

Revista /

MÚTIPLA

NÚMERO 7 – ANO IV – 1999

EDITORA

Mercedes G. Kothe

CONSELHO

Arthur Meskell

Arlei José Machado de Freitas

João Alfredo Leite Miranda

José Flávio Sombra Saraiva

Alcides Costa Vaz

Manoel Moacir C. Macêdo



Faculdades Integradas

Diretor-Presidente

Diretor Administrativo

Diretor Financeiro

Diretor de Relações Públicas

Diretor das Faculdades Integradas

Vicente Nogueira Filho

Ruy Montenegro

José Rodolpho Montenegro Assenço

Ivonel Krebs Montenegro

José Ronaldo Montalvão Monte Santo

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 IV - vol. 5 – nº 7, Dezembro de 1999.

ISSN 1414-6304

Brasília, DF, Brasil

Publicação semestral

237p

1 - Ciências Sociais – Periódico

União Pioneira de Integração Social – UPIS

CDU

301(05)

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

Revisão de Originais

Antônio Carlos Simões

Capa

Gustavo Caselato

Diagramação, editoração eletrônica e impressão

Gráfica e Editora Inconfidência Ltda

SUMÁRIO

- 5** **Apresentação**
- ENSAIOS*
- 9** **A declaração sociolaboral do Mercosul: avanço na dimensão social?**
Alan Barbiero e Yves Chaloult
- 35** **Os demiurgos do Estado: origens e dilemas da burocracia pública no Brasil**
Rubens de Oliveira Martins
- 61** **Globalização e relações internacionais: o sistema de Estados-Nação frente aos processos econômicos globais**
Alcides Costa Vaz
- OPINIÃO*
- 71** **O Brasil e as crises financeiras internacionais, 1929-1999**
Paulo Roberto de Almeida
- 109** **Historiadores e arquivos: testemunho de uma experiência**
Marcos Magalhães de Aguiar
- 121** **Geração de modelos numéricos do terreno (MNT'S) a partir de método Kriging**
Ercilia Torres Steinke e Néstor Aldo Campana
- 137** **Customary law and the nationalist project in Spain and Peru**
David Guillet
- 149** **A conquista da autonomia como pré-requisito do processo de democratização da escola pública de qualidade**
Ivonete dos Santos Borges
- INFORMAÇÃO*
- 185** **Breve levantamento dos aspectos históricos e culturais de Luziânia, GO**
Tânia Mara Campos de Almeida
- 199** **Memória esquecida – os museus do DF**
Maria Filomena Nascimento
- 213** **Análise de projetos, incerteza e técnicas de valor presente**
Bruno de Oliveira Cruz
- 221** **Fragmentos da História da Contabilidade: da antiguidade a Luca Pacioli**
Carlos Geraldo Caixeta Cruz e Amildo Paulino Silva
- 235** **Imposturas intelectuais (resenha)**
Eduardo Dorneles Barcelos
- 237** **Normas para colaboradores**

SUMMARY

- 5 Foreword**
- ESSAYS*
- 9 The Mercosul social labor declaration: social dimension advances ?**
Alan Barbiero e Yves Chaloult
- 35 The demiurges of the State: origins and dilemmas of public bureaucracy in Brazil**
Rubens de Oliveira Martins
- 61 Globalization and International Relations: Nation-State system related to the global economic processes**
Alcides Costa Vaz
- OPINION*
- 71 Brazil and international financial crisis , 1929-1999**
Paulo Roberto de Almeida
- 109 Historians and Archives: witnesses of an experience**
Marcos Magalhães de Aguiar
- 121 Generation of numerical models of terrain (TNM): as from the Kriging method**
Ercilia Torres Steinke e Néstor Aldo Campana
- 137 Customary law and the nationalist project in Spain and Peru**
David Guillet
- 149 The conquest of autonomy: as pre-requirement of the democratization process for a high standard public school achievement**
Ivonete dos Santos Borges
- INFORMATION*
- 185 Historical and cultural aspects of Luziânia, GO: a short briefing**
Tânia Mara Campos de Almeida
- 199 Forgotten memory – the Museums of Brasilia**
Maria Filomena Nascimento
- 213 Project analysis: uncertainty and present value techniques**
Bruno de Oliveira Cruz
- 221 Fragments of the history of Accountancy from Antiquity to Luca Pacioli**
Carlos Geraldo Caixeta Cruz e Amildo Paulino Silva
- 235 Intellectual Impostures (book review)**
Eduardo Dorneles Barcelos
- 237 Norms for contributors**

APRESENTAÇÃO

A chegada do ano 2000, com seu significado simbólico, leva-nos ao propósito de inovação em alguns itens desta edição da **Revista Múltipla**. Por isso apresentamos maior abrangência nos temas, publicando, pela primeira vez, um artigo em língua estrangeira, ante a aceitação e o reconhecimento da qualidade das edições anteriores, inclusive no exterior.

No presente número, são contemplados diversos âmbitos acadêmicos que incluem Sociologia, Administração Pública, História, Direito, Relações Internacionais, Geografia, Contabilidade, Economia e Pedagogia.

Entre os artigos apresentados nesta edição existe um fio condutor que os integra e que diz respeito às estratégias de inserção internacional com que se defrontam os países, atualmente. Assim, Alan Barbiero e Yves Chaloult discorrem sobre as questões trabalhistas no atual cenário, enfocando uma análise do Mercosul. No mesmo registro, o artigo de Alcides Costa Vaz analisa os desafios dos Estados-Nacionais diante da globalização; o artigo de Rubens de Oliveira Martins aborda as estratégias de adaptação das administrações estatais às mudanças, em que o “Estado de Bem-Estar Social” apresenta-se em declínio. Também o artigo de Paulo Roberto de Almeida sobre as atuais crises financeiras internacionais e o impacto sobre a economia brasileira vem juntar-se a essas reflexões contemporâneas.

Marco Antonio Magalhães nos convida a adentrar no mundo da memória documental, a partir da discussão sobre os sistemas e políticas de catalogação e manutenção dos arquivos históricos.

A Geografia mostra-se presente no artigo de Ercília Torres Steinke e Néstor Aldo Campana, que discutem a importância do chamado Modelo Numérico de Terreno para os estudos topográficos.

Uma das discussões relevantes atualmente no Brasil diz respeito à educação pública, tema discutido por Ivonete dos Santos Borges, que investiga as inter-relações entre autonomia, democratização e melhoria de qualidade no setor educacional.

A contribuição internacional de David Guillet apresenta uma reflexão nas fronteiras da História e do Direito, examinando as influências das leis consuetudinárias nos projetos nacionalistas na Espanha e no Peru.

História, Antropologia, Contabilidade e Economia encontram-se contempladas na seção *Informação*, em que o artigo de Tânia Mara Campos de Almeida discorre sobre os aspectos históricos e culturais da cidade de Luziânia e, Maria

Filomena Nascimento aborda o tema dos museus de Brasília e seu “esquecimento”. Na mesma seção, Carlos Geraldo Caixeta Cruz e Amildo Paulino Silva revisitam os caminhos históricos da Contabilidade e, Bruno de Oliveira Cruz trata da análise de projetos por meio de uma nova metodologia que inclui a incerteza como variante para sua avaliação.

Finalmente, Eduardo Barcelos apresenta a resenha do livro *Imposturas intelectuais* de Alain Sokal e Jean Bricmont, em que salienta ao leitor as críticas que os autores fazem sobre um certo pós-modernismo.

A presente edição da **Revista Multipla** delinea-se, portanto, plural, constituindo-se em um mosaico de reflexões e análises de distintos campos científicos.

Desejamos continuar recebendo artigos dos nossos leitores para que possamos oferecer temas variados e inseridos em um contexto atualizado.

A Editora.

ENSAIOS

Alan Barbiero

Professor do Departamento de Economia da Universidade do Tocantins (UNITINS) e doutorando em Sociologia pelo Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre a América Latina e Caribe (CEPPAC) da Universidade de Brasília (UnB).

Yves Chaloult

Ph.D. em Sociologia do Desenvolvimento pela Universidade de Cornell, EUA, é professor do Departamento de Sociologia da UnB.

A declaração sociolaboral do Mercosul: avanço na dimensão social?*

1 - INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, o Mercado Comum do Sul (Mercosul) tem despertado o interesse de organizações não-governamentais, sindicatos, movimentos sociais, universidades, sociedades científicas, entre outros, que cada vez mais buscam intervir nos rumos desse processo. Apesar de a integração do Cone Sul ser ainda calcada principalmente nos aspectos econômico e comercial, setores organizados da sociedade civil têm reivindicado maiores espaços de participação, enfatizando o que se tem chamado de “dimensão social” do Mercosul. Alguns espaços foram criados, como, por exemplo, o Sub-Grupo 10 (SG 10), denominado Assuntos Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social, e o Foro Consultivo Econômico-Social (FCES). Com a aprovação da Declaração Sociolaboral do Mercosul, em dezembro de 1998, e a criação de sua Comissão de acompanhamento, em março de 1999, novo espaço de participação dos setores não-governamentais, especialmente o sindical, foi aberto.

Apesar disso, são poucos os estudos relacionados com as questões sociais da integração. A maior parte dos trabalhos desenvolvidos sobre o Mercosul versa, principalmente, sobre os seus aspectos econômico, comercial e jurídico-institucional. Neste artigo, porém, iremos tratar de um aspecto da formação do Mercosul: o possível avanço em sua dimensão social, em decorrência da aprovação da Declaração e da Comissão Sociolaboral.

Nossa análise baseia-se na perspectiva das principais centrais sindicais brasileiras, com relação ao surgimento desse fato novo. Para tanto, realizamos, no mês de abril de 1999, entrevistas semi-estruturadas com dirigentes sindicais envolvidos diretamente nas negociações do Mercosul. Faz também uso de publicações das centrais sobre o tema em apreço.

Dividiremos este artigo em quatro partes. Na primeira, abordaremos a inser-

ção das centrais sindicais no debate, assim como apresentaremos uma interpretação da dimensão social e um apanhado sobre os espaços institucionais já constituídos no Mercosul.

Posteriormente, faremos uma análise sobre o avanço da referida dimensão social, partindo da proposta das centrais, de uma Carta de Direitos Fundamentais, até a aprovação de nova proposta, qual seja, a Declaração Sociolaboral. Será ressaltada também a posição dos setores governamental e empresarial, bem como as possibilidades de construção de um novo espaço de articulação dos trabalhadores.

Na terceira parte, buscaremos fazer uma reflexão sobre a importância de aprofundar-se a dimensão social para consolidar o processo de integração do Cone Sul. O Mercosul necessita de maior base de sustentação social, para superar os percalços provocados pelas diferentes crises vividas. Por fim, avançaremos nossas conclusões, sem perder de vista que o tema aqui tratado é dinâmico, incipiente, podendo sofrer diversas alterações no decorrer do processo de negociação, que já está, no momento, instalado.

2 - A DIMENSÃO SOCIAL DO MERCOSUL: ELEMENTOS PARA ANÁLISE

2.1 – As centrais sindicais e o debate sobre a dimensão social

Entregue aos Presidentes dos países do Cone Sul, em dezembro de 1994, na cidade de Ouro Preto, o documento da Coordenadora das Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS)¹ assinala: “A integração regional tem sido uma antiga aspiração das centrais sindicais e dos movimentos populares, para quem esse processo deve transcender os temas econômicos e muito mais os comerciais...” (CUT, 1996b: 9). Assim, estabelecia o compromisso sindical a respeito da integração, com a condição de que se garantisse proteção social, política e cultural e que a transformação da estrutura produtiva não se desenvolvesse em prejuízo aos trabalhadores e ao conjunto dos setores populares. As centrais sindicais defendiam também que os compromissos democráticos dos governos dos países membros do Mercosul exigiam uma clara opção pela promoção de instrumentos de participação social no processo integrativo.

Isso refletiu o fato de o Tratado de Assunção², de 1991, não ter previsto a criação de espaço referente às questões sociais e trabalhistas, já que sua implementação privilegiou a conformação de uma Zona de Livre Comércio, embora o Tratado previsse a formação de um Mercado Comum. Como este último implica

na livre circulação dos fatores produtivos, inclusive de mão-de-obra, causou desconfiança no lado sindical o formato que se daria à integração. As centrais pressionaram para a criação de subgrupo de trabalho que tratasse especificamente das questões sociais e trabalhistas, que foi incluído na estrutura institucional em 1992, possibilitando, dessa maneira, mudança de estratégia sindical no Mercosul.³

Quando foi assinado o Tratado de Assunção, os sindicatos se colocaram em posição defensiva, pois viam, no Mercosul, ameaça de perda de direitos conquistados, seja pela abertura comercial, seja pelos riscos de desregulamentação do mercado de trabalho, seja pela possibilidade de homogeneização desses direitos pelos níveis mais baixos entre os quatro países. A integração era sinônimo de liberalização comercial e econômica. Mas, ao mesmo tempo que aprofundava a participação das organizações dos trabalhadores nas negociações do Mercosul, e os governos absorviam essa participação com a criação do Subgrupo de Trabalho 11,⁴ as centrais sindicais passaram a ter atitude mais propositiva.

Para Vigevani e Veiga (1996), as percepções, atitudes e motivações que conduzem à participação sindical propositiva no Mercosul foram, sobretudo, o resultado de avaliações, mais ou menos orgânicas e sistemáticas, de quais os rumos que a integração regional estava tomando e de quais conseqüências o processo traria para os trabalhadores. A estratégia das centrais, especialmente da CUT brasileira, apoiava-se na idéia de que, embora a condução do Mercosul refletisse a hegemonia da doutrina neoliberal na América Latina, o movimento sindical poderia intervir disputando com o governo e setores empresariais a conformação do processo de integração, que não estava muito bem definida (Vigevani, 1998).

É visível que tanto os governos como as centrais sindicais, além de diversos setores empresariais, possuem visão estratégica positiva com relação ao potencial do Mercosul. Consideram sua consolidação fundamental para melhor inserção de seus respectivos países no mercado mundial, cada dia mais globalizado. De certa forma, existe a percepção de que a construção desse “bloco econômico” possibilita maior proteção dos países envolvidos com relação aos impactos negativos da globalização econômica, como também confere maior peso da região nas negociações econômicas internacionais. Mais do que isso: para as empresas transnacionais, a regionalização faz parte de sua estratégia de ação no mundo atual.

