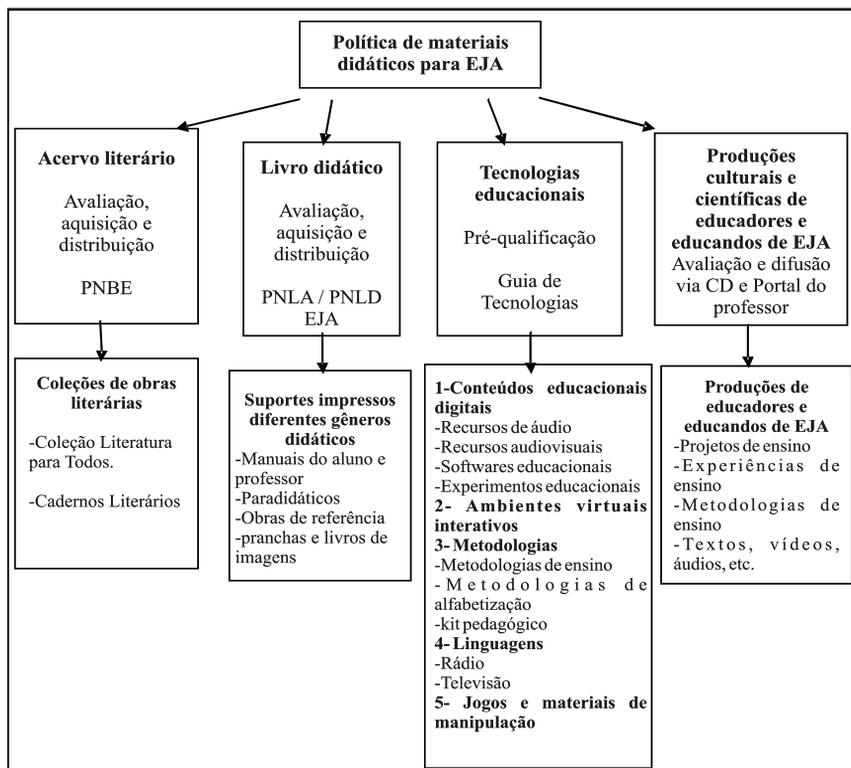
Produções culturais e científicas de educadores e educandos de EJA

Consideram-se produções culturais e científicas de educadores e educandos textos escritos como dissertações, narrativas, relatórios ou esquemas, painéis, mapas, maquetes, jogos, histórias de vida, histórias locais, entre outros.

Segundo Mello, "esse tipo de produção por parte dos alunos e professores consiste numa forma de criação de material didático resultante do domínio do conhecimento obtido no decorrer do processo de aprendizagem. São exemplos os livros coletivos, *sites*, *blogs*, *softwares*, dentre outros"¹⁴.

Todas essas produções podem ser postadas numa página da web chamada Portal do Professor no sitio <http://portaldoprofessor.mec.gov.br/index.html>. O Portal, lançado em 2008 pelo Ministério da Educação em parceria com o Ministério da Ciência e Tecnologia, tem como objetivo, apoiar os processos de formação dos professores brasileiros e enriquecer a sua prática pedagógica. É um espaço público e pode ser acessado por todos os interessados.

Diante do exposto, a estrutura da política de material didático para a Educação de Jovens e Adultos pode ser assim representada:



Fonte: MELLO, Paulo Eduardo Dias de. *Política de materiais didáticos para Educação de Jovens e Adultos: reflexões e indicativos*. Natal, RN: EDUFRRN, 2009. p. 70

Para Mello, numa concepção mais ampla, pode-se chamar de material didático

[...] todos os materiais, recursos ou meios que o professor utiliza com o fim precípua de ensinar um determinado conteúdo de certa disciplina escolar [...] O material didático também pode ser definido como todo suporte material, seja ele impresso ou eletrônico, utilizado para a apresentação de um determinado conteúdo do saber ou área disciplinar, ou para a realização de uma determinada atividade de aprendizagem pelo estudante, ou seja, para a realização de um exercício escolar¹⁵.

Para a modalidade de EJA, esse conceito ampliado permite que a política de material didático tenha a maior abrangência possível, visto que acolhe um leque de recursos que circulam nos meios de aprendizagem da Educação de Jovens e Adultos.

Além do conceito, é interessante observar também, suas funções. A saber:

- Mediar a interação entre o educador e o aluno no processo de construção do conhecimento.
- Facilitar a apreensão de conceitos, o domínio de informações e uma linguagem específica de cada disciplina e o desenvolvimento de habilidade e competências.
- Proporcionar diversas situações de ensino-aprendizagem na sala de aula: informar, criar conflitos, induzir à reflexão, despertar interesses, motivar, sistematizar conhecimentos já dominados, introduzir problemáticas, propiciar vivências culturais, literárias e científicas, sintetizar ou organizar informações e conceitos e avaliar conquistas¹⁶.

É importante destacar que essas funções só terão efetividade se forem consideradas as dimensões, especificidades, público e contexto em que ocorre a aprendizagem, pois como dito anteriormente, o público de EJA é diferenciado, pois são jovens, homens e mulheres trabalhadores(as) que tem uma história, uma visão de vida e leva para a sala de aula uma enorme bagagem de conhecimento e experiência, além de possuir uma leitura de mundo que deve ser considerada. E, se a política de material didático não considerar esse contexto real, por certo, estará fadada ao fracasso.

A Educação de Jovens e Adultos e a política de material didático

Observa-se que tanto a Educação de Jovens e Adultos quanto o material didático específico para essa modalidade de ensino tiveram sua origem fora da política educacional do governo federal. Ambos tiveram início nos movimentos sociais e na educação popular como educação não-formal. Entende-se por educação não-formal toda atividade organizada e sistemática realizada fora do sistema formal de educação, com o objetivo de promover determinados tipos de aprendizagem a grupos específicos de uma população, sejam adultos ou crianças.

Todavia, esse quadro não reflete toda a gravidade da situação, pois, pode-se considerar, de forma bem simplória e inocente, que nos anos de 1930, início dos movimentos em torno da Educação de Jovens e Adultos, não existia um reconhecimento, uma posição formal acerca da relevância dessa Modalidade de Ensino por parte do governo federal. Como dito, tudo começou com o movimento dos próprios interessados.

O que realmente demonstra a gravidade, a falta de interesse e um pensamento equivocados do governo federal frente à EJA é o posicionamento do então

Ministro da Educação do governo Collor, José Goldemberg. Em agosto de 1991, ao ser entrevistado pelo jornal, *O Estado de São Paulo*, foi questionado se o analfabetismo de adultos deixaria de ser prioridade do Ministério da Educação. A resposta foi:

Goldemberg: Deixa sim. E depois de três dias como ministro já recebi muitas manifestações de apoio pela medida. Temos de estancar a fonte de analfabetos, nos primeiros anos de escola, e não tentar alfabetizar os adultos (O Estado de S. Paulo, 22/08/1991)¹⁷

Em outra entrevista ao *Jornal do Brasil*, Goldemberg disse:

O grande problema de um país é o analfabetismo das crianças e não o dos adultos. O adulto analfabeto já encontrou o seu lugar na sociedade. Pode não ser um bom lugar, mas é o seu lugar. Vai ser pedreiro, vigia de prédio, lixeiro ou seguir outras profissões que não exigem alfabetização. Alfabetizar o adulto não vai mudar muito sua posição dentro da sociedade e pode até perturbar. Vamos concentrar nossos recursos em alfabetizar a população jovem. Fazendo isso agora, em dez anos desaparece o analfabetismo (Jornal do Brasil, 23/08/1991)¹⁸

Sergio Costa Ribeiro, Pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, numa entrevista à revista *Veja*, em junho de 1993, defende posição muito parecida. De acordo com ele, "alfabetizar adultos é um suicídio econômico; um adulto que não sabe ler já se adaptou a esta situação"¹⁹. Esse posicionamento já seria inaceitável nos anos de 1930 e, na década de 1990 é inconcebível que o governo federal defenda e pratique essa política, ou melhor, a falta dela.