Todavia, existe um ponto de permanente conflito entre esses atores sociais: a implementação de ações relativas ao que se tem denominado de “dimensão social” do processo de integração. É bem verdade que as centrais sindicais, ao decidirem participar das negociações do Mercosul, foram estimuladas pela possibilidade

de disputar um projeto de integração em que se priorizasse a dimensão social. Dessa forma, a discussão sobre o tema somente entrou na agenda do Mercosul quando houve maior pressão por parte dos sindicatos, das organizações não-governamentais e da sociedade civil em geral em pautá-la, como também, por outro lado, o contexto internacional começou a exigir isso do Mercosul.

Assim posto, podemos então nos interrogar: sobre o que estão falando as centrais sindicais, quando introduzem o debate a respeito da dimensão social do Mercosul? Em nossa pesquisa não encontramos uma definição precisa elaborada pela CCSCS. Na proposta da Carta de Direitos Fundamentais do Mercosul, as centrais defendem que a integração envolva “aspectos e efeitos sociais iniludíveis que implicam a necessidade de assumir a questão da ‘dimensão social’ da integração” - e, logo em seguida, buscam definir o termo utilizado - “...que essa dimensão social da integração diz respeito à necessidade e conveniência de prever, analisar e buscar solução dos diversos problemas que, nesse âmbito, são postos pela integração, aqui incluída a prevenção de fatores que levem ao ‘*dumping* social’ “ (CCSCS, 1996).

Essa definição, um tanto quanto ampla, demonstra a preocupação maior das organizações sindicais em minimizar os efeitos negativos da integração sobre os trabalhadores, do que em aprofundar uma agenda positiva para as questões sociais no Mercosul. Apesar de o movimento sindical ter avançado muito nos últimos anos, em suas proposições relativas à integração do Cone Sul, ainda predomina uma preocupação mais voltada para o nacional, visando garantir os direitos trabalhistas já adquiridos. Em outro trabalho, desenvolvemos a hipótese de que as centrais sindicais vislumbram, no Mercosul, uma oportunidade de garantir e negociar direitos sociais, os quais, em âmbito nacional, estão cada vez mais sendo pressionados pelas transformações econômicas em curso. Elas utilizam a integração regional como instrumento para fortalecer suas próprias posições nos diferentes contextos nacionais (Barbiero e Chaloult, 1999).

2.2 – *Uma interpretação da dimensão social*

Embora vejamos mais à frente que, na prática, o sentido da dimensão social, defendido pelo movimento sindical, extrapola o enunciado na Carta de Direitos Fundamentais do Mercosul, vamos apresentar agora a análise realizada por Almeida (1999), para melhor caracterizar o debate sobre o tema em apreço.

Esse autor desenvolve uma “interpretação econômica” da dimensão social dos processos de integração, apoiando-se nos conceitos de “fluxo” e de “esto-

que”. O fluxo significaria a participação dos trabalhadores e outras forças sociais no próprio *processo* de formulação de decisões em matéria de integração; ou seja, sua incorporação aos mecanismos consultivos, negociais e eventualmente decisórios. Quanto ao estoque, ele poderia representar a acumulação de “direitos adquiridos”, de “conquistas sociais”, de sistemas mais avançados de proteção e de promoção de trabalho, logrados como *resultado* das realizações efetivas da integração. Em síntese, no primeiro caso, o autor está falando de uma *dinâmica participativa*; no segundo, de um *espaço social* construído pela ação dos agentes sociais e dos atores primários do processo de integração.

No Mercosul, pode-se dizer que o *fluxo* da integração foi dominado pelos agentes públicos dos governos dos países participantes - diplomatas e funcionários da área econômica, principalmente - com mais do que moderada consulta à chamada sociedade civil (Almeida, 1999). Os poderes executivos “controlam” totalmente a regionalização em curso, enquanto os poderes legislativos tiveram e continuam tendo pouco espaço, cabendo-lhes tão-somente ratificar os acordos assinados pelos governos, existindo, portanto, significativo déficit democrático no processo de integração do Cone Sul (Chaloult, 1997).

Por outro lado, Almeida argumenta que as diferenças, no que se refere aos *fluxos*, isto é, à participação social, nos diferentes processos de regionalização (Mercosul, Nafta, União Européia etc.), não podem ser explicadas apenas em termos de regime democrático e social. Embora os Estados Unidos e o Canadá possuam larga tradição de regimes democráticos, próxima a muitos países da Europa, no Nafta, a dinâmica participativa na integração comporta pouco espaço para o atendimento de reivindicações sociais, ficando bem distante, nesse sentido, da experiência européia.

Para o referido autor, talvez as diferenças devam ser explicadas em função da *natureza* mesma do processo, nas diversas experiências de integração. Ademais das assimetrias estruturais de caráter econômico, as distinções são “propriamente de *concepção de projeto*, indo do *conteúdo normativo* que baliza a construção do espaço integrado... até o *âmbito de aplicação* e os próprios *objetivos* dos compromissos pactuados em cada uma dessas experiências” (Almeida, 1999: 30).

Assim, existe uma relação direta do *fluxo* com o tipo de integração proposto pelos países envolvidos, podendo variar em função de ser Área de Tarifas Preferenciais, Zona de Livre Comércio, União Aduaneira, Mercado Comum ou União Monetária ou Econômica. Quanto maior for o consenso entre os países, para se formar uma comunidade - a União Européia (UE), por exemplo -, maior será a tendência de participação social e, conseqüentemente, de inclusão do tema da dimen-

são social no processo de integração.

As dificuldades de se incorporar a dimensão social aos processos de integração pode ser vista também pela diferença de *timing* com que se movimentou o capital de um país a outro, em contraposição aos imensos obstáculos colocados à circulação de mão-de-obra. Uma das questões centrais da dimensão social da integração é a liberdade de circulação de trabalhadores. No caso específico do Mercosul, essa situação é agravada em função das assimetrias estruturais entre os países membros. Quais seriam os impactos que a livre circulação de mão-de-obra poderia causar ao Uruguai, tendo em vista ser este um país com apenas três milhões de habitantes, situado à vizinhança de um outro com mais de cento e sessenta e cinco milhões de habitantes, acumulando uma das maiores “misérias sociais” do globo, como é o caso do Brasil? Existe, portanto, uma decalagem histórica entre a cronologia econômica e a cronologia social do processo de integração. É nesse contexto que as centrais sindicais têm buscado ampliar sua participação nos rumos do Mercosul, dando ênfase às questões sociais no processo de integração estimulando a criação de espaços para o tratamento desse tema.

2.3 – Os espaços institucionais do Mercosul e a dimensão social

Inicialmente, a CCSCS reivindicou a criação do SGT 11, durante uma reunião com os ministros do trabalho do Mercosul, em dezembro de 1991, na cidade de Foz do Iguaçu. Em abril de 1992, o SGT 11 foi instalado. A pressão para a sua constituição e a conseqüente participação tinham, como objetivo, forçar a discussão das questões sociais e trabalhistas em formato de estrutura institucional que privilegiava apenas os aspectos comerciais e econômicos. As centrais decidiram participar como forma de tentar influir nos rumos do processo, como também de não ficarem marginais a ele.

A CUT avalia que a aceitação, por parte dos governos, em criar esse subgrupo de trabalho, foi motivada por três razões básicas: 1) a pretensão de construir um mercado comum colocava, a médio prazo, a necessidade de harmonizar as regras laborais mas, principalmente, a eminência do livre comércio exigia igualdade de condições de custos para a competição comercial, sendo o custo do trabalho fator importante nessa equalização; 2) o desejo dos ministros do Trabalho de serem protagonistas; 3) a propaganda da existência de um espaço social, no processo de implementação do Mercosul (CUT, 1996a).

No final de 1994, apenas duas propostas tinham sido formuladas e encaminhadas à reunião dos Presidentes do Cone Sul, em Ouro Preto: a lista de 35 conven-

ções da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que deveriam ser ratificadas pelos quatro países, e o Acordo Multilateral de Previdência Social, que não diferia de uma atualização e integração dos acordos bilaterais existentes. Todavia, nada foi incluído referente à questão do trabalho, nas decisões que encerraram a fase transitória do Tratado de Assunção, estabelecendo as condições de funcionamento da Zona de Livre Comércio e de finalização da União Aduaneira.

Durante o período de funcionamento do SGT 11, a CCSCS argumentava haver “tecnicismo” imperante na condução de seus trabalhos e dificuldades das organizações sindicais para incluir, na agenda de discussão, os problemas vividos pelos trabalhadores, em decorrência da reestruturação produtiva e das políticas de ajuste e abertura comercial. Embora as centrais avaliem que foram parcos os resultados alcançados, elas compreendem também que o SGT 11 “foi um importante instrumento de articulação e participação sindical no processo, permitindo um maior conhecimento dos problemas e do contexto vivido pelos trabalhadores de cada país” (CUT, 1996: 45). Essa experiência possibilitará, ao movimento sindical, um amadurecimento para sua posterior articulação e participação no Subgrupo 10 (SG 10) e no Foro Consultivo Econômico-Social (FCES).

Depois de mais de um ano com suas reuniões suspensas, em maio de 1996, o SGT 11, que passou a ser chamado de SG 10, foi reativado. Em dezembro de 1996, o SG 10 enviou recomendação ao Grupo Mercado Comum (GMC), na qual defende que uma das tarefas prioritárias do SG é a “análise da dimensão social do processo de integração”. Isso demonstra o interesse dos trabalhadores em criar um espaço social no Mercosul.

Percebe-se que, na proposta apresentada pela CCSCS aos governos e empresários sobre o funcionamento e o papel do SG 10, já aparece uma das principais preocupações das organizações sindicais no âmbito do Mercosul, que posteriormente motivará a discussão acerca da Declaração Sociolaboral, qual seja: a criação de um espaço regional de denúncia quanto ao não cumprimento de acordos trabalhistas.

“O SGT deve funcionar como um espaço de recebimento e análise das denúncias encaminhadas pelo setor privado dos quatro países. Deve estabelecer um mecanismo de consulta às representações empresariais e sindicais sobre o esclarecimento e solução para denúncias; demais encaminhamentos que se façam necessários ao nível da coordenação e cooperação entre os países membros nas questões relativas às relações de trabalho” (CUT, 1996a: 48).

Apesar de não ter havido êxito nesse sentido, o SG 10 constituiu-se no principal espaço de discussão dos temas sociais. Os sindicatos pressionaram os Presidentes para a instalação do FCES, criado pelo Protocolo de Ouro Preto. Nesse Foro, trabalhadores, empresários e organizações não governamentais, de acordo com uma composição paritária na designação dos delegados, têm como atribuição, entre outras, “acompanhar, analisar e avaliar o impacto social e econômico derivado das políticas destinadas ao processo de integração” (FORO..., 1996: 154).

O FCES quadripartite, cuja primeira reunião ocorreu somente em maio de 1996, oferece espaço democrático e significativo nas estruturas do Mercosul, embora seu espaço de atuação seja limitado em função de sua atual estrutura, pois sua atribuição restringe-se a recomendações aos órgãos superiores do Mercosul, seja por iniciativa própria, seja via consultas (Chaloult, 1997).

Dessa forma, desde os meados de 1996, estão reativados ou abertos, na estrutura oficial do Mercosul, dois espaços nos quais os sindicatos podem ter atuação transnacional e desenvolver o debate sobre a “dimensão social” do processo de regionalização: o SG-10 e o FCES. Todavia, a partir do fim de 1998, novo avanço foi logrado na integração do Cone Sul, em decorrência da aprovação da Declaração Sociolaboral e da criação da Comissão Sociolaboral do Mercosul. Buscaremos nas próximas páginas tratar desse assunto.

3-QUAL O AVANÇO DA DECLARAÇÃO SOCIOLABORAL DO MERCOSUL?

3.1 - A Carta de Direitos Fundamentais

Em dezembro de 1993, a CCSCS elaborou projeto para a mencionada “Carta de Direitos Fundamentais”, cumprindo, assim, resolução adotada pelo então SGT 11. Baseava-se juridicamente nas convenções e recomendações da OIT e nos princípios básicos de Declarações, Pactos e Protocolos que integram o patrimônio jurídico da humanidade, e, particularmente, no Protocolo de São Salvador. A Declaração Sociolaboral do Mercosul tem também essa inspiração.

A Carta tinha, como finalidade: 1) a incorporação institucional da dimensão social ao Mercosul; 2) a aprovação de instrumentos de um espaço social de mercado integrado que garantisse os direitos essenciais na área social; 3) a obrigatoriedade dos países membros em ratificar, ampliar e cumprir com as convenções básicas da OIT; e, 4) a progressividade dos direitos fundamentais.

Ao buscar estabelecer o perfil social e os direitos laborais dos trabalhadores no Mercosul, a Carta fixaria as normas laborais e sociais supranacionais e os instrumentos de controle da aplicação pelos signatários do Tratado de Assunção e obrigaria os governos a compatibilizar, para cima, as normas laborais nacionais. Ademais, a proposta da CCSCS contemplava também a livre circulação de trabalhadores, com igualdade de trato, direitos e condições.

“Todo trabalhador dos Estados-Partes tem direito à livre circulação em todo o território compreendido no âmbito do Tratado.

“A livre circulação implica que todos os trabalhadores, qualquer que seja seu país de origem, terão em todo momento igualdade de trato, direitos e condições de trabalho que os trabalhadores nacionais” (CCSCS, 1993).

Quando as organizações de trabalhadores elaboraram a Carta, estavam desenhando um tipo de integração, no qual a dimensão social não se limitava a estabelecer normas laborais básicas que obrigavam as partes a cumprir um núcleo duro de convênios internacionais da OIT e as legislações laborais. Os sindicatos acordaram um modelo de dimensão social para o Mercosul, que articulava os direitos laborais e sociais com as sociedades e sistemas políticos nacionais. Buscavam, com isso, converter a Carta em instituto de regulação para diversos âmbitos públicos e privados de negociação social individual e coletiva, previdência social e saúde, migrações e formação profissional, entre outras (Castillo, Godio e Orsatti, 1996).

Apesar de o documento da CCSCS ter sido proposto para debate e negociações tripartites, que poderia sofrer modificações para chegar a consenso entre as partes, ele possuía limitações que iriam dificultar a sua aprovação. Primeiramente, a Carta abordava temas bastante complexos para o estágio de integração em que o Mercosul se encontrava, como por exemplo a livre circulação de trabalhadores, a harmonização dos direitos laborais e dos sistemas de seguridade social, a internacionalização dos sindicatos⁵ e a possibilidade de realizar convênios coletivos regionais. Além disso, a inclusão de alguns desses pontos implicava outra limitação: a necessidade de existência de uma estrutura supranacional reguladora para o Mercosul, indo em desfavor de sua estrutura intergovernamental. Isto, aliado a outros fatores conjunturais, fez com que a discussão sobre a Carta de Direitos Fundamentais praticamente se encerrasse com a suspensão do SGT 11. Esse debate será retomado posteriormente com a Declaração Sociolaboral do Mercosul.

3.2 - *Uma nova proposta*

Inicialmente, a proposta da CCSCS foi de adoção de um Protocolo Sociolaboral, com efeito vinculante e dotado de uma Comissão de Seguimento e Aplicação. Duas metas prioritárias eram buscadas: 1) colocar a questão da dimensão social do Mercosul no âmbito das decisões institucionais, estabelecendo um conjunto de direitos que os Estados Partes estariam obrigados a cumprir, o que elevaria o patamar básico de direitos sociais, adequando-se, dessa forma, à nova situação de União Aduaneira; e, 2) criar um espaço em nível institucional, que permitisse a apresentação de queixas e denúncias de conflitos trabalhistas, para onde se pudesse dirigir a pressão sindical no enfrentamento dos problemas sociais e laborais no Mercosul (CUT, 1999b).

Se, por um lado, as centrais avaliam que a primeira meta não foi alcançada, por outro, a aprovação da Declaração Sociolaboral, pelos Presidentes dos quatro países do Mercosul, na reunião do Conselho do Mercado Comum,⁶ de dezembro de 1998, e a criação da Comissão Sociolaboral, pela resolução nº 15/99 do GMC, em março de 1999, abriu boa perspectiva para alcançar a segunda meta.

A Declaração aprovada não possui caráter sancionador, enfraquecendo, assim, o seu aspecto vinculante, pois não possibilita sua utilização para penalizações econômicas aos países signatários, como pretendiam as centrais sindicais. Contudo, por não ter efeito vinculante, o texto aprovado pelos representantes dos governos, empresários e trabalhadores foi bastante genérico, incorporando no seu preâmbulo os principais acordos, pactos e tratados internacionais referentes aos direitos humanos, sociais e laborais. Isso cria possibilidade para os sindicatos invocá-los quando quiserem apresentar denúncias de seu descumprimento.

Somado a isso, houve avanço quando se criou a Comissão Sociolaboral como organismo tripartite do Mercosul, ligado diretamente ao Grupo Mercado Comum, principal organismo governamental executivo, responsável pelas negociações e decisões do Mercosul. A própria existência dessa Comissão poderia ampliar o alcance político da Declaração, caso as centrais consigam exercer pressão política nesse sentido, tendo em vista o caráter dinâmico conferido a ela:

“Os Estados Partes concordam que esta Declaração, tendo em vista seu caráter dinâmico e o avanço do processo de integração subregional, será objeto de revisão, decorridos dois anos de sua adoção, com base na experiência acumulada no curso de sua aplicação ou nas propostas e subsídi-

os formulados pela Comissão Sociolaboral ou por outros agentes” (Declaração Sociolaboral, 1998).

Todavia, ainda persiste avaliação não muito positiva de segmentos do movimento sindical, que de certa forma desvaloriza a Declaração.

“A Declaração é sobvalorizada. É sobvalorizada porque antes existia uma expectativa falsa na Coordenadora das Centrais Sindicais, mas que vem mudando de dois anos para cá, o que inclusive facilitou a se chegar à Declaração. Primeiro, a Coordenadora pensava que deveria ter uma Carta Social enorme, detalhadíssima, com todos os direitos previstos. Segundo, trabalhava-se com uma noção de sanção, em que houvesse a possibilidade de penalizar aquele que a descumprisse. Essa é uma idéia falsa, porque não existe no direito internacional a idéia de sanção, como ela existe no direito interno em cada Estado”. (Crivelli, CUT)

Assim, boa parte dos dirigentes sindicais entrevistados nessa pesquisa não desconsidera que foi um ganho para os trabalhadores a aprovação da Declaração Sociolaboral, mas deixa transparecer uma percepção aquém do real valor desse avanço⁷:

“A proposta é positiva. Apesar dela ter sido rebaixada por duas vezes, de Carta de Direitos Fundamentais dos Trabalhadores, para Protocolo Sociolaboral, baixando para Declaração” (Rafael, CUT).

“...E aí chegamos ao mínimo que seria quase uma cláusula social, mas que não tem poder de sanção, nenhum cumprimento. Na verdade é uma Declaração” (Ruth, Força Sindical).

“Talvez essa comissão possa minimizar o fato de ser só uma declaração e não um protocolo, uma carta trabalhista onde se possibilite sanções, ou interpelar os governos que não a cumprir. Do jeito que ela foi aprovada a Declaração é, na prática, uma recomendação para os governos” (Ernesto, CUT).

Apesar disso, as centrais perceberam que não adiantava trabalhar, pelo menos no curto prazo, com a possibilidade de aprovar um documento muito detalhado, com caráter sancionador, assim como eram a Carta de Direitos Fundamentais e o Protocolo Sociolaboral, respectivamente.

O Mercosul não possui nenhum órgão supranacional; ele é intergovernamental. A União Européia, por exemplo, constituiu órgãos supra-estatais fazendo com que houvesse uma certa migração da soberania nacional para as instituições regionais. A experiência da Europa possibilitou a criação de instituições que se sobrepõem ao Estado nacional, havendo portanto a possibilidade de fazer algum tipo de sanção por meio de represálias a um Estado membro. Esse modelo difere significativamente do adotado pelo Mercosul.

Os mecanismos de controle almejados pelos trabalhadores do Cone Sul não poderiam ser regionais, pois em função de não existir um Estado regional, somente o Estado nacional possui aparelho para exercer o controle e a aplicação das leis que o regem. Portanto, pode-se considerar que houve não derrota do movimento sindical, quando da mudança de Carta para Declaração, passando pelo Protocolo Sociolaboral do Mercosul, mas, na verdade, adequação da proposta da CCSCS à realidade do Mercosul.

Castro (1999) avalia que há um avanço, ainda que incerto, no tratamento dos temas laborais, e dentro dele as negociações coletivas, com a aprovação da Declaração. Os artigos que tratam da questão sindical (o 8º, por exemplo) garantem: *liberdade de associação*, com base na convenção 87 da OIT, mas com a ressalva feita pelos empresários brasileiros “em conformidade com as legislações nacionais vigentes”. (Cabe lembrar que o Brasil é o único país do Mercosul que não tem essa convenção ratificada). Esse artigo permite também uma interpretação não impeditiva de criação de sindicatos supranacionais (uma das principais demandas sindicais) quando se estabelece que os Estados se abstêm “de qualquer ingerência na criação e gestão das organizações constituídas, além de reconhecer sua legitimidade na representação e na defesa dos interesses de seus membros”.

O artigo 9º, que trata da *liberdade sindical*, estabelece que todos os “trabalhadores deverão gozar de adequada proteção contra todo ato de discriminação, tendente a menoscar a liberdade sindical com relação a seu emprego”, contemplando em suas alíneas o direito de sindicalização e de negociação coletiva previstas na Convenção da OIT.

A Declaração reconhece também, de forma genérica, o “direito de negociar e celebrar convenções e acordos coletivos para regular as condições de trabalho, em conformidade com as legislações e práticas nacionais”. Há também a inclusão, inédita em acordos internacionais, do respeito ao direito de greve. Além disso, estabelece as bases para futura negociação coletiva em âmbito de Mercosul, quando diz que “os Estados-Partes comprometem-se a fomentar o diálogo social nos âmbitos nacional e regional, instituindo mecanismos efetivos de consulta perma-

nente entre representantes dos governos, dos empregadores e dos trabalhadores, a fim de garantir, mediante o consenso social, condições favoráveis ao crescimento econômico sustentável e com justiça social na região e a melhoria das condições de vida de seus povos”.

Assim, a Declaração aprovada não está muito distante, em termos de conteúdo, da proposta de Protocolo elaborada pela CCSCS. A diferença está na forma e na aplicação. Caso fosse um Protocolo deveria ser internalizado pelos quatro países, necessitando ser aprovado pelos diferentes parlamentos. A Declaração Sociolaboral, por sua vez, é internalizada pelos órgãos regionais, passando pelo crivo do CMC e do GMC. Ela é instrumento regional, que passou pelos órgãos internos do Mercosul, os quais são regulados por Tratados reconhecidos pela institucionalidade jurídica dos quatro Estados-Membros. Sendo assim, não se pode subestimar sua importância, pois a Declaração abre nova possibilidade para os sindicatos atuarem internacionalmente, recolocando, em outro plano, o debate sobre a “dimensão social” do Mercosul.

“A Declaração tem sua importância primeiro pelo fato de criar uma comissão tripartite, que será obrigada a analisar as denúncias ou os casos problemáticos de sua violação. O fato de podermos encaminhar um determinado assunto para uma instância como essa cria uma possibilidade de aglutinação no sentido de fazer pressão e mobilização por parte das centrais ou dos sindicatos nos vários países, justamente ao redor desse organismo. Então, essa é a importância da Declaração, mesmo considerando que ela não possua aspecto vinculante” (Kjeld, CUT).

3.3 - A posição dos setores governamental e empresarial

De certa forma os governos foram rápidos, haja vista que, em março de 1999, três meses após a aprovação da Declaração Sociolaboral pelo CMC, a Comissão Sociolaboral estava sendo criada pelo GMC. A resolução de sua criação estabeleceu que a Comissão deveria apresentar ao GMC a proposta de seu próprio regulamento interno e das comissões nacionais. Ainda não foi possível se chegar a um consenso entre governo, empresários e trabalhadores sobre o funcionamento da referida comissão, sendo esse tema motivo de muita discussão entre os atores relacionados.

Possivelmente os governos dos Estados-Partes recolocaram a dimensão social na pauta de discussão do Mercosul, devido à conjuntura internacional que

os tem pressionado, como se pôde observar na conferência da Organização Mundial do Comércio (OMC) em Singapura, no mês de dezembro de 1997. Os problemas das assimetrias trabalhistas, das desigualdades de mecanismos de proteção, ou melhor, do *dumping* social, entrando como vantagem competitiva no comércio mundial, está fazendo com que os países ricos tragam para a ordem do dia a questão social.

Por outro lado, o Mercosul, em sua estratégia de criação de uma Zona de Livre Comércio com a UE, se tornaria mais palatável à opinião pública europeia, caso minimizasse seus problemas sociais. Nesse sentido, a Declaração e a Comissão Sociolaboral, mesmo que existisse somente no papel, serviriam para abrandar a imagem sobre o déficit social existente no Mercosul. Além disso, não podemos desconsiderar a pressão que o movimento sindical fez, por intermédio da CCSCS, para incluir o debate sobre a dimensão social.⁸

Em face dessa pressão, os governos dos países do Cone Sul têm buscado tratar melhor essa questão. O governo paraguaio apresentou uma proposta de regimento interno para a Comissão, obtendo o apoio das centrais sindicais, que sugeriram algumas mudanças. Por sua vez, o Uruguai se propôs sediar a Comissão, oferecendo um espaço em Montevideú para o seu funcionamento. Segundo os representantes sindicais, estes dois países têm tido uma postura mais avançada do que o Brasil e a Argentina nessas negociações.

Os governos brasileiros e argentinos foram contrários à internalização da Declaração em cada país. Para os sindicalistas, o Brasil tomou essa posição, talvez de forma não tão clara como a Argentina, porque considera que os empresários resistem muito à internalização. Já os representantes governamentais argentinos foram mais objetivos ao afirmar que o País está flexibilizando suas relações trabalhistas e que não iria internalizar, algo para amanhã o desconsiderar.

Tudo indica que as maiores resistências à evolução da Comissão Sociolaboral do Mercosul venham do setor empresarial. Para os representantes da CUT, isso decorre do fato de que a Declaração aprovada não foi bem a que os empresários desejavam, como também porque não está havendo uma boa articulação e formulação desse setor com relação ao funcionamento dessa Comissão.

“...A Declaração apesar de não ser o que a gente queria, não foi o que os empresários queriam. Eu diria talvez que eles perderam mais do que nós...”
“...Eu acho que eles não tinham feito nenhuma reunião prévia, o setor empresarial. Como não fizeram antes, eles foram desarticulados para essa discussão (do Regimento Interno da Comissão)...Foi muito ruim. Eles obs-

truíram a reunião o dia inteiro. E ficou claro: foi falta de proposta. Eles tinham que procurar uma maneira para atrasar”. (Maria Silvia, CUT)

Uma das grandes dificuldades de consenso diz respeito à discussão sobre o financiamento. Os sindicatos defendem que a Comissão deve ter financiamento próprio. Isso está contemplado na proposta elaborada pelo governo do Paraguai. Todavia, os empresários são contrários. Segundo um representante da CUT, eles têm a compreensão que a Comissão irá se reunir apenas uma vez por ano, não havendo, dessa maneira, a necessidade de recursos próprios. As centrais defendem que haja de duas a quatro reuniões ordinárias por ano, além das extraordinárias.

Ademais dos termos de conteúdo e de funcionamento, os representantes de empresários e trabalhadores divergiram, durante as negociações, quanto ao tipo de instrumento a ser adotado. Os empresários defendiam que esse fosse apenas declaratório e sem qualquer caráter vinculante. Já a proposta dos trabalhadores era exatamente o contrário (Castro, 1999).

Assim, a discussão tem evoluído, com alguns impasses que deverão ser superados. No entanto, a Comissão é ainda um local de disputa no qual o movimento sindical tem buscado intervir em sua conformação. A situação está dada; resta porém saber qual é a direção que a Comissão Sociolaboral do Mercosul tomará, a partir das propostas já apresentadas.

3.4 - Um espaço a ser construído

A Declaração Sociolaboral do Mercosul é bastante inspirada no modelo de funcionamento da OIT. A forma de seu acompanhamento e de sua aplicação será feita por meio de memórias. Nesse caso, foi adotado o sistema de memórias ratificadas, ou seja, os países do Cone Sul serão obrigados a apresentar periodicamente - uma vez por ano, por exemplo - memórias de temas específicos da Declaração. Ainda não foi fixado se serão incluídos todos os temas abordados por esse documento, ou parte deles.

Cada governo terá que fazer um relatório sobre os Direitos Individuais, Direitos Coletivos etc. da Declaração, apresentando como estão sendo aplicados e quais são os seus problemas. Os atores sociais podem se manifestar sobre as memórias. Elas serão, portanto, submetidas a uma certa contraposição de idéias de leituras dos fatos.