Isso ainda não é tudo. Mesmo o País contando com legislação que regula a existência e o financiamento da Educação de Jovens e Adultos, como é o caso da Constituição Federal de 1988 – Art. 208 e 211 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 – Art. 4º, o governo de Fernando Henrique Cardoso criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF, Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, excluindo as matrículas no ensino supletivo do cálculo do número de alunos do ensino fundamental, que é a base de cálculo para o repasse dos recursos para estados e municípios, desestimulando-os a ampliar a oferta de vagas na Educação de Jovens e Adultos.

Com esse posicionamento do governo federal, não se podia esperar que a Educação de Jovens e Adultos fosse considerada e incluída definitivamente na política educacional do País como direito de todos conforme estabelecido no art. 205 da Constituição Federal/88.

Não há dúvida de que o analfabetismo das crianças é um problema e que mais recursos públicos devem ser investidos na formação e no salário dos educadores, na infraestrutura da rede pública de ensino, na alimentação e no transporte escolar e até no material didático fornecido. Contudo, o analfabetismo dos jovens, adultos e idosos também é problema para o qual o governo federal não deve medir esforços para solucionar.

Onde fica a garantia de gozo do direito de todo cidadão expresso na Constituição Federal? O jovem, adulto e idoso analfabeto não tem o direito de ter sua condição de analfabetismo alterada e de escolher o que quer ser e fazer na vida? Onde está o livre arbítrio? Não somos todos iguais perante a Lei?

A educação de crianças e adultos não são excludentes, são componentes indissociáveis do mesmo processo de elevação dos níveis educacionais de toda a coletividade. Estudos tem mostrado que nas famílias onde os adultos são alfabetizados, o nível de escolaridade das crianças é maior que nas famílias cujos pais são analfabetos. Assim, ao alfabetizar um jovem, um adulto ou um idoso, o governo estará elevando o nível de escolaridade das crianças, inibindo, assim, o aumento de adultos analfabetos. É só uma questão de raciocínio e bom senso. É a educação ao longo da vida, a qual está estruturada sob os quatro pilares da aprendizagem: aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a ser e aprender a conviver com os outros.

Seguindo a mesma linha de descaso por parte do governo federal, está a política de material didático para a EJA. Assim como a Educação de Jovens e Adultos teve início nas camadas populares, o material didático também começou a ser pensado e elaborado por iniciativa dos movimentos sociais.

Antes do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, não se mencionava a existência e a formulação de tal política, embora já se contasse com documentos – Declaração de Hamburgo de 1997 – e legislação – Plano Nacional de Educação de 2001, acerca da disponibilização de material didático por parte do Governo.

Foi a partir de 2004, com a criação da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade – SECAD do Ministério da Educação, que a política de EJA e de material didático específico para essa modalidade de ensino passou a ser pensada e formulada, chegando aos programas de livros didáticos já mencionados no capítulo anterior – PNLA, PNLD EJA, assim como as outras categorias de

material didático: acervo literário, tecnologias educacionais e, produções culturais e científicas de educadores e educandos de EJA.

Ainda não é o ideal, pois numa análise mais aprofundada, observa-se que, apesar da existência de legislação própria para aquisição e distribuição de livro didático, não há diretriz clara, parametrização acerca da Política Pública de material didático. Ao se observar o Edital de convocação para inscrição no processo de avaliação e seleção de obras e coleções didáticas para o Programa Nacional do Livro Didático para Educação de Jovens e Adultos – PNLD EJA 2011, de 18/09/2009, percebe-se que há existe uma relação de temas mínimos a serem abordados. O que existe são os componentes curriculares mínimos.

Talvez essa ausência seja devido às especificidades dessa modalidade de ensino, uma vez que seria bastante complicado determinar quais temas deveriam ser abordados nas obras, pois cada região, cada Estado, cada povo possui suas especificidades, sua cultura, suas necessidades, seus costumes, sua leitura de mundo.

Por outro lado, são essas especificidades que dão características próprias à Educação de Jovens de Adultos e por isso não podem ser desconsideradas pela política de material didático e tão pouco pelos autores e editoras. À medida que o educando não se reconhece, não identifica no material didático que suas necessidades estão sendo abordadas, o processo de ensino-aprendizagem não se completa, pois ele não percebe nenhuma utilidade no que está "aprendendo" e, aí então, torna-se mais um número na estatística da evasão escolar. Contudo, há de se concordar que, mesmo não sendo o ideal, é melhor ter um material que necessite de ajustes do que não ter.

Saindo um pouco do universo do livro didático e entrando nas outras categorias que compõem a estrutura da política de material didático para EJA, observa-se que o Ministério da Educação não tem medido esforços para ampliar o leque de recursos pedagógicos com o objetivo de facilitar o acesso dos alfabetizandos e educandos de EJA à leitura por meio de obras literárias de qualidade escritas especificamente para eles, assim como outros recursos pedagógicos proporcionando melhores condições e maiores oportunidades de ampliar seus conhecimentos, exercendo assim, seu direito de cidadão.

Enfim, a política de material didático assim como está estruturada se enquadra nas diretrizes estratégicas que o Ministério da Educação, por meio da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade estabeleceu para enfrentar os desafios da educação de pessoas jovens, adultas e idosas, quais sejam:

- Fortalecimento da alfabetização como política pública.
- Estímulo à continuidade dos estudos.
- Centralidade da educação como ação articuladora das políticas sociais do Governo Federal.

- Concepção de EJA com direito à educação ao longo da vida.
- Institucionalização da avaliação de aprendizagem na EJA, objetivando elevar gradativamente a qualidade na modalidade.

A formação inicial e continuada dos educadores de EJA deveria ser outra diretriz estratégica. É indiscutível que professores bem formados e qualificados eleva o nível de qualidade do processo de ensino-aprendizagem e essa formação deve ser enriquecida com a utilização dos materiais didáticos disponibilizados pelo Ministério.

Contudo, sem dúvida, é o início de uma política pública que tem tudo para dar certo proporcionando mais oportunidade ao público de EJA de sair da condição de analfabetismo, continuar nos estudos ampliando seus conhecimentos e exercendo seu direito de lutar por seus direitos, enquanto cidadãos dotados de todas as capacidades que lhes foram, de alguma forma e em algum momento, negadas.

Considerações finais

Depois de apresentar o contexto histórico e evolutivo da política pública de Educação de Jovens e Adultos e da política pública de material didático para essa modalidade de ensino, pode-se tirar algumas conclusões, que podem não ser finais e sim provisórias e ou iniciais.

Antes, porém, é de lembrar que o objetivo do presente artigo é analisar a política pública de material didático para Educação de Jovens e Adultos proposta pelo governo federal e discutir se ela será ou não efetiva. E, sendo necessário, propor alterações.

Pode-se afirmar que a política pública de material didático para EJA apresenta estrutura muito interessante, pois não está focada somente no livro didático. Já que é esta a ideia que nos vem à cabeça quando se fala em material didático.

A política está estruturada sob quatro eixos que se complementam e que auxiliam o educador no desenvolvimento do seu trabalho de docência e dão possibilidade ao educando de ter contato com um aparato pedagógico e didático mais diversificado proporcionando mais conhecimento e uma maior probabilidade de sucesso no processo de ensino-aprendizagem.