Ficou acordado entre os representantes dos três setores que, a despeito da Declaração do Mercosul, não se fará uso das expressões “queixa”, “reclamação”

ou “processo”, mas sim “observações” e “memórias”.

A Comissão Sociolaboral será, na prática, um sistema de controle. Pelas propostas apresentadas e discutidas, ela terá o mesmo princípio de tomada de decisão de todas as instâncias do Mercosul, ou seja, o consenso. Em sua composição, haverá as sessões nacionais e regional, mas o princípio de consenso valerá apenas para a comissão regional. Já existe um certo entendimento de que esse dispositivo não se aplicará às comissões nacionais. Isso se deve ao fato de que a Declaração não tem vigência nacional, mas sim internacional. Como vimos anteriormente, ela não será internalizada; foi uma condição prévia colocada pelos governos. Isso quer dizer que não se poderá exigir a sua aplicação no interior dos Estados. Dessa forma, operando a Declaração somente em nível internacional, as sessões nacionais não necessitam manter o princípio do consenso.

Outrossim, a criação das sessões nacionais será ato voluntário dos governos dos Estados membros. Se isso não vier a ocorrer, nenhum ator social poderá exigir sua implantação juridicamente. Perante tal situação, não se justifica o consenso; pelo contrário. Qualquer “observação” que venha a ser feita por um sindicato, referente ao não cumprimento da Declaração, ela se depararia com a representação dos empregadores. Caso eles votassem em contrário, a discussão ficaria no âmbito nacional, não alcançando o regional. Vale destacar que há maior diversidade de atores em nível regional, além de maior alcance político do debate acerca das possíveis observações.

Embora alguns pontos do Regimento Interno já estejam acordados entre as partes, a Comissão Sociolaboral do Mercosul é ainda um espaço a ser construído. Seu formato final dependerá de um difícil processo de negociação em que as centrais vão necessitar de bastante habilidade, organização e poder de pressão. Nos momentos em que o Mercosul enfrenta graves crises, o aprofundamento da integração em outros setores que extrapolam o econômico e o comercial parece ganhar importância vital. O papel das centrais sindicais, organizadas pela CCSCS, nessa conjuntura, é primordial.

4 - APROFUNDAR A DIMENSÃO SOCIAL PARA DIMINUIR O “DEFICIT SOCIAL” E CONSOLIDAR O MERCOSUL

Existem duas lógicas diferentes de integração. A primeira baseia-se nos parâmetros fundadores da ordem do pós-guerra, e a segunda, a lógica atual, é ancorada no que chamamos hoje de globalização; isto é, na organização transfronteiriça e na forma de redes das atividades das grandes empresas e dos

atores sociais que atuam em nível nacional e continental. Os acordos atuais de integração, que podemos denominar como “de segunda geração”, têm em comum o fato de serem “abertos”, concebidos em função dos mercados e muito mais flexíveis, em termos institucionais, do que os acordos de primeira geração. Esses acordos atuais permitem uma integração mais profunda e favorecem a construção de quadros normativos internacionais. Contudo, o aprofundamento da dimensão social é algo vital para se construir um verdadeiro processo de integração. Uma regionalização ancorada somente nas dimensões comerciais e econômicas gera déficits social e democrático, como observamos hoje nas Américas, nos processos em curso: Mercosul, Acordo de Livre Comércio da América do Norte (Nafta) e Área de Livre Comércio das Américas (Alca) (Chaloult e Brunelle, 1999).

A partir dos anos 1980, os debates sobre a integração regional tomaram feição nova com a instauração de uma regionalização *de jure* de tipo novo (Oman, 1994; Baldwin, 1997). Esse novo regionalismo estabelece e articula uma relação original entre os blocos econômicos e a globalização dos mercados, uma articulação que se apóia, ao mesmo tempo, sobre a redefinição de sua missão, assim como sobre a redefinição de sua própria inserção no seio da ordem mundial, no que tange aos atores do livre comércio. Essas rearticulações modificam as formas e modalidades anteriores da integração nos planos nacionais e regionais. No caso das Américas, especialmente do Mercosul, do Nafta e da Alca, todas as relações e redefinições se inscrevem num contexto político e estratégico fortemente marcado pela onipresença dos Estados Unidos, para todos e cada um dos membros da integração regional (Drache e Gertler, 1993; Brunelle e Deblock, 1998).

Na análise do processo de integração, não se deve tornar absoluto o papel do Estado (Strange, 1996) porque dois fatores são centrais, em face da atual globalização: de um lado, os processos de integração dependem de novos modos de organização industrial, permitindo que se passe de um modelo de integração superficial para um modelo de integração mais profundo, via cadeias de produção. De outro, esses processos influenciavam muito, tanto os quadros normativos quanto as práticas dos atores socioeconômicos, especialmente os sindicatos e as organizações e grupos sociais.

Sendo assim, para entender e aprofundar a dimensão social da integração, o que é essencial e parcialmente novo no Hemisfério Sul, devemos analisar a transnacionalização das práticas sindicais e de outros atores, como, por exemplo, as organizações sociais.

Considerando o avanço do modelo liberal, especialmente no Sul, e a crise do desemprego que atinge o Norte e o Sul, com efeitos mais dramáticos no último

hemisfério, o movimento sindical é certamente mais vulnerável e frágil, sem, todavia, nos referirmos a uma crise insuperável ou a um “fatalismo sociológico”. É fato que o movimento sindical precisa rediscutir e repensar certas posições e, sobretudo, construir alianças com outros atores sociais, em face dos graves problemas que enfrentam os trabalhadores de várias instâncias, como o mais grave deles, o desemprego. Conseqüentemente, “a questão de um sindicalismo de terceiro tipo é, portanto, finalmente, a construção, mais perto dos trabalhadores, de uma nova cultura da eficácia, não somente para a empresa, mas para toda a sociedade, o que temos chamado uma nova eficácia societal” (Lojkin, 1999: 313-314).

A aproximação do movimento sindical com as Organizações não Governamentais (ONGs) é chave para se avançar nas negociações dos temas sociais do Mercosul. Tal seria importante aliança, na busca da superação do déficit social e político desse processo de integração. A união dos sindicatos com as organizações sociais deveria, inclusive, ir além do Mercosul, construindo uma aliança social continental, tendo em vista a possibilidade de formação da Alca.

Nesse sentido, houve conferência sindical sobre relações entre União Européia e América Latina e Caribe,⁹ assim como um fórum da sociedade civil, para o diálogo entre a UE e América Latina e Caribe. Ambos os encontros foram motivados pela I Conferência de Cúpula Intergovernamental de Chefes de Estado da América Latina e Caribe e UE, ocorrida no Rio de Janeiro, em junho de 1999. O Foro da Sociedade Civil, por exemplo, faz parte da construção de uma articulação entre organizações sociais do Brasil e demais países das Américas, denominada Aliança Social Continental. A experiência inédita nasceu e vem se consolidando ante os vários acordos de livre comércio nas Américas (CUT, 1999a). Essa aliança foi aprofundada durante a reunião intitulada “Nossa América: até um acordo hemisférico dos povos”, organizada pelos movimentos sociais das Américas, nos dias anteriores à 5ª Reunião ministerial da Alca, em Toronto, Canadá, no início de novembro de 1999.

Por outro lado, o Fórum Consultivo Econômico-Social do Mercosul passou a ser importante espaço de articulação entre os sindicatos e demais representantes da sociedade civil, como as organizações não governamentais. O FCES também realizou uma Plenária Extraordinária para discutir sobre a I Reunião de Cúpula da América Latina e Caribe e União Européia.¹⁰ O Fórum apresentou várias recomendações ao GMC do Mercosul sobre a temática, dentre as quais a institucionalização do relacionamento do FCES com o CES (Comitê Econômico e Social das Comunidades Européias) pela criação de um Comitê Consultivo misto.

Estes exemplos apontam para a tentativa de criação de redes da sociedade civil organizada buscando participar de forma mais ativa dos processos de integração

regional, assim como da integração entre esses “blocos econômicos”, como é o caso do Mercosul e União Européia. Especificamente, no Mercosul, o tema colocado pelas centrais sindicais sobre a dimensão social da integração começa a fazer eco em outras organizações sociais, mesmo sendo ainda incipiente. Devemos entender que isso é fundamental para a consolidação do Mercosul. Apesar de o movimento sindical ter uma visão crítica a respeito do projeto de integração do Cone Sul em curso, ele tem posição clara de defender o Mercosul que, por seu turno, necessita de uma base de sustentação social para conferir-lhe maior legitimidade.

Embora tenham restringido a participação das organizações sociais nas negociações do Mercosul, os governos nacionais desejam que elas participem do processo. Mas essa participação tem limitações. Os governos não colocam em risco a possibilidade de perder o controle e a liderança da integração regional.

O debate sobre as questões sociais no mundo deve ser recolocado com ênfase na Rodada do Milênio da OMC, em Seattle, Estados Unidos, nos próximos próximos anos. A discussão sobre as assimetrias trabalhistas no mundo e a utilização de *dumping* social tomará lugar primordial nesse encontro. Da mesma forma, estarão em jogo grandes interesses ligados ao comércio mundial. Os três grandes centros econômicos do globo, EUA, União Européia e Japão (considerando também seus parceiros, como a Coreia do Sul, Taiwan, Singapura e outros) estão se preparando para isso.

Dessa forma, o Mercosul tem de se fortalecer para os países, como o Brasil e a Argentina, estarem com melhores condições de negociação na Rodada do Milênio. A superação ou o aprofundamento da crise que o Mercado Comum do Sul tem passado, em decorrência da desvalorização cambial brasileira, dependerá, sobremaneira, da base social de sustentação do “bloco”. As relações econômicas e comerciais são mais instáveis que um possível entrelaçamento nas áreas educacional, cultural, ambiental e trabalhista, por exemplo. O Mercosul deve ter o aprofundamento da “dimensão social” como importante estratégia para se consolidar, não somente como um “bloco econômico”, mas como uma região de solidariedade internacional. Apesar de inicial, a aprovação da Declaração Sociolaboral foi mais um passo nessa direção.

5 - CONCLUSÃO

É possível perceber que o tema da integração regional tem chamado a atenção de setores da sociedade civil, especialmente do movimento sindical. Embora as centrais sindicais, organizadas pela CCSCS, tenham posição crítica com relação ao projeto do Mercosul, elas estão buscando ampliar os seus espaços de participa-

ção. Se por um lado as centrais objetivam garantir ou ampliar os direitos trabalhistas, por outro, acreditam poder disputar o projeto de integração do Cone Sul. Embora ainda seja bastante tímida a intervenção dos trabalhadores nos rumos do Mercosul, alguns espaços já foram conquistados.

A aprovação da Declaração e a criação da Comissão Sociolaboral abre nova perspectiva de inserção dos trabalhadores. Mesmo predominando a avaliação de dirigentes sindicais, que a Declaração não atingiu por completo, as aspirações dos trabalhadores, expressas na Carta de Direitos Fundamentais e na proposta de Protocolo Sociolaboral, o formato da Declaração é adequado à situação atual. Por se tratar de um processo de integração baseado em decisões intergovernamentais, inexistindo no Mercosul qualquer órgão supranacional, a possibilidade de inclusão do caráter sancionador, com aspecto vinculante, na Declaração Sociolaboral seria, na prática, quase inviável.

O movimento sindical teve maturidade suficiente para recuar em sua proposta inicial de Carta Social do Mercosul, detalhada e complexa, para negociar um documento mais enxuto, de teor mais generalizante. Todavia, o que poderia parecer um fator em desfavor dos trabalhadores, poderá, em função da dinâmica da própria Declaração, ser usado em seu benefício. Como o documento final ficou bastante genérico, abre possibilidades para diversas interpretações. Daí surge uma boa oportunidade para as centrais sindicais apresentarem suas queixas/reclamações, ou melhor, suas “observações” e “memórias”.

A Comissão Sociolaboral é espaço ainda a ser construído. Devido ao seu relativo peso na estrutura do Mercosul – ligado diretamente ao GMC – e por se tratar de organismo tripartite, os trabalhadores organizados terão espaço privilegiado de discussão sobre a dimensão social, para onde os sindicatos poderão dirigir sua pressão no enfrentamento dos problemas sociais e laborais da integração. O aspecto pode ser destacado, seguramente, como o maior avanço decorrente da aprovação da Declaração Sociolaboral.

O atual cenário econômico e geopolítico em que o Mercosul se insere nos conduz à compreensão de que o aprofundamento de sua dimensão social deve torna-se uma estratégia prioritária na consolidação dessa experiência de integração. Fazendo uso da interpretação desenvolvida por Almeida (1999) sobre a dimensão social, os atores envolvidos diretamente na construção do cenário regional devem privilegiar o aumento do “fluxo” e do “estoque” do processo integrativo. É bem verdade que os aspectos relativos ao “estoque”, ou seja, ao acúmulo de “direitos adquiridos”, de “conquistas sociais” em função da integração tem sido, na verdade, irrisório. No entanto, no que concerne à participação dos trabalhadores e ou-

tras forças sociais no processo de formulação de decisões em matéria de integração, sua incorporação aos mecanismos consultivos, negociais e mesmo decisórios tem evoluído de forma a ser considerada. Resta-nos saber como será, na prática, o funcionamento da Comissão Sociolaboral e do reconhecimento da Declaração, por vários atores dos quatro países integrantes do Mercosul. Por ora, podemos afirmar que o resultado final dependerá, sobremaneira, da intervenção articulada da centrais sindicais, o segmento mais interessado em seu sucesso.

Notas

* Este trabalho é um dos resultados do Projeto Integrado de Pesquisa “Mercosul, Nafta e Alca: Transnacionalização das Práticas Sindicais”, coordenado pelos Professores Yves Chaloult (UnB) e Dorval Brunelle (Université du Québec à Montréal -UQAM), e financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

¹ Contando com o apoio da CIOLS/ORIT, a CCSCS foi constituída em 1986, objetivando acelerar o restabelecimento da democracia política nos países da região. Atualmente, a Coordenadora tem o Mercosul como um espaço privilegiado de atuação, buscando criar condições para o desenvolvimento da “dimensão social” desse processo de integração regional. As principais centrais brasileiras (CUT, CGT e FS) e argentinas (CGT e CTA), a CUT do Paraguai e o PIT/CNT do Uruguai, além da *Central Obrera Boliviana* (COB) e da *Central Unitaria de Trabajadores* (CUT) do Chile, fazem parte desta Coordenadora.

² Assinado em março de 1991, o Tratado de Assunção visa a constituição de um mercado comum entre a Argentina, o Brasil, o Paraguai e o Uruguai.

³ Sobre o tema ver Barbiero e Chaloult (1999).

⁴ Reivindicado pelos trabalhadores em 1991, mas efetivamente instalado em abril de 1992, era denominado SG-11 até a assinatura do Protocolo de Ouro Preto, em 1994, quando passou a ser chamado SG-10. Este subgrupo, denominado Assuntos Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social, é uma instância tripartite conformada pelos Ministérios do Trabalho dos países do Mercosul, representantes dos empregados e dos empregadores, sendo vinculado ao Grupo Mercado Comum (GMC).

⁵ Pelo que constava na Carta de Direitos Fundamentais, os sindicatos e demais organizações sindicais podiam ser nacionais ou internacionais, compreendendo o direito dos trabalhadores de filiarem-se a organizações sindicais constituídas em qualquer dos Estados Partes (CCSCS, 1996).

⁶ A estrutura do Mercosul é composta, em ordem de importância, pelo Conselho do Mercado Comum (CMC), constituído pelos ministros das Relações Exteriores e ministros da Economia, contando com a presença dos presidentes dos quatro países, pelo menos uma vez ao ano, em suas reuniões; pelo Grupo Mercado Comum (GMC), órgão executivo do CMC, coordenado pelos ministros das Relações Exteriores, mas contando também com a participação de representantes dos Ministérios da Economia e dos Bancos Centrais. Dez subgrupos estão vinculados ao GMC, para fins de coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais. Ademais existem a Comis-

são de Comércio do Mercosul (CCM) e os espaços consultivos como a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC) e o Foro Consultivo Econômico-Social (FCES).

⁷Deve-se considerar que o processo histórico do Mercosul, ainda é incipiente, se comparado com a União Européia.

⁸No período de 1992 a 1995, as principais centrais sindicais do Mercosul endereçaram cinco cartas formais aos presidentes dos quatro países. Por outro lado, paralelamente às reuniões ordinárias dos presidentes dos países membros do Mercosul, ou durante as reuniões ampliadas, como é o caso da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), as centrais organizam manifestações públicas. Da mesma forma, tem se tornado comum a realização de ato conjunto no dia 1º de maio; em 1999, o ato foi na fronteira do Brasil com o Uruguai, em Rivera-Santana do Livramento, com a presença de mais de 10.000 pessoas, segundo seus organizadores.

⁹ Participaram as Centrais Sindicais latino-americanas, caribenhas e européias filiadas à Confederação Internacional de Organizações Sindicais Livres (CIOLS), junto com representantes da Confederação Européia de Sindicatos (CES) e os Secretariados Profissionais Internacionais (SPI). A reunião foi realizada nos dias 28 e 29 de junho de 1999, no Rio de Janeiro, precedendo ao I Encontro de Cúpula da América Latina e Caribe e União Européia. No final desse encontro, foi aprovada uma Declaração que enfatizava a necessidade de a I Conferência de Cúpula Intergovernamental discutir a violação dos direitos humanos básicos, o combate à pobreza e à dívida social em muitos países da América Latina e em alguns do Caribe (CUT, 1999a).

¹⁰ A reunião foi realizada no dia 22 de junho de 1999, no Rio de Janeiro.

Referências Bibliográficas

- ALMEIDA, Paulo Roberto de. *A dimensão social nos processos de integração*. In: CHALOULT, Yves, ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Mercosul, Nafta e Alca: a dimensão social*. São Paulo: LTr, 1999. 271p. p. 17-37.
- BALDWIN, Richard. The causes of regionalism. In: *The World Economy*, v.24, n°7, p.865-887, 1997.
- BARBIERO, Alan, CHALOULT, Yves. *Desafios, estratégias e alianças das centrais sindicais no Mercosul*. Brasília: UnB, 1999, Série Sociológica n°170. 28p.
- BRUNELLE, Dorval, DEBLOCK, Christian. Globalisation et nouveaux cadres normatifs: le cas de l'Accord Multilatéral sur l'Investissement. In: *Géographie, Économie et Société*. Paris, 1999. No prelo.
- CASTILLO, Geraldo, GODIO, Julio, ORSATTI, Alvaro. *Los trabajadores y el Mercosul. Creación, desarrollo y políticas sindicales de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cone Sur (CCSCS)*. Buenos Aires: Corregidor, 1996. 204p.

- CASTRO, Maria Silvia Portella de. Negociações Coletivas Internacionais e Mercosul. In: CHALOULT, Yves, ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Mercosul, Nafta e Alca: a dimensão social*. São Paulo: LTr, 1999. 271p. p. 191-215.
- CHALOULT, Yves, ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Mercosul, Nafta e Alca: a dimensão social*. São Paulo: LTr, 1999. 271p.
- CHALOULT, Yves, BRUNELLE, Dorval. *Mercosul e Alca: transnacionalização das práticas dos atores sociais*. Brasília e Montréal, julho 1999. (mimeo).
- CHALOULT, Yves. Transnacionalização das práticas sindicais no Mercosul. In: *Política Comparada*. Brasília, ano 1, v.1, n°1, p. 173-185, 1997.
- CCSCS (Coordenadora das Centrais Sindicais do Cone Sul). Carta dos Direitos Fundamentais do Mercosul (1993). In: CUT. *Caderno Sindical sobre o Mercosul*. Florianópolis: CUT, p. 92-103, 1996.
- CUT (Central Única dos Trabalhadores). *Boletim Mercosul*. Florianópolis, n° 10, jul., 1999a.
- _____. *Boletim Mercosul*. Florianópolis, n° 6, fev., 1999b.
- _____. *Caderno sobre o Mercosul*. Para formação da rede nacional de formação da CUT, Florianópolis: CUT, 1997. 76p.
- _____. *Caderno Sindical sobre o Mercosul*. Florianópolis: CUT, 1996a.
- _____. Estratégias sindicais para a promoção da dimensão social do Mercosul. In: *Textos para debate internacional*. N°7. São Paulo: CUT, p. 3-15, 1996b.
- DECLARAÇÃO SOCIOLABORAL DO MERCOSUL (1998). In: *CUT, Boletim Mercosul*. Florianópolis, n° 6, fev., p. 1-4, 1999.
- DRACHE, Daniel, GERTLER, Meric (eds.). *The new era of global competition: State and market power*. Toronto: McGill-Queen's University Press, 1993.
- FORO Consultivo Econômico-Social. *Boletim de Integração Latino-Americana*. Brasília, n°18, p.146-157, jan./jun. 1996.
- LOJKINE, Jean. *O tabu da gestão: a cultura sindical entre contestação e proposição*. Rio de Janeiro: DP&A, 1999. 316 p.
- OMAN, Charles. *Globalisation et régionalisation: quels enjeux pour les pays en développement?* Paris: OCDE, 1994. 152p.
- VIGEVANI, Tullo. *Mercosul: impactos para trabalhadores e sindicatos*. São Paulo: LTr, 1998. 312p.
- VIGEVANI, Tullo, VEIGA João Paulo. Mercosul: interesse e mobilização sindical. In: ZYLBERTAJN, Hélio et al (Orgs.). *Processos de integração regional e a sociedade: o sindicalismo na Argentina, Brasil, México e Venezuela*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996. 381p. p. 223 - 248.
- ZYLBERTAJN, Hélio et al. (Orgs.) *Processos de integração regional e a sociedade*

de: o sindicalismo na Argentina, Brasil, México e Venezuela. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996. 381p.

ENTREVISTAS REALIZADAS – Abril de 1999

1. Vicente Paula da Silva - Presidente da CUT.
2. Kjeld A. Jakobsen - Secretário de Relações Internacionais da CUT, Comissão Sociolaboral.
3. Rafael Freire Neto - Diretor Executivo da CUT, FCES.
4. Maria Silvia Portella de Castro - Assessora da CUT, SG 10.
5. Ericson Crivelli - Assessor da CUT, SG 10.
6. Heiguiberto Della Bella Navarro - Pres. da Confederação Nacional dos Metalúrgicos, CUT.
7. Luiz Marinho - Pres. do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, CUT.
8. Aloísio Sérgio Barroso - Diretor Executivo, CUT.
9. Teonílio Monteiro da Costa - Diretor do Sind. Dos Metalúrgicos do ABC, CUT.
10. Pedro Ivo de Souza - Diretor Executivo da CUT, SG 06.
11. Ernesto Giusti - Assessor da Secretário de Relações Internacionais da CUT.
12. Ruth Monteiro - Dirigente da Força Sindical, SG 10, FCES.
13. Armando Gonçalves - Dirigente da Força Sindical, SG10.
14. Valdir Vicente de Barros - Secretário de Relações Internacionais da CGT, SG 10.

Resumo

O presente artigo analisa aspectos da formação do Mercado Comum do Sul (Mercosul): o possível avanço em sua dimensão social, em decorrência da aprovação, pelos Presidentes dos quatro países-membros, da Declaração Sociolaboral do Mercosul, em dezembro de 1998, e, posteriormente, de sua Comissão de acompanhamento. Os autores abordam, fazendo uso de entrevistas semi-estruturadas com dirigentes sindicais, bem como de publicações elaboradas por suas organizações o desenvolvimento do debate sobre a dimensão social da integração no Cone Sul. Em especial, a partir da inserção das centrais sindicais no processo. Essas, por sua vez, reivindicaram a criação de espaços de participação, como o Sub-Grupo de Trabalho 10 (SG 10) e o Foro Consultivo Econômico-Social (FCES). Durante nego-

ciações da Declaração, as centrais sindicais tinham em vista dois pontos fundamentais: 1) colocar a questão da dimensão social do Mercosul, no âmbito das decisões institucionais; e, 2) criar espaço em nível institucional, para permitir a apresentação de queixas e denúncias de conflitos trabalhistas no Mercosul. Se por um lado, com a aprovação da Declaração e a criação da Comissão Sociolaboral, as centrais avaliam que o primeiro ponto não foi alcançado, por outro abre-se perspectiva para alcançar o segundo, o que representa avanço, embora modesto, na dimensão social do Mercosul.

Palavras-chave: Mercosul, Declaração Sociolaboral, Dimensão Social

Abstract

This paper analyzes aspect of the formation of the Southern Common Market (Mercosul): the eventual progress of its social dimension due to the approval, by the Presidents of the four countries members, of the social and labor Declaration of Mercosul in December 1998 and, later on, of its implementation Commission. From interviews with trade unions leaders as well as publications of their organizations, the authors discuss the development of the debate on a social dimension of integration in the Southern Cone countries, especially the trade unions participation into this process. The trade unions require the creation of participation mechanisms as, for example, the Subgroup 10 and the Social and Economic Consultative Forum. During the negotiation process of the Declaration, the trade unions try to reach two basic goals: first, the inclusion of the social dimension of Mercosul into the institutional decisions, second, the creation of mechanisms, at the institutional level, allowing the discussion of working conflicts in Mercosul. According to trade unions, the mentioned Declaration doesn't allow to reach the first goal, but open the door for the second one, which represents a progress, although modest, in terms of the social dimension of Mercosul.

Key words: Southern Common Market, Social and Labor Declaration, Social Dimension

Resumen

El presente artículo analiza aspecto de la formación del Mercado Común del Sur (Mercosul): el posible avance en su dimensión social transcurre de la aprobación,

por los Presidentes de los cuatro países miembros, de la Declaración Sociolaboral del Mercosul, en diciembre de 1998, y, posteriormente, de su Comisión de acompañamiento. Los autores abordan, haciendo uso de citas semi-estructuradas con dirigentes sindicales, bien como de publicaciones elaboradas por sus organizaciones, el desarrollo del debate sobre la dimensión social de la integración en el Cono Sur, en especial a partir de la inserción de las centrales sindicales en ese proceso. Estas, por su vez, reivindicaron la creación de espacios de participación como el Sub-Grupo de Trabajo 10 (SG 10) y el Foro Consultivo Económico-Social (FCES). Durante el proceso de negociación de la Declaración de las centrales sindicales tenían en vista dos puntos fundamentales: 1) poner la cuestión de la dimensión social del Mercosul en ámbito de las decisiones institucionales; y, 2) crear un espacio en nivel institucional, que permitiera la presentación de quejas y denuncias de conflictos laboristas en el Mercosul. Si por un lado, con la aprobación de la Declaración y la creación de la Comisión Sociolaboral, las centrales evalúan que el primer punto no fue alcanzado, por otro se abrió una perspectiva para alcanzar el segundo, lo que representa un avance, aunque sencillo, en la dimensión social del Mercosul.

Palabras clave: Mercosul, Declaración Sociolaboral, Dimensión Social

Rubens de Oliveira Martins

Mestre em Sociologia pela Universidade de São Paulo. Professor e Coordenador de Qualidade do Departamento de Estudos Sociais da UPIS.

Os demiurgos do Estado: origens e dilemas da burocracia pública no Brasil

Introdução

Este trabalho traça uma retrospectiva histórica, que relaciona a constituição dos “welfare states” com a emergência da moderna burocracia pública. É reflexão sobre as origens e limitações dessa burocracia, percebendo-a em crise intimamente ligada à crise da própria burocracia.

Inicia discutindo as condições de formação do “welfare state”, ou “estado de bem estar social”, entendido como estratégia inerente ao sistema capitalista, que se mostra capaz de lidar com as demandas e pressões acentuadas, nos momentos de crise do sistema.

Parte de visão mais abrangente do fenômeno burocrático e pretende focalizar o processo de construção da burocracia estatal no Brasil, analisando as questões relativas aos momentos de maior ou menor isolamento e de cristalização de sua autonomia.

Dessa forma, questiona as implicações da estratégia do insulamento burocrático para a promoção de maior eficiência e “accountability” em setor público democrático, percebendo, na discussão, o viés contextual que torna possível também a disseminação de visão negativa da burocracia pública, rotulada freqüentemente como ineficiente.

Finalmente, analisa o processo de mudança nos paradigmas burocráticos, conectado ao momento de remodelamento do Estado (de seu papel e das suas formas de intervenção), para discutir as estratégias definidas para a reforma do Estado no Brasil e o novo perfil da burocracia, que emerge como instrumento viabilizador dessa reforma.