Os quatro eixos são:

- Livro didático com avaliação, aquisição e distribuição de obras e coleções que compõe o Programa Nacional do Livro Didático para Educação de Jovens e Adultos – PNLD EJA. Os livros são destinados à alfabetização, anos iniciais e anos finais do Ensino Fundamental na modalidade de EJA.
- Acervo literário com avaliação, aquisição e distribuição da Coleção Lite-

ratura para Todos destinada aos neoleitores jovens, adultos e idosos.

- Tecnologias educacionais com avaliação e pré-qualificação de tecnologias educacionais com vistas a identificar aquelas que apresentem potencial para promover a qualidade da Educação Básica pública em todas as etapas, níveis e modalidades de ensino.
- Produções culturais e científicas de educadores e educandos de EJA: textos escritos como dissertações, narrativas, relatórios ou esquemas, painéis, mapas, maquetes, jogos, histórias de vida, histórias locais, entre outros que podem ser postados e disseminados via Portal do Professor.

Quanto à efetividade da política de material didático, bem, isso depende de vários fatores, tais como: a qualidade gráfica e técnica do material distribuído, a adequação do material e dos temas ao público destinado, a forma com que o educador trabalha o material, a formação e qualificação do educador, as condições físicas e espaciais em que ocorre a ação educativa, entre outros. Parece obvio e desnecessário dizer, mas se o material distribuído não chegar às mãos dos educandos, não haverá efetividade. Por vezes, a imprensa mostra materiais didáticos fornecido pelo Ministério e que estão entulhados em algum depósito. Assim, se todos os envolvidos no processo fizerem sua parte, ela será efetiva sim. Como dito anteriormente, pode até ser que a política atual ainda não seja a ideal, mas é melhor ter uma que possa ser ajustada que a total ausência de uma.

Com relação ao atendimento das necessidades e especificidades do público atendido, ainda há muito que ser feito. Há que se pensar numa forma viável de elaborar, sobretudo, livros didáticos específicos por, pelo menos, região do País. Digo viável porque demandaria muita pesquisa, muito investimento, trabalho e boa vontade dos autores e editoras. Se isso fosse feito, com certeza o processo de ensino-aprendizagem seria enriquecido enormemente.

Uma forma de fortalecer ainda mais a política de material didático para EJA seria a junção de forças e estratégias de todas as secretarias e coordenações do Ministério que atuam de alguma forma, com a Educação de Jovens e Adultos, a saber: Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade – SECAD e a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica – SETEC.

E, para concluir, o Marco de Ação de Belém, documento oriundo da VI Conferência Internacional de Educação de Adultos – CONFINTEA VI, realizada na Cidade de Belém, no estado do Pará, em dezembro de 2009, reforça o compromisso do Brasil no que se refere à Política de Educação de Jovens e Adultos e de material didático. De acordo com o documento, os países participantes devem, entre outras

ações, planejar e implementar a educação continuada, desenvolver critérios de qualidade para os currículos e materiais de aprendizagem e metodologias de ensino para programas de educação de adultos.

Notas

¹ DI PIERRO, Maria Clara; JÓIA, Orlando e RIBEIRO, Vera Masagão. Visões da Educação de Jovens e Adultos no Brasil. *Cadernos Cedex*, ano XXI, nº 55, novembro/2001 – p. 60.

² Consultar o item 5.3 Objetivos e Metas do Plano Nacional de Educação.

³ BRASIL. Decreto nº 6.093 de 24 de abril de 2007. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6093.htm#art18. Acessado em 08/09/2010.

⁴ BRASIL. Resolução/CD/FNDE nº 51 de 16 de setembro de 2009. Dispõe sobre o Programa Nacional do Livro Didático para Educação de Jovens e Adultos (PNLD EJA). Disponível em <http://www.fnde.gov.br/index.php/pnld-legislacao>. Acessado em 13/06/2010.

⁵ Idem, p. 7.

⁶ _____. Conferência Nacional de Educação: Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação – O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação. Documento Final. Disponível em http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento_final_sl.pdf. Acessado em 15/08/2010. p. 7.

⁷ BRASIL. Plano Nacional de Educação: Lei nº 10.172 de 09 de janeiro de 2001. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10172.htm. Acessado em 08/09/2010.

⁸ MACHADO, M. M.; IRELAND, T. D.; PAIVA, J.. *Educação de Jovens e Adultos: uma memória contemporânea – 1996 a 2004*. Brasília: MEC/Unesco, 2004 – p. 72.

⁹ São consideradas entidades parceiras aquelas que estabelecem parceria com o Ministério da Educação, por intermédio da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade – SECAD/MEC, na execução das ações do Programa Brasil Alfabetizado, quais sejam: Estados, Distrito Federal, Municípios, entidades da sociedade civil organizada e instituições de ensino superior.

¹⁰ Entende-se por componentes curriculares o conjunto de aprendizagens, constituído por disciplinas, conteúdos ou conteúdos programáticos, práticas educativas, ou áreas de conhecimento integrantes do currículo do Ensino Fundamental na modalidade EJA em cada uma das etapas: Alfabetização, Anos Iniciais e Anos Finais do Ensino Fundamental.

¹¹ Entende-se por coleção didática o conjunto de volumes ordenados em torno de uma proposta pedagógica única e de uma progressão didática articulada que envolva os conteúdos de aprendizagem dos componentes curriculares mínimos correspondentes aos anos iniciais e/ou finais do ensino fundamental na modalidade EJA.

¹² BRASIL. Guia de Tecnologias Educacionais Aviso de Chamamento Público MEC/SEB/SECAD/SEED/SEESP Nº. 1/2009 Pré-qualificação de Tecnologias que Promovam a Qualidade da Educação Básica. Publicado no D.O.U. Seção 3, pág. 42/43/44/45, de 21/05/2009.

¹³ BRASIL. Guia de Tecnologias Educacionais Aviso de Chamamento Público MEC/SEB/SECAD/SEED/SEESP Nº. 1/2009 Pré-qualificação de Tecnologias que Promovam a Qualidade da Educação Básica. Publicado no D.O.U. Seção 3, pág. 42/43/44/45, de 21/05/2009.

¹⁴ MELLO, Paulo Eduardo Dias de. *Política de materiais didáticos para Educação de Jovens e Adultos: reflexões e indicativos*. Natal, RN: EDUFRRN, 2009. p. 88

¹⁵ MELLO, Paulo Eduardo Dias de. *Política de materiais didáticos para Educação de Jovens e Adultos: reflexões e indicativos*. Natal, RN: EDUFRRN, 2009. p. 72.

¹⁶ *Ibidem*, p. 73.

¹⁷ BEISIEGEL, Celso de Rui. Considerações sobre a política da União para a Educação de Jovens e Adultos analfabetos. *Revista Brasileira de Educação*. Jan/Fev/Mar/Abr de 1997, nº 4, p 26-54 – p. 29.

¹⁸ *Ibidem*, p. 30.

¹⁹ *Idem*.

Referências

BEISIEGEL, Celso de Rui. Considerações sobre a política da União para a educação de jovens e adultos analfabetos. *Revista Brasileira de Educação*. Jan/Fev/Mar/Abr de 1997, nº 4, p 26-54. Disponível em http://www.anped.org.br/rbe/rbedigital/RBDE04/RBDE04_04_CELSO_DE_RUI_BEISIEGEL.pdf. Acessado em 15/08/2010.

BRASIL. Decreto nº 6.093, de 24 de abril de 2007. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6093.htm#art18. Acessado em 08/09/2010.

_____. Resolução/CD/FNDE nº 18, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre o Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovens e Adultos – PNLA 2008. Disponível em http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/resolucao_pnla.pdf. Acessado em 13/06/2010.

_____. Plano Nacional de Educação: Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10172.htm. Acessado em 08/09/2010.

_____. Resolução CD/FNDE nº 10, de 20 de março de 2001. Disponível em ftp://ftp.fnde.gov.br/web/resolucoes_2001/res010_20032001.pdf. Acessado em 08/09/2010.

_____. Resolução/CD/FNDE nº 1, de 13 de fevereiro de 2009. Dispõe sobre o Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovens e Adultos – PNLA Disponível em ftp://ftp.fnde.gov.br/web/resolucoes_2009/res01_13022009.pdf. Acessado em 13/06/2010.

- _____. Resolução/CD/FNDE nº 27, de 16 de junho de 2008. Altera a Resolução CD/FNDE nº 18, de 24/04/2007. Dispõe sobre o Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovens e Adultos – PNLA 2008 Disponível em <http://www.fnde.gov.br/index.php/pnld-legislacao>. Acessado em 13/06/2010.
- _____. Resolução/CD/FNDE nº 51, de 16 de setembro de 2009. Dispõe sobre o Programa Nacional do Livro Didático para Educação de Jovens e Adultos (PNLD EJA). Disponível em <http://www.fnde.gov.br/index.php/pnld-legislacao>. Acessado em 13/06/2010.
- _____. Conferência Nacional de Educação: Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação – O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação. Documento Final. Disponível em http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento_final_sl.pdf. Acessado em 15/08/2010.
- _____. Constituição Federal de 5 de outubro de 1988. Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/_ConstituicaoCompilado.htm. Acessado em 18/04/2010.
- _____. Documento nacional preparatório à VI Conferência Internacional de Educação de Adultos – VI Confinteia. Brasília: MEC; Goiânia: Funape/UFG, 2009. Disponível em <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me004805.pdf>. Acessado em 13/06/2010.
- _____. Guia de livros didáticos: PNLD EJA 2011: Ministério da Educação. – Brasília: MEC; SECAD, 2010. Disponível em http://pnld.mec.gov.br/download/GuiaPNLD-EJA2011_NET.pdf. Acessado em 18/09/2010.
- _____. Guia de Tecnologias Educacionais Aviso de Chamamento Público MEC/SEB/SECAD/SEED/SEESP Nº. 1/2009, Pré-qualificação de Tecnologias que Promovam a Qualidade da Educação Básica. Publicado no D.O.U. Seção 3, pág. 42/43/44/45, de 21/05/2009.
- _____. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 5.692 de 11 de agosto de 1971. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5692.htm. Acessado em 07/09/2010.
- _____. Portaria CNE/CP nº 10, de 6 de agosto de 2009. Disponível em http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=2195&Itemid=. Acessado em 15/08/2010.
- CARNEIRO, Moaci Alves. LDB fácil: leitura crítico-compreensiva: artigo a artigo. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.
- DI PIERRO, Maria Clara; JÓIA, Orlando e RIBEIRO, Vera Masagão. Visões da educação de jovens e adultos no Brasil. *Cadernos Cedes*, ano XXI, nº 55, novembro/2001.

- FÁVERO, Osmar. Materiais Didáticos para a Educação de Jovens e Adultos. *Cadernos Cedes*. Campinas, vol. 27, n. 71, p. 39-62, jan./abr. 2007. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acessado em 13/06/2010.
- HADDAD, Sérgio e DI PIERRO, Maria Clara. *Aprendizagem de jovens e adultos: avaliação da década da educação para todos*. São Paulo em Perspectiva, vol.14 no.1 São Paulo Jan./Mar. 2000. P. 29-40. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392000000100005 Acessado em 15/08/2010.
- MACHADO, M. M.; IRELAND, T. D.; PAIVA, J.. *Educação de Jovens e Adultos: uma memória contemporânea – 1996 a 2004*. Brasília: MEC/Unesco, 2004
- MACHADO, Maria Margarida. *A educação de jovens e adultos no Brasil pós-Lei nº 9.394/96: a possibilidade de constituir-se como política pública*. Brasília: Em Aberto, v. 22, n. 82, p. 17-39, nov. 2009.
- MELLO, Paulo Eduardo Dias de. *Política de materiais didáticos para educação de jovens e adultos: reflexões e indicativos*. Natal, RN: EDUFRN, 2009
- TIEPOLO, Elisiani Vitória. *Uma política de leitura para todos: leitores e neoleitores.*, Brasília: Em Aberto, v. 22, n. 82, p. 121-133, nov. 2009.
- UNESCO. Marco de Ação de Belém. Brasília, 2010. Disponível em http://www.unesco.org/pt/brasil/single-view/news/marco_de_acao_de_belem/back/9669/cHash/196af8fb84/. Acessado em 20/09/2010.

Resumo

O presente artigo busca analisar a política pública de material didático para Educação de Jovens e Adultos – EJA proposta pelo Governo Federal e discute se ela será ou não efetiva. Para tanto, buscou-se resposta às seguintes questões: (1) Como está estruturada a política pública de material didático para EJA; (2) Como essa política é desenvolvida? (3) Qual a efetividade dessa política para os educadores e educandos? O material atende às suas necessidades e os auxilia na ampliação de seus conhecimentos?

Palavras-chave: Política pública; Educação de Jovens e Adultos; Material didático

Abstract

This article examines the public policy of teaching material for Youth and Adults – EYA proposed by the Federal Government and discusses whether or not it is effective.

ve. To this end, we sought to answer the following questions: (1) What are the main guidelines of the public policy of teaching material for adult education? (2) How is this policy developed? (3) How effective is this policy for teachers and students? Does the material meet their needs and help them expand their knowledge?

Key words: Public policy; Youth and Adults Education; Teaching materials

Resumen

Este artículo examina la política pública de material didáctico para la educación de jóvenes y adultos – EPJA propuesta por el Gobierno Federal y analiza si la misma es o no es eficaz. Hacia este fin, hemos tratado de responder a las preguntas siguientes: (1) ¿Cómo son las políticas públicas de material didáctico para la educación de adultos? (2) ¿Cómo esta política se desarrolla? (3) ¿Cuál la efectividad de esta política para los profesores y los estudiantes? El material se adapte a sus necesidades y les ayuda a ampliar sus conocimientos?

Palabras clave: Políticas públicas; Educación de Jóvenes y Adultos; Materiales didácticos

Rafael de Paula Gomes

Advogado. Discente do MBA - Auditoria Interna - UPIS.

Luiz Cláudio Moraes

MSC em Economia pela UnB. Docente do MBA - Auditoria Interna - UPIS.

Responsabilidade fiscal dos administradores e seus impactos na governança corporativa

Introdução

Recentemente o Superior Tribunal de Justiça, órgão responsável pela interpretação e harmonização da legislação infraconstitucional conforme competência que lhe foi atribuída pela Carta Magna de 1988 (art. 105 da CF/88), alterou significativamente sua jurisprudência acerca da responsabilidade dos administradores com relação às dívidas tributárias das sociedades empresariais.

Tal alteração, inevitavelmente, provocará profundas mudanças na forma adotada pelos administradores com relação à condução dos negócios das sociedades empresariais, em virtude da grande responsabilidade que tais administradores assumirão ao serem empossados como responsáveis legais pelas empresas que administram como se verá a seguir.

Da teoria da agência e das práticas de governança corporativa

Inicialmente, para melhor contextualizar o problema, faz-se necessária rápida digressão acerca da Teoria da Agência, bem como das principais práticas de governança corporativa.

A Teoria da Agência formalizada inicialmente no artigo "Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency, Costs and Ownership Structure," publicado no *Journal of Financial Economics*, em outubro de 1976, de autoria de Jensen & Meckling, é relevante para a contextualização desta análise e para o estudo formal da governança corporativa.