1 - ESTADO E BUROCRACIA PÚBLICA

1.1 - O Welfare State e as novas demandas do Estado

No período entre a Primeira e a Segunda Grandes Guerras, a economia mundial sofreu uma crise, iniciada com a Grande Depressão ocorrida nos EUA. O

processo de divisão do trabalho internacional, mais elaborado e complexo, definiu novos fluxos e intercâmbios, ligando todas as partes da economia mundial em sistema globalizado, que mostraria sua fragilidade quando do colapso econômico internacional. Em 1929, deu-se o clímax desse processo, com a quebra da Bolsa de Nova York, que fez desabar preços e abalou o poder político dos trabalhadores. O crescimento abrupto do desemprego e o esvaziamento dos sindicatos, embora favorecessem os patrões, deixavam a prosperidade econômica como algo fugidio. As poupanças privadas desapareceram, criando um vácuo quase completo de capital ativo para as empresas, que passaram a depender de empréstimos estrangeiros e, por isso, tornaram-se vulneráveis quando veio a Depressão.

Para a grande maioria das pessoas que dependiam de trabalho assalariado, a Grande Depressão significou um período de desemprego prolongado, como nunca se havia visto.¹ Assim, a existência de mecanismo de seguridade social preocupava os trabalhadores, como forma de protegê-los do desemprego, garantindo-lhes segurança, mesmo com salários baixos.

Foi precisamente a ausência de solução dentro dos paradigmas tradicionais da economia liberal que dificultou a situação dos tomadores de decisões econômicas. Assim, a Grande Depressão desestruturou o liberalismo econômico por quase meio século, dado que os países passavam a adotar políticas cada vez mais protecionistas, forçando também os governos a priorizar as considerações sociais sobre as considerações econômicas nas políticas de Estado, a fim de evitar os riscos de uma radicalização à esquerda ou à direita.

A preocupação com o desemprego em massa passou para o centro das atenções na política econômica desses países de “capitalismo democrático”. Nesse contexto já se desenvolvia o consenso sobre a necessidade econômica e política de combate ao desemprego, a partir da idéia de que a demanda gerada pela possibilidade de renda dos trabalhadores empregados poderia estimular as economias em recessão. Dessa forma, é o keynesianismo que surge como portador de resposta alternativa à incapacidade do sistema capitalista em lidar com crises, criando então a possibilidade de uma saída dentro da democracia capitalista (PRZEWORSKI, 1989), vez que determinava outro papel ao Estado, não mais como representante exclusivo da classe dominante, mas como instrumento de intervenção capaz de definir uma gestão da economia mais voltada para os aspectos sociais.

Assim, era o Estado que poderia aumentar o consumo e acabar com a crise econômica adotando políticas de pleno emprego, determinando ainda uma outra modificação profunda na forma como os trabalhadores integravam-se na ordem capi-

talista: não mais como antagonistas, mas como portadores de interesses mais universais, quais sejam, aqueles ligados à manutenção da ordem econômica e social.

Nas palavras de Przeworski,

“Em todas as suas formas, o compromisso keynesiano teve por base um programa dual: pleno emprego e igualdade, sendo que o primeiro termo significava a regulação do nível de emprego por meio da administração da demanda, em especial a representada pelos gastos governamentais, e o segundo consistia na rede de serviços sociais que compunham o Estado de Bem Estar.” (1989, p.247)

A centralidade de tais preocupações revela a visão de que o desemprego era visto como fator de instabilidade latente. Como medida profilática, então, surgem os primeiros sistemas previdenciários instalados (os EUA aprovaram a Lei de Seguridade Social, em 1935), sendo que, até antes da Segunda Guerra, eram poucos os sistemas de bem-estar existentes.

Após esse período, a maior parte dos Estados capitalistas avançados havia se tornado “Estados de Bem-Estar”, onde os gastos com seguridade social (manutenção de renda, assistência e educação) compunham a maior parcela dos gastos públicos totais. A quantidade de pessoas envolvidas nessas atividades era a maior parcela do funcionalismo público. Em tal cenário, podem encontrar-se os fatores que favoreceram o desenvolvimento dos *welfare states*, no período pós-guerra, quais sejam: a nova dimensão da economia internacional¹; o surgimento de novos papéis do Estado e suas burocracias especializadas; o desenvolvimento das relações entre Estado e sociedade no contexto democrático.

Assim, definem-se políticas de concentração, onde os atores sociais aparecem de forma bastante agregada e são reconhecidos pelo Estado, como interlocutores na formulação das grandes linhas de política, fazendo com que o *welfare* possa surgir como demarcando uma certa “domesticação” dos conflitos sociais. Ao mesmo tempo, servia como ponto de consolidação e de avanço nas conquistas dos trabalhadores.

O alvo das políticas sociais volta-se então para a proteção não só da pobreza ou do trabalho, mas também da cidadania. Os sistemas públicos de bem-estar social estariam presentes para compensar o cidadão contra os riscos sociais inerentes à economia de mercado, havendo então a ampliação do público-cliente das políticas sociais, que tem como consequência o aumento crescente dos gastos sociais.

Assim, é possível analisar os *welfare states*, a partir da ótica estratégica de manutenção do Estado capitalista. A partir das concessões aos trabalhadores, evitar-se-ia que os conflitos se potencializassem percebendo, em suas premissas de seguridade social, a presença de uma lógica de legitimação do sistema, juntamente com a valorização do trabalho regularizado e controlado, como estímulo à entrada no sistema de trabalho formal, com incentivos econômicos e morais. Por outro lado, porém, ainda é possível analisar o *welfare state* como resultado da citada ampliação da cidadania, segundo a ótica liberal, que demonstraria a capacidade de adaptação e de mudança do Estado moderno às demandas da sociedade democrática.

1.2 - A emergência da burocracia estatal

A ampliação das atividades do Estado exigiu a constituição de um corpo de funcionários capaz de formular e executar suas novas tarefas, de modo a acompanhar as demandas de políticas sociais que, mais e mais orientavam a ação estatal.

As análises de Weber sintetizam a organização e o funcionamento da burocracia moderna:

“Rege o princípio de áreas de jurisdição fixas e oficiais, ordenadas de acordo com regulamentos, ou seja, por leis e normas administrativas; As atividades regulares necessárias aos objetivos da estrutura governada burocraticamente são distribuídas de forma fixa como deveres oficiais; A autoridade de dar as ordens necessárias á execução desses deveres oficiais se distribui de forma estável, sendo rigorosamente delimitada pelas normas relacionadas com os meios de coerção, físicos, sacerdotais e outros, que possam ser colocados á disposição dos funcionários ou autoridades; Tomam-se medidas metódicas para a realização regular e contínua desses deveres e para a execução dos direitos correspondentes, onde somente as pessoas que têm qualificações previstas em regulamento geral são empregadas.” (WEBER, 1982, p. 229)

Daí, a criação de uma burocracia estatal conforme o modelo weberiano, baseado na meritocracia que garantia a impessoalidade, na nítida separação entre o Estado (público) e o mercado privado, e em regras e procedimentos padronizados como base da administração, entendidos como a forma que garantiria a proteção das decisões do Estado contra interesses particulares. Para

mostrar a evolução das formas de dominação, entendida como a capacidade de fazer com que certo grupo de pessoas obedecam a certas ordens e regras, Max Weber estabeleceu que a dominação legal seria superior, em relação à tradicional e à carismática.²

Assim, para Weber, a burocracia seria a forma mais racional e eficiente de organização administrativa. Avança do modelo patrimonialista, onde a administração seria baseada em privilégios e tratamentos individualizados, em detrimento da normalização de procedimentos, que busca a igualdade perante a lei.³

A introdução de mecanismos de promoção da burocracia, via mérito, contra a prática da patronagem, recupera um duplo aspecto, pois libera a burocracia das oscilações da política e também funciona como um meio para democratizar o governo.⁴ Havia, então, interesse político em diminuir o número de cargos de patronagem e instalar regras burocráticas para recrutar e administrar a máquina pública. Com o rápido crescimento do número de servidores públicos, havia a dificuldade de negociação e articulação política, criando conflitos e fazendo aumentar a pressão do público pela moralização e pela melhoria da qualidade dos serviços, como pressão para que o Estado se capacitasse a responder, com agilidade, às novas e crescentes demandas.

Dessa forma, a participação da burocracia pública, no contexto dos *Welfare States* aumentou consideravelmente no pós-guerra e chegou a configurar-se como um outro poder dentro do Estado, ganhando por vezes autonomia que já não correspondia aos princípios que definiram sua necessidade original.

Nesse ponto seria interessante refletir sobre o alcance político que a manutenção de um sistema de *welfare state*, pela burocracia estatal especializada, teria na definição das relações entre Estado e Sociedade.

Como nos sugere Elisa Reis:

“...há uma crescente despolíticação da vida social subordinada mais e mais a ordenações burocráticas. Ai residiria precisamente a ameaça latente de neopatrimonialismo burocrático que alguns creditam ao welfare state. Inibindo iniciativas sociais o Estado de bem-estar terminaria por despoliticizar a esfera pública, que se confundiria com o universo das práticas administrativas governamentais.” (REIS, 1990, p.96)

Deste ponto de vista, é o próprio Estado que define, de forma quase autônoma, os limites de sua política social, uma vez que a sociedade poderia aparecer apenas de forma passiva ou marginal.

1.3 - Crise do welfare e crise da burocracia

É premente a necessidade de revisão no pensamento tradicional sobre as políticas sociais, definida por alguns fatores, tais como: o contexto atual das economias globalizadas; a crise fiscal que paira sobre as modernas economias capitalistas, aliado à alteração de paradigmas estruturais da sociedade⁵ e a mudança no ritmo da vida cotidiana, cada vez mais diversificada e complexa.

A preocupação central passa a ser a busca de equilíbrio para o *trade-off* entre seguridade social e crescimento do emprego, uma vez que “*contribuições sociais e impostos pesados, salários altos e inflexíveis e direitos trabalhistas amplos tornaram a contratação de mais trabalhadores excessivamente custosa, e o mercado muito inflexível.*” (ESPIG-ANDERSEN, p.74). Assim, a dimensão econômica dos problemas do estado de bem-estar concentra-se na questão do desemprego, aliada ao problema do *moral hazard*. Ou seja, os fatores de desestímulo ao trabalho emergem da existência de uma rede de proteção e de garantia ao desempregado, sem mecanismos de contrapartida que evitem que a situação torne-se perene (ou ainda que leve ao crescimento de empregos irregulares que, ao final, seriam altamente prejudiciais à manutenção dos gastos sociais, uma vez que não contribuiriam com impostos, mas se serviriam das benesses do sistema).

O impacto da crise econômica mundial dos anos 70 e 80 sobre as finanças públicas, dado o intenso intercâmbio internacional e a interdependência entre fluxos comerciais, revela a fragilidade do modelo de *welfare*. Isso, ao determinar a redução do poder do Estado, de manter o nível de gastos públicos que os caracterizam e que se encontram concentrados majoritariamente sobre os gastos com previdência social. A realidade da crise fiscal, traduzida em menos recursos para o Estado – aliada ao novo paradigma tecnológico – limita a efetividade das políticas sociais do Estado. Se há diminuição no número de empregos, aumenta a necessidade dos gastos com políticas sociais, que são prejudicadas pela queda na arrecadação tributária.

Da mesma forma, a atual lógica da competitividade internacional dificulta a manutenção de políticas keynesianas, baseadas na geração de emprego pelo Estado. A capacidade de tributação do Estado é reduzida, uma vez que, atualmente, o fluxo do capital financeiro e das empresas encontra-se desvinculado dos limites geográficos nacionais.

Pode-se falar, então, que a crise do Estado e a crise do modelo weberiano de burocracia, entendidas como inadaptação de estruturas administrativas capazes de lidar com as demandas sociais emergentes, encontram-se intimamente relacio-

nados, refletindo, por um lado, as restrições orçamentárias (condições materiais) da atuação do Estado definidas pelo contexto da crise fiscal e, por outro, uma reação àquela cultura burocrática que caracterizou a montagem de tal tipo de Estado. Dessa forma, a crítica ao modelo weberiano de burocracia reflete o questionamento de seu papel frente à sociedade, baseada principalmente na idéia de que a burocracia criou lógica própria e autônoma. Se o objetivo daquele modelo burocrático era garantir um controle pela obediência às regras existentes, ou seja, evitar que os órgãos públicos fugissem às regras, tais controles acabaram por transformar-se em uma cadeia de ineficiência, em que, em nome das normas e procedimentos, criavam-se entraves e mecanismos ineficientes de decisão ou de formas de escapar das responsabilidades.

2 - LÓGICAS BUROCRÁTICAS: O CONTEXTO NACIONAL

2.1 - Insulamento burocrático

Uma crítica que se pode levantar sobre a burocracia estatal é a excessiva centralização administrativa, que acaba por distanciar os cidadãos dos problemas do Estado. O corpo técnico-burocrático muitas vezes se encontra “insulado”, formulando políticas e estratégias específicas “de cima para baixo”, segundo uma lógica que, originalmente, buscava no insulamento apenas resguardar as decisões técnicas de possíveis influências políticas ou de interesses particulares. Esse processo acabou por tornar-se antidemocrático, conferindo poder ilegítimo a esses corpos burocráticos “descolados” da sociedade (e que muitas vezes mudaram tal insulamento e autonomia em processo de busca de interesses próprios e internos a essa burocracia, transformando-se em corporativismo privilegiado, uma vez que atua “de dentro” do aparelho do Estado).

Mais recentemente, e baseados em conceitos microeconômicos de maximização de utilidade e satisfação, alguns teóricos liberais, acreditando que o indivíduo só está interessado em maximizar seus interesses, e que esse comportamento se refletirá nas organizações, alegaram que a administração burocrática seria intrinsecamente ineficiente, devido à busca da maximização de seus recursos.

Tal teoria ficou conhecida como *Rational Choice*, cujo argumento utilizado pode ser melhor esclarecido pelo Modelo de Niskanen (1971), em que há um relacionamento entre o Legislativo e um órgão burocrático, que lhe prestará serviços. As hipóteses do Modelo são: o órgão possui vantagens de informação sobre o Legislativo; o objetivo do órgão é maximizar seus recursos, entendidos como a

diferença entre sua dotação orçamentária e o custo de produção de seus serviços.

Agindo como monopolista das informações e seguindo as práticas de maximização marginalistas, o órgão burocrático aparece como ineficiente: ofertando menor quantidade de serviços que a esperada pelo Legislativo, para elevar os recursos orçamentários frente aos custos.

Contrapondo-se a essa abordagem generalista, que deduz a ineficiência da burocracia, Schneider (1995) conclui pela necessidade de analisar-se, em separado, as experiências de vários países, demonstrando que o interesse prioritário do burocrata está em sua carreira e não em maximizar seu orçamento.

Nessa perspectiva, a burocracia será mais ou menos eficiente, quanto maiores ou menores as expectativas sobre o desenvolvimento da carreira (incentivos, amplitude salarial, opções após a aposentadoria etc.), dependendo também da formação prévia do burocrata para o serviço público. O sentido de ética acompanhará aqueles especialmente preparados para assumir cargos públicos, limitando a possibilidade de apropriação do setor público pelo privado.

O insulamento burocrático seria, então, uma forma de os agentes administrativos se isolarem de pressões e interesses privados para poder, atendendo ao princípio racional-legal, atuar em busca do interesse público, sem interferências.⁶ Tal prática seria útil para que a Administração ficasse menos exposta à influências político-partidárias (essas, certamente, maximizadoras de interesses pessoais) na formulação de políticas públicas.

2.2 - A construção burocrática no Brasil: legitimação do Estado

O Estado brasileiro, desde 1930, tem-se destacado como principal agente do desenvolvimento econômico do País; daí a necessidade de padrões mínimos de eficiência para realizar a tarefa. A instabilidade da democracia no Brasil tem sido a característica predominante que influenciou a construção das instituições políticas do país, resultando em um cenário de descontinuidade constante no funcionamento destas instituições.

A marca da modernidade buscada pelo Estado, a partir de 1930, caracterizava-se pela crescente centralização operada por Vargas, na presença cada vez mais notada da máquina administrativa federal nos Estados, com as novas atribuições que o Governo federal chamava para sua responsabilidade, passando a atuar como autoridade dirigente dos objetivos econômicos e de bem-estar social, acima das soluções democráticas. Essa construção institucional trouxe as áreas de educação e trabalho para a esfera de competência federal. Em 1930 são criados o Ministério

do Trabalho e o Ministério da Educação e Saúde tendo, como consequência, a necessidade de novos órgãos e formas de intervenção na economia. Daí o surgimento da propriedade estatal de indústrias e ferrovias.

Acompanhando o processo, a burocracia federal também é institucionalizada no DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), em 1938, significando, para o Executivo, a possibilidade de ampliação do empreguismo (nomeações, favoritismos, discriminações) que vai criar um sistema de influência articulado entre o poder central e os governos locais, interessados nas alianças que lhes renderiam poder e influência nas instâncias da administração federal presentes nos Estados.

Nesse sentido, uma das estratégias do Estado para legitimar a ampliação de suas ações foi a cooptação de intelectuais na composição dos quadros de sua burocracia. Em São Paulo, tal estratégia mostrou-se com maior clareza: a política de conciliação com as oligarquias leva o Partido Democrático a dissolver-se e formar uma nova agremiação em 1934, incluindo alguns setores do PRP, o Partido Constitucionalista. Da opção de filiação partidária vão nascer as condições que acabarão por definir, dentro do controle das instituições culturais oficiais, a preponderância do grupo de Mário de Andrade quando, em 1934, o prefeito Fábio Prado, indicado por Armando de Sales Oliveira, cria o Departamento Municipal de Cultura e nomeia Mário de Andrade como seu diretor. O Governo Vargas havia construído, então, um sistema onde a participação política direta ou a filiação aos quadros da administração federal eram a condição *sine qua non* para que o intelectual pudesse participar da direção dos destinos do País. Assim era possível capitalizar a participação dos intelectuais no sentido de conferir uma aura de legitimidade ao Governo Vargas, no momento em que a justificativa de uma administração racional, perante a sociedade, era tão privilegiada. A emergência do intelectual como funcionário público, diretamente ligada ao processo de legitimação do novo Governo e sua organização burocrática, vai definir uma participação limitada, nem sempre de forma subserviente mas constantemente enfrentando a ambigüidade entre a segurança proporcionada pelo Estado e a situação de dependência que ela inclui. Nessa ambigüidade, a obra ficcional emergia da situação de colaboração com a construção institucional do regime e iria ter como consequência, segundo Miceli, a elaboração de “justificativas idealistas” integradas no “álibi nacionalista”, pelo qual os intelectuais desenvolviam autoridade reconhecida na emissão de juízos de valor sobre os assuntos culturais, delimitando e oficializando o que se entendia por “cultura brasileira”, dentro das instâncias de consagração oficiais dos bens simbólicos.

Segundo Miceli, é possível afirmar a contribuição dos intelectuais ao traba-

lho de dominação e de manutenção do pacto oligárquico, uma vez que estão ligados às tarefas políticas e ideológicas definidas pelos interesses da burocracia federal nos Estados, que haviam tornado a produção cultural em “negócio oficial” controlado por uma *intelligentsia* organizada racionalmente. Dessa forma, o Estado vai transformar-se na “*instância suprema de legitimação das competências ligadas ao trabalho cultural*” (MICELI, 1979, p.138), definindo o reconhecimento e a ética que regeria a atuação intelectual. Aqui, o esquema da tolerância definido dentro da ideologia autoritária do Governo Vargas, que seguia a lógica da cooptação dos intelectuais dissonantes pela via da conciliação, deslocando a questão política para a dimensão esterilizada da construção de uma cultura nacional, quando, conforme a análise de Pécault, o Estado “*conferia à ciência o estatuto de componente primordial da política e, simultaneamente, aos ‘intelectuais’, o de protagonistas privilegiados da vida política. Estado e intelectuais estavam mutuamente comprometidos*” (PÉCAULT, 1990, p.73), e a própria situação de uma liberdade tolerada estava inscrita no fato de ser também uma liberdade controlada, uma vez que estes intelectuais atuavam “de dentro” e integravam a elite dirigente.

Dessa forma, por meio de um corpo burocrático legitimado pela competência técnica e pela idéia de racionalidade (reforçada pela presença de intelectuais que asseguravam prestígio às políticas do Estado), a esfera da política estaria sempre conectada à esfera das decisões ‘técnicas’, imprimindo, assim, marca de dependência sobre a burocracia, cuja autonomia precisaria estar relativizada à existência de um Estado forte e centralizador.

2.3 - Os dilemas da burocracia brasileira

Os dilemas enfrentados pela burocracia pública no cenário da construção democrática no Brasil passa, então, pela discussão dos limites entre a administração e a política, conforme a análise weberiana:

“Segundo sua vocação, o funcionário autêntico... não se dedicará à política. Deve dedicar-se, de preferência, à administração imparcial (...) Sine ira et studio, sem ressentimento nem preconceito, ele administrará seu cargo. Daí não fazer precisamente o que o político, o líder, bem como seu séquito, tem sempre e necessariamente de fazer, ou seja, lutar.” (WEBER, 1982, p.116)

Há, dessa forma, tensão determinante do equilíbrio entre a administração

burocrática e a liberdade da esfera da política. A questão é permeada pelas dimensões éticas da responsabilidade e da racionalidade das ações, e envolve o risco inerente de tornar-se autônoma e autoritária, a partir da superestimação de sua capacidade técnica e do fato de apresentar-se como organização “sem face”.

Como contraponto a essa visão, é preciso ter presente a necessidade de uma burocracia fortalecida e capaz de fazer frente a oportunistas e interesses privados ou partidários, de forma a preservar a democracia. Isso define, outra vez, certa ambigüidade das regras democráticas, conforme o dilema da incompatibilidade entre valores democráticos e burocracia: se a ação social só pode ser exercida por organizações burocráticas, tais ações só têm legitimidade pelos valores democráticos que carregam consigo.⁷

Poder-se-ia falar, então, em hibridismo de papéis⁸ entre burocratas e políticos, onde os primeiros imprimiriam suas marcas na formulação de políticas públicas, remetendo à discussão de uma divisão de tarefas entre formulação e execução.⁹

Discutir o papel da burocracia enquanto agente agregador de interesses envolve ainda uma limitação conservadora, ligada ao fato de que ela representa correlação de forças já existente, e portanto, atrelada ao político. No Brasil, a defesa de um corpo burocrático racional frequentemente baseou-se na idéia de expurgar a ‘politicagem’ da esfera das decisões técnicas, através da lógica do autoritarismo burocrático, que teve implicações na convivência entre administração e política.

Ao contrapor-se a eficiência à participação, acabava-se por encobrir a presença constante de uma tensão que não se resolve com a noção ideológica da autonomia das decisões técnico-burocráticas; para atingir metas sociais assim, tornava-se inevitável a emergência de conflitos, pela alocação dos recursos de patronagem que “contaminavam” a burocracia.¹⁰

Seria então na esfera da política – portadora da capacidade de reconciliar interesses contraditórios – que se poderia definir uma alternativa à vocação autoritária do Estado e de sua burocracia, sem deixar de levar em conta a tensão entre eficiência e participação.

A questão da competência burocrática pode ser revelada nos momentos em que há preocupação de dotar o Estado de uma capacidade gerencial mais efetiva: no Estado Novo, com o DASP e a criação de uma burocracia nos moldes weberianos para o setor público; no governo JK, quando o Executivo definiu uma estratégia de proteção a certas esferas da burocracia, criando os “bolsões de eficiência”, longe das pressões de grupos políticos. Mesmo no momento do regime militar de 64, a consolidação de um viés autoritário, na configuração da estrutura burocrática,

surge como alternativa de viabilização do projeto desenvolvimentista orientado pelo Estado, garantindo a manutenção dos padrões de eficiência daqueles setores insulados.

Nesse processo, vão ser construídas as relações de força e a demarcação dos espaços de atuação já conquistados por alguns dos setores “insulados” dessa burocracia eficiente, que gozava de certa autonomia: é o caso da resistência oferecida pelo BNDES à intervenção externa, quando João Goulart tentou consolidar seu poder com nomeações políticas para a diretoria do Banco, recuperando práticas clientelistas que colocavam em risco a performance técnica da instituição.

Pode-se então partir da premissa de que os aparelhos de Estado podem ser usados para promover a mudança estrutural necessária no atual cenário de crise, contrapondo-se à visão do Estado como obstáculo ao desenvolvimento. Daí poder falar-se em um papel de vanguarda das burocracias estatais, no processo de “ajuste estrutural”, questão ligada à capacidade do Estado em responder com eficiência às novas necessidades por meio de mecanismos políticos e institucionais.

Tal idéia vai opor-se à noção de que a essência do Estado seria a de uma relação de troca entre ocupantes de cargos e seus apoiadores, baseada na distribuição de recursos (*rent seeking*). A questão da burocracia ultrapassa, então, a lógica utilitarista para compreender a possibilidade de burocratas individuais trabalharem coletivamente, de acordo com um “*clima denso e profundamente desenvolvido de confiança e entendimento culturalmente partilhados.*” (EVANS, 1993, p.114). A burocracia surge, aí, como entidade corporativamente coerente, que tem a necessidade de um certo grau de isolamento.

Esse isolamento dependeria de fatores como: a forma de recrutamento do pessoal da alta burocracia; a formação de mentalidade homogênea; a forma de inserção na máquina pública; os recursos de poder disponíveis; o grau de relacionamento com as empresas privadas; o grau de autonomia das agências a que pertencem.

Conforme o argumento de Schneider (1995), quanto menos as empresas (os interesses privados) afetarem as carreiras dos burocratas, maior será a oportunidade de eles se desenvolverem e seguirem rumos de centralização estatal, refletindo assim maior insulamento e autonomia. Assumindo que o interesse do indivíduo pela carreira influencia as preferências, com respeito às políticas e à tomada de decisão, o insulamento aparece como variável explicativa sobre o processo de formulação de políticas públicas. Uma vez que haja homogeneização no recrutamento dos quadros da alta burocracia (mesma origem universitária), será mais fácil o processo de formação de um pensamento coeso e que obtenha alto grau de

legitimidade.

Da mesma forma, os padrões de circulação dentro da burocracia estatal definiriam os incentivos para as lealdades dos burocratas em relação às suas agências. A baixa circulação entre órgãos favoreceria a criação de uma rede de relações informais, onde não há articulação institucionalizada com os interesses empresariais, dependendo-se então de favores ou de influências de amigos no alto escalão.

No caso brasileiro, a força da alta burocracia tem estado freqüentemente na dependência do apoio presidencial, como contraponto à capacidade de nomeação do legislativo que, em última instância, vai refletir a força dos *lobbies* privados sobre os políticos, e que define um ‘mix’ entre público e privado na coordenação dos interesses.¹¹

O problema do insulamento vem, afinal, trazer à tona a questão da captura do Estado pelo setor privado, que estaria potencializada pelo tipo de relação que se estabelece entre o público e privado, dentro da burocracia governamental: segundo Schneider, o fato de que esse alto escalão tem formação ética no trato da coisa pública, resulta em um quadro de cooperação entre empresas e governos, fortalecida pelos padrões de desligamento com que se defrontam os burocratas (nas formas de sua inserção no mercado privado).

A fragmentação da máquina estatal, no caso brasileiro – em que há baixa circulação e existência de carreiras ligadas a órgãos específicos – faz com que ela seja enfraquecida pelos contínuos conflitos entre órgãos, e pela persistência de mecanismos clientelistas influenciando as suas decisões e suas carreiras. Torna-se isso obstáculo ao isolamento necessário à burocracia. Contudo, a simples utilização do insulamento em setor público democrático não garante maior eficiência, nem *accountability*. É necessário que o corpo administrativo mantenha sua integridade, ao mesmo tempo que se preocupa com os anseios da sociedade, procurando trabalhar em constante negociação sobre seus objetivos.¹² Bom exemplo dessa estratégia é o caso japonês, com o desenvolvimento do Estado sendo promovido por um “mega-ministério”, o MITI, em conjugação com a formação de capitais privados. Aí, a administração do Estado é formada pela “ética do samurai” (SCHNEIDER, 1995, p.34), evitando a apropriação do público pelo privado; consegue, desse modo, ser insulada e inserida, simultaneamente.

Embora se possa concluir que as agências burocráticas são mais eficazes quando insuladas contra interesses particulares e político-partidários, ocorre que as políticas baseadas em apoios individuais (do presidente ou de ministros fortes) são frágeis e tendem a desaparecer com o afastamento do líder que lhes dá sustentação. Assim, o sucesso da combinação insulamento/inserção dependerá da estru-

tura social e do caráter interno do Estado, remetendo a discussão para uma relativização da noção de insulamento, a partir da idéia de que, mesmo que não haja pressões políticas sobre decisões técnicas da administração, haveria necessidade de uma interação dela com a sociedade, a fim de legitimar suas ações.¹³ Nesse particular, retorna-se à dimensão da política e do interesse público como contraponto às decisões puramente técnicas, onde o conceito de uma burocracia inserida na sociedade refletiria a capacidade de responder a suas demandas com criatividade, responsabilidade e agilidade.