A teoria formulada analisa as relações existentes entre o principal, indivíduo detentor da propriedade dos recursos, e o agente, pessoa contratada pelo principal para gerir seus recursos. Jensen & Meckling definem a relação de agência da seguinte forma, *verbis*:

... um contrato sob o qual uma ou mais pessoas o(s) principal(ais) contratam outra pessoa (o agente) para desempenhar algum serviço em seu interesse o qual envolve delegação de alguma autoridade para tomada de decisão para o agente. Se ambas as partes da relação são maximizadoras de utilidade existe uma boa razão para acreditar que o agente não atuará sempre nos melhores interesses do principal¹.

Em uma sociedade empresarial tem-se o "principal" na figura do acionista ou sócio, dependendo da forma societária adotada, e o "agente" como sendo o administrador ou diretor contratado para administrar a sociedade. Nessa relação, o principal delega poderes ao agente para que este tome as decisões e estabeleça as linhas de atuação da sociedade.

A partir da relação principal-agente ou, em outras palavras, da "relação de agência", nasce uma série de conflitos caracterizados pelo antagonismo entre os interesses do principal e os interesses do agente. Isso porque o principal, ao estabelecer um contrato com o agente, busca maximizar os seus ganhos por meio da contratação de um administrador profissional para aumentar os lucros de sua sociedade empresarial. Por outro lado, o agente estará preocupado em maximizar os seus próprios lucros por meio do aumento de seu salário ou vantagens pessoais.

Esse "conflito de agência" intensifica-se, principalmente, em decorrência da assimetria de informações existente entre as partes, na medida em que o acionista não terá acesso a todos os dados e motivações utilizadas pelo agente ao tomar uma decisão. Para diminuir o "conflito de agência" e tentar aproximar os interesses do principal e do agente, faz-se necessária a implementação de ações que permitam induzir o comportamento do agente.

A criação de mecanismos internos que diminuam a assimetria de informações entre principal e agente e que possibilitem, ao primeiro, maior controle das atividades do segundo pode ser a solução. Para isso, deve ser implementado um modelo de gestão que permita que o fluxo da informação não aconteça exclusivamente via Agente. Tais mecanismos encontram-se dentro da estrutura da sociedade empresarial e formam a chamada "governança corporativa". Em síntese, os vários órgãos da governança corporativa proporcionam ao acionista (principal) a gestão estratégica da sociedade empresarial e maior controle e fiscalização da diretoria executiva (agente).

É relevante ter presente que a boa governança corporativa deve reger-se pela conjugação de alguns princípios básicos, quais sejam:

- i) Transparência: "Mais do que 'a obrigação de informar', a Administração deve cultivar o 'desejo de informar', sabendo que da boa comunicação

interna e externa, particularmente quando espontânea, franca e rápida, resulta um clima de confiança, tanto internamente, quanto nas relações da empresa com terceiros"².

- ii) Equidade: consiste no tratamento igualitário e justo dos grupos minoritários, tanto de acionistas quanto de partes interessadas (clientes, fornecedores, colaboradores etc.).
- iii) Prestação de contas (*Accountability*): o administrador (agente) deve sempre prestar contas detalhadas de suas atividades àquele que o elegeu (principal), sendo certo que o administrador é responsável por todos os atos que praticar no exercício de seu mandato.
- iv) Responsabilidade corporativa: O administrador (agente) e Conselheiros devem sempre zelar pela continuidade da sociedade empresarial que dirigem, sendo imperiosa, ainda, a proteção dos objetivos e ideais corporativos, considerando as implicações sociais e ambientais decorrentes da atividade desempenhada pela sociedade.

Devem ser considerados, também, alguns órgãos da governança corporativa que proporcionam ao acionista (principal) acesso mais amplo às informações da sociedade empresarial e, por conseguinte, diminuem a assimetria de informações, além de mitigarem o "conflito de agência". São eles:

- i) Conselho de Administração: órgão formado por membros eleitos pelos acionistas (principais) e responsável pela definição de estratégias, eleição e destituição do principal executivo (CEO); a sua missão é proteger e valorizar o patrimônio da sociedade, além de maximizar o retorno do investimento.
- ii) Auditoria externa: órgão responsável pela verificação das demonstrações financeiras da sociedade e por agregar valor à atividade desenvolvida por meio da verificação dos controles e procedimentos internos, bem como avaliação de riscos e de eventuais possibilidades de fraudes.
- iii) Conselho Fiscal: apesar de não obrigatório, o Conselho Fiscal é órgão relevante na estrutura de governança corporativa, pois é responsável por fiscalizar os atos da administração e opinar sobre determinadas questões, além de prestar informações aos acionistas (principais); ou seja, agindo como um controle independente dos sócios.

Outra forma comumente utilizada nas grandes sociedades empresariais para diminuir o "conflito de agência" e aproximar os interesses do principal e do agente consiste na fixação da remuneração do agente de acordo com os resultados da sociedade.

Dessa forma, ao utilizar-se política de incentivos, bonificações e participações ligadas ao lucro da sociedade, o principal busca alinhar os objetivos pessoais do agente com os seus próprios objetivos, uma vez que, ao elevar-se os lucros da sociedade, tanto o principal quanto o agente aumentam suas próprias riquezas.

Os gastos ocorridos na tentativa de diminuir o "conflito de agência" existente entre o principal e o agente, seja pela adoção de um sistema de monitoramento mais efetivo (governança corporativa), seja pela utilização de uma política de remuneração ligada ao resultado da sociedade (bonificações, gratificações, participações nos lucros) ou, ainda, aquelas "perdas resultantes das atitudes oportunistas do agente"³ constituem o chamado "custo de agenciamento".

A teoria da agência, portanto, pode ser definida da seguinte forma, como ensina Segatto-Mendes, *verbis*:

A teoria da agência trata dessa transferência de riqueza entre principal e agente, ocorrida quando o primeiro delega poderes e autoridade para o segundo tomar decisões, momento em que surge a possibilidade de transferência de riqueza. O cerne da teoria consiste em o principal saber que irá perder parte de sua riqueza e em compensação, procura conseguir do agente os melhores desempenhos; ou seja, o principal deixa de obter o máximo, para obter o possível dentro das condições colocadas, devido à participação de um administrador profissional. Desse modo, ele passa a procurar meios de entusiasmar o agente à tomada de decisões que impactam positivamente neste possível e, para isso, é fornecido um prêmio ao agente, o que representa um custo de agência⁴.

Fixadas as linhas conceituais da atuação dos administradores (agentes) em nome de seus mandatários (principais), bem como dos diversos conflitos surgidos dessa atuação e dos mecanismos criados para diminuir o chamado "conflito de agência", passa-se, em seguida, à análise da legislação brasileira e do atual posicionamento do Superior Tribunal de Justiça acerca da responsabilidade dos agentes (administradores) com relação ao patrimônio dos principais (acionistas), no tocante, especialmente, às obrigações fiscais das sociedades empresariais.

Da responsabilidade fiscal dos administradores e da antiga posição do Superior Tribunal de Justiça

O Código Tributário Nacional (Lei 5.172/66), recepcionado pela Constituição de 1988 com status de Lei Complementar, prevê as regras gerais em matéria de

legislação tributária, em atendimento ao disposto no artigo 146, inciso III, da Constituição Federal de 1988.

A responsabilidade dos administradores, diretores, gerentes ou representantes de pessoas jurídicas de direito privado com relação aos débitos fiscais das sociedades empresariais é prevista no art. 135 do Código Tributário Nacional, que assim dispõe:

Art. 135. São pessoalmente responsáveis pelos créditos correspondentes a obrigações tributárias resultantes de atos praticados com excesso de poderes ou infração de lei, contrato social ou estatutos:

I – as pessoas referidas no artigo anterior;

II – os mandatários, prepostos e empregados;

III – os diretores, gerentes ou representantes de pessoas jurídicas de direito privado.

Nota-se pela leitura do dispositivo transcrito acima que existem alguns requisitos para que os administradores sejam responsabilizados pelos passivos fiscais das sociedades empresariais que administram. Em outras palavras, o administrador, gerente, diretor ou representante de pessoa jurídica de direito privado somente será pessoalmente responsável pelo passivo tributário da respectiva sociedade quando forem verificadas algumas hipóteses descritas em lei.

Como visto acima, tais hipóteses são: i) atos praticados com excesso de poderes; ou ii) atos praticados com infração de lei, contrato social ou estatutos.

Com base no referido dispositivo, o Superior Tribunal de Justiça vinha entendendo que as execuções fiscais aforadas pelas Fazendas Públicas para cobrança de débitos fiscais de sociedades empresariais somente poderiam ser direcionadas contra os administradores de tais empresas quando fosse comprovada a atuação destes com excesso de poderes ou com infração à lei, estatuto ou contrato social.

Sobre o tema, transcreve-se precedente daquele Sodalício que bem elucida a questão ora tratada:

TRIBUTÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL. EXECUÇÃO FISCAL. RESPONSABILIDADE DE SÓCIO-GERENTE. LIMITES. ART. 135, III, DO CTN. UNIFORMIZAÇÃO DA MATÉRIA PELA 1ª SEÇÃO DESTA CORTE. PRECEDENTES.

1. Agravo regimental contra decisão que conheceu de agravo de instrumento e proveu o recurso especial da parte agravada.

2. O acórdão a quo, nos termos do art. 135, III, do CTN, deferiu pedido e inclusão do sócio-gerente no pólo passivo da execução fiscal, referente aos fatos geradores da época em que pertenciam à sociedade.

3. Os bens do sócio de uma pessoa jurídica comercial não respondem, em caráter solidário, por dívidas fiscais assumidas pela sociedade. A responsabilidade tributária imposta por sócio-gerente, administrador, diretor ou equivalente só se caracteriza quando há dissolução irregular da sociedade ou se comprova infração à lei praticada pelo dirigente, e não apenas quando ele simplesmente exercia a gerência da empresa à época dos fatos geradores.

4. Em qualquer espécie de sociedade comercial, é o patrimônio social que responde sempre e integralmente pelas dívidas sociais. Os diretores não respondem pessoalmente pelas obrigações contraídas em nome da sociedade, mas respondem para com esta e para com terceiros solidária e ilimitadamente pelo excesso de mandato e pelos atos praticados com violação do estatuto ou lei (art. 158, I e II, da Lei nº 6.404/76).

5. De acordo com o nosso ordenamento jurídico-tributário, os sócios (diretores, gerentes ou representantes da pessoa jurídica) são responsáveis, por substituição, pelos créditos correspondentes a obrigações tributárias resultantes da prática de ato ou fato eivado de excesso de poderes ou com infração de lei, contrato social ou estatutos (art. 135, III, do CTN).

6. O simples inadimplemento não caracteriza infração legal. Inexistindo prova de que se tenha agido com excesso de poderes, ou infração de contrato social ou estatutos, não há falar-se em responsabilidade tributária do ex-sócio a esse título ou a título de infração legal. Inexistência de responsabilidade tributária do ex-sócio. Precedentes desta Corte Superior.

7. Matéria que teve sua uniformização efetuada pela egrégia 1ª Seção desta Corte nos EREsp nº 260107/RS, unânime, DJ de 19/04/2004. 8. Agravo regimental não-provido.

(AgRg no AG 930.334/ AL, Rel. Min. José Delgado, Publicado no DJ do dia 01/02/2008).

Verifica-se que o entendimento assente até então no Superior Tribunal de Justiça era o de que a Fazenda Pública deveria provar a ilegalidade da atuação do

administrador no período em que esse dirigia a sociedade empresarial a fim de possibilitar a responsabilização deste com relação aos débitos fiscais existentes em nome da pessoa jurídica.

Ora, tal interpretação, ao nosso entendimento, é a mais adequada ao sistema jurídico pátrio, na medida em que se coaduna com a autonomia patrimonial existente entre a pessoa jurídica e seus sócios e, ainda, extrai o melhor sentido dos dispositivos insertos no Código Tributário Nacional, além de concretizar o princípio constitucional da livre iniciativa.

Todavia, recentemente houve uma mudança radical na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça sobre o tema, o que, a nosso ver, trará impactos ainda imprevisíveis para as relações existentes entre diretores (agentes) e acionistas (principais).

Do recente posicionamento do Superior Tribunal de Justiça acerca da responsabilidade fiscal dos administradores

Como mencionado anteriormente, o Superior Tribunal de Justiça promoveu uma recente modificação em sua jurisprudência acerca da responsabilidade dos administradores com relação aos passivos fiscais das sociedades empresariais.

De fato, por ocasião do julgamento do RESP 1.104.900/ ES pela 1ª Seção daquele Sodalício ficou estabelecido que cabe ao administrador provar que não agiu com excesso de poderes ou com infração à lei, ao estatuto, ou ao contrato social.

O referido julgado restou assim ementado:

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL SUBMETIDO À SISTEMÁTICA PREVISTA NO ART. 543-C DO CPC. EXECUÇÃO FISCAL. INCLUSÃO DOS REPRESENTANTES DA PESSOA JURÍDICA, CUJOS NOMES CONSTAM DA CDA, NO PÓLO PASSIVO DA EXECUÇÃO FISCAL. POSSIBILIDADE. MATÉRIA DE DEFESA. NECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. EXCEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE. INVIABILIDADE. RECURSO ESPECIAL DESPROVIDO.

1. A orientação da Primeira Seção desta Corte firmou-se no sentido de que, se a execução foi ajuizada apenas contra a pessoa jurídica, mas o nome do sócio consta da CDA, a ele incumbe o ônus da prova de que não ficou caracterizada nenhuma das circunstâncias previstas no art. 135 do CTN, ou seja, não houve a prática de atos "com excesso de poderes ou infração de lei, contrato social ou estatutos".

2. Por outro lado, é certo que, malgrado serem os embargos à execução o meio de defesa próprio da execução fiscal, a orientação desta Corte firmou-se no sentido de admitir a exceção de pré-executividade nas situações em que não se faz necessária dilação probatória ou em que as questões possam ser conhecidas de ofício pelo magistrado, como as condições da ação, os pressupostos processuais, a decadência, a prescrição, entre outras.

3. Contudo, no caso concreto, como bem observado pelas instâncias ordinárias, o exame da responsabilidade dos representantes da empresa executada requer dilação probatória, razão pela qual a matéria de defesa deve ser aduzida na via própria (embargos à execução), e não por meio do incidente em comento.

4. Recurso especial desprovido. Acórdão sujeito à sistemática prevista no art. 543-C do CPC, c/c a Resolução 8/2008 – Presidência/STJ. (RESP 1.104.900/ES, Rel. Min. Denise Arruda, Publicado no DJ do dia 01.04.2009).

Em linhas gerais, verifica-se que a grande mudança no entendimento do Superior Tribunal de Justiça encontra-se na inversão do ônus da prova a favor da Fazenda Pública. Tal inversão decorre da aplicação do art. 3º da Lei de Execuções Fiscais (Lei 6.830/1980) que prevê a presunção de certeza e liquidez atribuída à Certidão da Dívida Ativa:

Art. 3º – A Dívida Ativa regularmente inscrita goza da presunção de certeza e liquidez. Parágrafo Único – A presunção a que se refere este artigo é relativa e pode ser ilidida por prova inequívoca, a cargo do executado ou de terceiro, a quem aproveite.

Dessa forma, tem-se que quando o nome do administrador constar como co-devedor na Certidão da Dívida Ativa, a Fazenda Pública poderá, ao ajuizar o executivo fiscal, fazê-lo diretamente contra o administrador, em virtude de sua responsabilidade solidária prevista no art. 135, do Código Tributário Nacional.

O administrador, por sua vez, deverá provar perante o Poder Judiciário que não agiu com excesso de poderes, com infração à lei, ao estatuto ou ao contrato social da sociedade empresarial para assim se eximir de saldar o débito tributário da empresa, referente ao período em que estava sua administração.

Em outras palavras, a prova da atividade ilegal do administrador, que sempre coube ao fisco, agora já não mais é exigida pelo Poder Judiciário para possibilitar o direcionamento da execução fiscal contra o administrador.

Por outro lado, cabe ao administrador fazer prova negativa de sua conduta para não pagar o débito fiscal da empresa. A prova negativa, ou *probatio diabólica*, é a modalidade de prova mais difícil do ordenamento jurídico, pois obriga o indivíduo a provar que não fez algo. No caso específico dos administradores, deve ser feita prova acerca de todo o período em que estes eram os responsáveis pela sociedade empresarial, ou seja, deve ser apresentada prova de que durante o período "x" não houve qualquer atuação com excesso de poderes, infração à lei, ao estatuto ou ao contrato social.

Por fim, é importante destacar que o mencionado julgado foi submetido à sistemática dos recursos repetitivos, prevista no artigo 543-C, do Código de Processo Civil, sendo que, de acordo com tal sistemática, todos os recursos que envolvam discussão semelhante ao processo paradigma (RESP 1.104.900/ES) devem ter a mesma solução.

Conclusão

Ante o exposto, verificou-se que o "conflito de agência" caracteriza-se pela tensão existente entre o principal (acionista) e o agente (administrador), na medida em que o primeiro busca a maximização de seus lucros, enquanto o segundo busca maior retorno pelos serviços prestados.

A tensão existente entre o principal (acionista) e o agente (administrador), intensificada principalmente pela assimetria de informações entre eles, fez com que fossem criados mecanismos internos objetivando maior controle das atividades dos administradores pelos acionistas. Tais controles internos compõem a estrutura da governança corporativa, a qual é formada, em grosso modo pela i) Assembleia Geral de Acionistas; ii) Conselho de Administração; iii) Comitê de Auditoria; iv) Auditoria Independente ou Externa; e v) Conselho Fiscal.

Além da estrutura da governança corporativa, outra alternativa encontrada para amenizar os "conflitos de agência", encontra-se na adoção de políticas de remuneração dos administradores com base no resultado da sociedade empresarial, tal como bonificações, gratificações e participação nos lucros da empresa.

Todos esses gastos incorridos pelos acionistas (principais) objetivando a diminuição dos "conflitos de agência" (monitoramento, remuneração vinculada ao resultado etc...) constituem "custos de agenciamento" que implicam diminuição da riqueza deles.

Fixados tais conceitos, nota-se que a recente modificação no entendimento do Superior Tribunal de Justiça acerca da responsabilização dos administradores com relação aos débitos fiscais das sociedades empresariais terá grande impacto na "relação de agência".

Isso porque, ao exigir-se que os administradores, para não serem responsabilizados pelos débitos fiscais de sociedades que administram, façam prova negativa sobre suas atuações a fim de comprovar que não agiram com excesso de poderes ou violação à lei, ao estatuto ou ao contrato social, cria-se uma situação extremamente perigosa para eles.

Com efeito, atualmente é muito difícil encontrar sociedade empresarial que nunca tenha deixado de recolher tributo. Tal situação decorre da enorme complexidade do sistema tributário brasileiro, composto por diversas esferas de entes tributantes e formado por inúmeras espécies de tributos. Mesmo sem má-fé, diversas empresas deixam de recolher algum tributo em virtude de erros, seja quanto ao montante do tributo a ser recolhido, seja quanto à própria sujeição passiva à determinada espécie de tributária.

Dessa forma, é praticamente impossível que o administrador saia com o seu patrimônio pessoal ileso após dirigir uma sociedade empresarial. E isso se agrava ainda mais se pensarmos que a administração tributária não mantém seus registros atualizados, ou seja, um administrador que já deixou a empresa continua figurando como seu responsável legal perante o fisco.

O quadro é ainda pior, pois durante o procedimento administrativo de constituição do crédito tributário, a autoridade fazendária na grande maioria das vezes intima apenas a empresa e não dá conhecimento dos fatos ao administrador, que somente toma ciência da dívida quando há o ajuizamento da execução fiscal contra si.

Nota-se, portanto, que a recente orientação do Superior Tribunal de Justiça trará impactos ainda imprevisíveis para a "relação de agência", uma vez que, ante a possibilidade quase inevitável de ser responsabilizado por um débito tributário da pessoa jurídica que administrar, o administrador certamente exigirá um retorno maior por seus serviços o que, por conseguinte, aumentará de forma significativa o "custo de agenciamento".

Nesse sentido, acredita-se que os acionistas devem, desde já, avaliar os impactos que a novel jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça trará para o gerenciamento das sociedades empresariais, de modo a viabilizar a adoção de novos mecanismos que possibilitem um melhor equacionamento dos "conflitos de agência" com o intuito de evitar que suas riquezas sejam diminuídas pelos "custos de agenciamento".

Notas

¹ JENSEN, M.C. e MECKLING, W. (1976). Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*, 3: 308 e 309.

² Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa – 3ª Edição. 2004 – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC, p. 9.

³ NOSSA, Valcemiro; KASSAI, José Roberto; KASSAI, Sílvia. *A Teoria do Agenciamento e a Contabilidade*. Encontro da Associação Nacional dos Programas de pós graduação em Administração (ENANPAD), 24., 2000, Florianópolis, Anais... Florianópolis: ANPAD, 2000, 1 CD-ROM.

⁴ SEGATTO-MENDES, Andréa Paula. *Teoria de agência aplicada à análise de relações entre os participantes dos processos de cooperação tecnológica universidade – empresa*. 2001. 260 f. Tese (Doutorado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br>>. Acesso em: 21 jul. 2009.

Referencias

JENSEN, M.C. e MECKLING, W. (1976). Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*, 3: 308 e 309.

Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa – 3ª Edição. 2004 – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC, p. 9.

NOSSA, Valcemiro; KASSAI, José Roberto; KASSAI, Sílvia. *A Teoria do Agenciamento e a Contabilidade*. Encontro da Associação Nacional dos Programas de pós graduação em Administração (ENANPAD), 24., 2000, Florianópolis, Anais... Florianópolis: ANPAD, 2000, 1 CD-ROM.

SEGATTO-MENDES, Andréa Paula. *Teoria de agência aplicada à análise de relações entre os participantes dos processos de cooperação tecnológica universidade – empresa*. 2001. 260 f. Tese (Doutorado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br>>. Acesso em: 21 jul. 2009.

Resumo

Este artigo tem o objetivo de analisar recente decisão do Superior Tribunal de Justiça que alterou significativamente o entendimento acerca da responsabilidade dos admi-

nistradores com relação às dividas tributárias empresariais. Por essa decisão, cabe ao administrador provar que não agiu com excesso de poder ou com infração à lei.

Palavras-chave: Governança corporativa; Teoria da agencia; Responsabilidade de administradores

Abstract

The article intends to analyse the recent rule of the Superior Court of Justice that changed the prevailing interpretation of the responsibility of managers regarding corporate fiscal debts. According to this rule it is the manager's responsibility to prove that he did not abuse power or infringed the law.

Key words: Corporate governance; Agency Theory; Managers Accountability

Resumen

El artículo analiza el fallo reciente de la Corte Superior de Justicia que cambió significativamente el entendimiento sobre la responsabilidad de los administradores respecto a las deudas tributarias empresariales. Por este fallo, cabe al administrador la prueba de que no há actuado com exceso de poder o infringido la ley.

Palabras clave: Gobernanza corporativa; Teoría de la Agencia; Responsabilidad de los administradores

INFORMAÇÃO

Rubens de Oliveira Martins
*Gestor Governamental no Ministério da
Ciência e Tecnologia, Doutor em Sociologia
pela UnB, Mestre em Sociologia
(USP). Professor da UPIS.*

***A gramática política do
Brasil: clientelismo,
corporativismo e
insulamento burocrático****

***Nunes, Edson de Oliveira.** Rio de Janeiro: Garamond, 2010

Ítalo Calvino, em seu livro “Por que ler os Clássicos” (Companhia das Letras, 1994) apresenta algumas definições sobre o que faz determinado livro se tornar um “clássico”; entre elas a de que os clássicos são aqueles livros dos quais, em geral, se ouve dizer: “Estou relendo...” e nunca “Estou lendo...”. E que toda releitura de um clássico é uma leitura de descoberta como a primeira; entendendo-se que toda primeira leitura de um clássico é na realidade uma releitura. Embora Calvino esteja se referindo aos grandes clássicos da Literatura, a noção de obras “clássicas” existe em todas as áreas do conhecimento e, nesse sentido, considero ser ela aplicada ao livro do prof. Edson Nunes: *A gramática política do Brasil*.

Trata-se de uma obra que foi inicialmente publicada em 1997, resultado da tese de doutoramento do autor na Universidade de Berkeley (1984), e republicada em 1999 e 2003, até a presente edição de 2010. A trajetória acadêmica e profissional de Edson Nunes ajuda a compreender a contribuição trazida por seu livro, tendo em vista sua vinculação ao mundo universitário – como docente e dirigente – e pela reflexão sistemática sobre políticas públicas, como Secretário Executivo do Ministério do Planejamento e Presidente do Conselho Nacional de Educação.

A percepção de que estamos diante de um “clássico”, que se encontra na fronteira da sociologia, da antropologia e da ciência política, já aparece nos três prefácios que essa nova edição apresenta, todos de professores universitários que também militam na vida pública: o ex-ministro e professor Bresser Pereira, o professor Renato Lessa e o professor e Deputado Federal Paulo Delgado. Especialmente no texto de Renato Lessa, que coloca a obra de Edson Nunes na mesma tradição das grandes interpretações do Brasil, como as de Oliveira Viana, Gilberto Freyre, Sergio Buarque de Hollanda e Raymundo Faoro.

Meu contato com o autor foi em 1997, quando tive a oportunidade de ser seu aluno na ENAP – Escola Nacional de Administração Pública, em curso preparatório para a carreira de Gestor Governamental. Naquele momento, ainda sem a experiência prática do dia a dia do trabalho e da discussão das políticas públicas

nos Ministérios, a leitura do livro de Edson Nunes animava a discussão sobre um ideal de burocracia especializada que conferisse estabilidade às políticas públicas. Mais tarde, já ocupando cargos de assessoria no Ministério da Educação, relendo as edições de 1999 e 2003, confirmei que as reflexões sobre as “gramáticas políticas” do Brasil ressurgiam como categorias bem atuais para a compreensão da dinâmica das políticas públicas. E nessa conjunção entre a reflexão teórica e a inserção na máquina pública federal começou a ganhar contorno mais concreto o funcionamento das estruturas – gramáticas – elencadas na obra de Edson Nunes: a permanência do clientelismo e do corporativismo, ao lado dos processos de insulamento burocrático. Nessas leituras e releituras, o autor apresenta uma análise histórica cuidadosa, valendo-se de dados estatísticos, econômicos e políticos que permitem construir uma interpretação sobre as formas de manutenção e controle do poder de Estado no Brasil, com seus avanços e contradições. E, com esse foco, recorrendo à análise de Pierre Bourdieu, podemos dizer que se trata da construção de um cenário que permite compreender as estruturas do campo político brasileiro, com seus atores legitimados, o *habitus* dos mesmos e as regras de funcionamento do campo. Assim, qualquer tentativa de transgredir as regras estabelecidas pelas “gramáticas políticas” resulta em fracasso e em instabilidade, o que é confirmado pelos “casos de sucesso” estudados pelo autor em relação aos governos Vargas e JK, que se mostraram hábeis operadores dessas gramáticas.

O processo de redemocratização do País trouxe a retomada das eleições gerais, a Constituição de 88, o surgimento de novos partidos políticos, assim como se destacaram as discussões sobre a redefinição do papel do Estado e da profissionalização e qualificação do serviço público. Em decorrência, poderíamos estar diante de elementos indicadores de uma transformação mais profunda nessa “gramática política”; porém, ao se analisar o atual cenário político brasileiro, parece que reencontramos uma nova forma de adaptação e sobrevivência daquelas gramáticas: o predomínio do fisiologismo partidário, que é habilmente manipulado pelo governo da hora – seja qual for – para além de aspectos ideológicos. O pragmatismo de resultados visando a centralização do poder do Estado se vale da cooptação de grupos profissionais de acordo com a lógica corporativa de eleger atores privilegiados; e o insulamento burocrático, embora presente com o reforço das estruturas de carreiras e ampliação do quadro de servidores, é enfraquecido por estratégias de “colonização” por grupos estranhos àquelas “ilhas de excelência”, que se reduzem a poucas estruturas em que a legitimidade técnica ainda tem maior força (possíveis exemplos, talvez na área econômica, no planejamento e na ciência e tecnologia).

Retomando a noção de “clássico”, ainda podemos afirmar que o livro do prof. Edson Nunes se insere na tradição analítica das interpretações que buscam desvendar o funcionamento dos meandros da ciência política.

Assim, a leitura – e as releituras – de “A gramática política do Brasil” se torna obrigatória para os que desejam compreender as sutilezas que enleiam o imaginário político e social do Brasil e que resultam em práticas de poder, além de ser instrumento poderoso de interpretação do presente cenário político nacional. Por isso espera-se que essa leitura seja proveitosa para a atual geração de líderes políticos – e para as próximas – não no sentido da manipulação da gramática desvendada, mas no sentido da busca do bem público.

Normas para os colaboradores

1. Os artigos devem conter em torno de 25 laudas com 30 linhas de 65 toques, aproximadamente 49.000 caracteres.
2. Os originais devem ser encaminhados ao Editor, em disquete, programa Word 7.0 (ou 97), com uma cópia impressa. *Usar apenas formatação padrão.*
3. Os artigos devem estar acompanhados de resumos em português, espanhol e inglês, contendo aproximadamente, cada um, 80 palavras.
4. Em seguida ao nome do autor, devem constar informações sobre a formação e a vinculação institucional, com o máximo de cinco linhas.
5. Notas, referências e bibliografia devem estar de acordo com as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas e colocadas ao final do artigo.
6. Resenhas devem ter cerca de 75 linhas de 65 toques, ou seja, aproximadamente 4.900 caracteres.

diagramação, arte-final, impressão e acabamento

 *gráfica e editora*
inconfidência

fores: (61) 3552.4024 3552.2510 fax: (61) 3386.2350
brasilá distrito federal

Site: www.graficainconfidencia.com.br
E-mail: graficainconfidencia@zaz.com.br