Dáí a diferença entre uma burocracia que se torna predadora do Estado para uma burocracia que busca o desenvolvimento: nesta última, funcionários com *status* especial, envolvidos por sistemas informais capazes de conferir coerência interna à burocracia e identidade corporativa, podem estabelecer relações mais fortes com os setores privados da sociedade, na busca de cooperação e orientação visando o interesse coletivo.

Assim, a autonomia inserida “...*seria o inverso da dominação absolutista incoerente do estado predatório e constitui a chave organizacional para a eficácia do Estado desenvolvimentista. (...) e depende de uma combinação aparentemente contraditória entre isolamento burocrático weberiano e inserção intensa na estrutura social circundante.*” (EVANS, 1993, p.125)

No Brasil, a alternativa de uma burocracia inserida emerge como a possibilidade de ligar Estado e sociedade, criando canais institucionalizados para a negociação contínua de metas políticas. Obtém-se, então, que se modifique o cenário em que ocorre a existência de “bolsões de eficiência” cercados por órgãos ineficientes. Se o insulamento de órgãos como o BNDES e o Itamaraty, por exemplo, levou a maior eficiência interna, esta não atingiu as políticas públicas como um todo, uma vez que o aparelho estatal estava segmentado e sem coordenação possível entre seus órgãos, dada a heterogeneidade de incentivos e autonomia deles.

Dessa forma, a combinação da capacidade burocrática historicamente acumulada, com a autonomia gerada conjunturalmente, deve ser o caminho viável para o Estado retomar sua capacidade de promoção de políticas públicas. A organização burocrática não é ineficiente *per se*, nem o insulamento é tido como estratégia isolada de elevação de eficiência; pelo contrário, à idéia de desmantelamento do Estado, é preciso opor-se a idéia de seu fortalecimento estratégico, com a necessidade de uma burocracia eficaz no desempenho de suas funções administrativas, de forma a proporcionar os recursos necessários às novas tarefas estatais.

Então, emerge o chamado “paradoxo neoliberal” (MELO & COSTA, 1996), isto é, a idéia de que, se é realmente necessária a questão da reforma do Estado e sua racionalização em busca de eficiência, tal processo só poderia ser possível a partir da existência de uma burocracia especializada dentro do Estado. Somente um

Estado com burocracia forte e eficiente poderia ser capaz de realizar a transição para um Estado racionalizado. No Brasil, com a inclusão, no Programa de Governo, do Plano de Reforma do Aparelho do Estado, observa-se movimento de busca desta transformação do Estado e de sua burocracia.

3- REFORMA DO ESTADO: UMA NOVA BUROCRACIA

3.1 - O modelo pós-burocrático

Como resposta às críticas ao paradigma burocrático-weberiano tradicional, surgiram algumas propostas de modelos administrativos alternativos, por meio de novo paradigma “pós-burocrático”, tentativa de superação daquela situação em que governos, sobrecarregados de atividades, encontravam-se sem condições de governabilidade (sem recursos financeiros) e necessitando conjugar a redução de pessoal com o aumento da eficiência de suas ações. A resposta ao esgotamento do sistema weberiano caracterizou-se pela introdução de padrões gerenciais na administração pública, ou modelo gerencial e suas propostas de definir mecanismos de avaliação de desempenho, novos controles sobre a execução dos serviços públicos e focalização nas demandas dos “consumidores”. Parte de um discurso mais democratizante, no sentido da participação da sociedade nas decisões do Estado, e dentro do contexto de uma lógica econômica restritiva.

Esse paradigma pós-burocrático não persegue a defesa de um Estado mínimo, como desejariam os teóricos liberais, mas a análise de caminhos para a redução do Estado, objetivando facilitar os controles sobre sua burocracia e suas decisões, a redução do número de funcionários públicos, como resposta à crise fiscal do Estado, e a introdução de políticas de privatização, entendidas como nova forma de inserção do Estado, a partir do desenho de outra lógica de intervenção (de agências regulatórias, por exemplo). No âmbito interno do quadro burocrático, busca-se a criação de uma consciência de custos, pela qual todo servidor possa ter idéia dos custos e impactos envolvidos em sua atividade, inserindo-se, aqui, a lógica da busca contínua de eficiência e da qualidade nos serviços administrativos.

Na mudança de paradigmas emergem os conceitos do *managerialism* nos EUA e Grã-Bretanha, com a eleição dos governos conservadores em 79 e 80, que tinha como preocupação central a redução de custos e o aumento da eficiência dentro do Estado. Segundo Abrucio (1997), pode falar-se em movimento contínuo de remodelamento dos modelos gerenciais pós-burocráticos, partindo de um modelo gerencial puro, centrado nas questões de eficiência e economia que, depois,

vai incorporando novas dimensões como a preocupação com o atendimento efetivo das demandas dos “clientes” dos serviços públicos (o *consumerism*) até emergir o conceito de cliente-cidadão ao invés de cliente-consumidor. Isso vai importar em mudança de perspectiva política sobre os serviços públicos, que passariam a contar com a participação mais presente da sociedade em seu controle e definição de prioridades de ação (o *Public Service Orientation*). As particularidades dos EUA, no que se refere à administração pública, acabaram por determinar um modelo gerencial mais eclético que o *managerialism*, a partir da discussão de Osborne e Gaebler sobre a “reinvenção” do Governo, isto é, ao invés do *rolling back the state*, o que se propõe é a redefinição da atividade governamental.¹⁴

As inovações trazidas por esses novos esquemas gerenciais caracterizam-se pela idéia da administração por objetivos, em que o importante são os resultados, não os procedimentos (noção de economia e eficiência). O destaque é conferido à avaliação de desempenho organizacional e individual, bem como ao instituto da descentralização e da delegação de poder de decisão. Delega-se poder a órgãos, horizontalizam-se as estruturas hierárquicas aumentando as responsabilidades de gerentes de nível médio e intermediário (maior autonomia), garantindo o mecanismo de complementaridade entre os planejadores de políticas e aqueles que vão executá-las ou implementá-las. Dessa forma, a delegação de poder “de fato” é condição fundamental para a coordenação de políticas das diferentes esferas, de maneira sincronizada e sem superposições que geralmente significam ineficiência, atraso e gastos desnecessários para o Estado.

Assim, trata-se de adotar a delegação de responsabilidades, a definição clara dos objetivos organizacionais, a criação de instrumentos gerenciais de avaliação de desempenho e controle, a descentralização e aumento de autonomia de agências e departamentos e a ótica da qualidade, em contraposição àquela estrutura rígida e centralizada da burocracia tradicional “*voltada ao cumprimento dos regulamentos e procedimentos administrativos e em que o empenho é avaliado apenas com referência à observância das normas legais e éticas*” (ABRUCIO, 1997, p.18).

Enfim, a mudança para um paradigma pós-burocrático dá-se em torno de movimento que crie condições de legitimidade às ações dos profissionais e técnicos que não têm mandato eletivo para administrar a *res* pública, de forma a conjugar o interesse público com os resultados e valores desejados pelos cidadãos (BAZERLAY, 1992), de acordo com a lógica de valorização dos ideais de participação política dentro do chamado *public domain*. Isto é, o *locus* privilegiado da aprendizagem da cidadania e dos direitos sociais. Desta forma, a renovação do

modelo burocrático-weberiano segue um caminho que começa na busca de uma eficiência econômica e organizacional para alcançar a construção de uma nova cultura cívica, de forma a contemplar a participação da sociedade e a possibilidade de uma *accountability* sobre esta burocracia renovada, tornando efetivo o binômio justiça/equidade.

3.2 - Reforma do Estado e burocracia pública

As várias tentativas de reforma do aparelho administrativo do Estado têm sofrido fracassos motivados, principalmente, pela estrutura política que está presente na base do serviço público; pela presença de normas e procedimentos administrativos que engessam a administração – e são conflitantes com as novas e contínuas demandas da sociedade – e pela inexistência de técnicas gerenciais específicas para o setor público.

O desafio que se coloca é o da articulação de novo modelo de desenvolvimento, fortalecendo a ação reguladora do Estado e sua capacidade de implementar políticas de cunho social.

Duas grandes experiências de reforma administrativa, no Brasil, ocorreram em 1937 e 1967, com o objetivo de romper com categorias e padrões tradicionais da organização do serviço público. Partiu-se de um momento de centralização autoritária, quando o Estado era visto como o guardião da soberania nacional, da racionalidade administrativa e como promotor do desenvolvimento.

Assim, a idéia de uma nação-potência estava associada à existência de organização estatal eficiente, resultando na expansão do setor público e de sua burocracia.

As circunstâncias que marcaram o fim do regime militar e a retomada do processo democrático definiram um momento de desintegração e de desconfiança frente à administração pública federal, percebida naquele momento como permeada de práticas corporativistas e clientelistas, mesmo naqueles setores mais insulados e eficientes.

A superficialidade das reformas realizadas pelo governo Collor, com seu imediatismo e falta de perspectiva política, resumiu-se a uma estratégia de marketing com efeitos perversos, tanto para a qualidade dos serviços públicos quanto para o próprio executivo, cuja imagem de ‘moralizador’ foi efêmera e logo ressentiu-se da falta de cooperação da mesma burocracia que ele havia desestabilizado e que agora não lhe podia garantir instrumentos de governança.

A reforma administrativa pretendida para o Brasil, nos anos 90, inspira-se

em alguns passos fundamentais: a reorientação do papel do Estado e seus recursos; o redimensionamento das instituições; a mudança nas regras e vínculos de contratação de servidores; o fortalecimento de atividades de coordenação, planejamento e orçamento.

Assim, percebem-se de imediato os obstáculos com que tal proposta se defronta, pois implica em disputas de poder político-partidário, reivindicações corporativas e querelas jurídico-institucionais, exprimindo as resistências que surgem quando se tenta modificar as relações entre burocracia e política.

O Plano Diretor de Reforma do Estado – elaborado em 1995 pelo então Ministério da Administração e Reforma do Estado, comandado à época pelo ministro Bresser Pereira – tem sua origem política na necessidade de garantia do plano de estabilização econômica do Governo federal, com a estratégia de superação da crise fiscal do Estado, consistindo de modelo de reforma que define a nova concepção de Estado.

A partir do diagnóstico de crise fiscal e de crise do método de intervenção, o aparelho administrativo do Estado mostra-se incapaz de atender as demandas das novas funções de cunho regulador e coordenador, exigidas no novo cenário globalizado, que ressalta a necessidade de inserção do Brasil no debate internacional sobre a reforma do Estado.

A Constituição de 1988 havia definido um *mix* de demandas fisiológicas e corporativistas, resultado da tensão de forças políticas regionais. As trocas fisiológicas desenharam uma síntese de interesses dispersos e sem articulação com a necessidade de se modificar a situação do serviço público.

A dificuldade em reduzir o número de servidores; o aumento dos gastos com folha de pagamento; a manutenção, no Estado, de serviços que poderiam ser terceirizados e executados com melhor qualidade e menor preço; a questão da estabilidade e da aposentadoria dos servidores públicos; a ausência de avaliações de desempenho e de controles institucionais; a baixa atratividade de salários para formar uma elite burocrática que possa conferir agilidade ao Estado; enfim, todos esses fatores se conjugaram na definição de uma estratégia de ação para modernizar o aparelho administrativo brasileiro.

Assim, buscava-se um novo perfil para a burocracia, a partir da flexibilização da contratação e da estruturação de carreiras consolidadas no chamado Núcleo Estratégico do Governo, com setores profissionalizados que garantiriam a qualidade e a eficácia do Estado.

Novas estruturas institucionais também seriam necessárias para aproximar o cidadão do controle democrático sobre os órgãos que prestam serviços públicos,

em articulação com uma lógica gerencial. É o caso da delegação de ações dos Ministérios em órgãos descentralizados, que não atuam diretamente na área social junto aos cidadãos, mas que, por agências regulatórias, atuariam na coordenação e na promoção da infra-estrutura e do financiamento.

Outras áreas hoje atendidas diretamente pelo Governo federal deveriam transformar-se em Organizações Sociais, que firmariam contratos de gestão conferindo-lhes agilidade e eficiência para a consecução de seus objetivos, com certa autonomia frente ao Estado. Assim, pode sintetizar-se entre os objetivos globais da reforma do Estado no Brasil a retirada do controle estatal dos chamados serviços não-exclusivos: transferência para o setor público não-estatal através de programas de publicização, transformando as atuais fundações em Organizações Sociais; delegar maior autonomia e responsabilidade aos seus dirigentes; realizar controle social direto através dos conselhos de administração.

Nesse contexto do desempenho do Estado, o papel de sua burocracia é mais uma vez colocado à prova. Ao mesmo tempo em que precisa se modernizar-se e fortalecer-se, precisa combater, do exterior, a imagem de ineficiência e de patronagem, e, do interior, as tendências corporativistas que obstaculizam a remodelação do serviço público.

3.3 - *Uma nova burocracia*

A análise do perfil da moderna burocracia pública no Brasil deve contemplar o estudo de sua trajetória, os espaços de poder por ela ocupados e a lógica de sua atuação na máquina administrativa. Nesse sentido será possível compreender a presença do paradoxo que tal burocracia enfrenta continuamente: por um lado, seu papel de formuladora de políticas públicas inovadoras e, por outro lado, a manutenção de objetivos corporativos, que muitas vezes acabam por definir a idéia de que, por sua competência técnica, estariam em oposição àqueles políticos “predadores”, constituindo-se, então, em uma espécie de “guardiães” do interesse público.¹⁵ É a partir dessa idéia (de que é necessário construir mecanismos de controle dos políticos pela sociedade) que então surgem propostas compatíveis com o novo contexto democrático, onde, se o poder de uma burocracia insulada torna-se enfraquecido, também a influência de interesses privados sobre as decisões políticas passa a ser limitado pela instituição, por exemplo, de regras que obriguem a transparência das contas públicas, de modo a propiciar um acompanhamento mais próximo da sociedade.

No Brasil, a burocracia é herdeira da tradição de práticas autoritárias, que a protegia de um Legislativo fraco e das pressões clientelistas (que eram filtradas por

canais específicos, ligados ao trânsito de influência do alto escalão do Governo), e que, ao mesmo tempo, contribuía para acentuar a “ambivalência da racionalidade burocrática” (BEENTHAM, apud GOUVEIA, p.293). Isto é, certa autonomia para além daqueles limites que lhe eram originais.

A abertura política trouxe consigo o temor de que as pressões do Legislativo (e dos *lobbies* nele atuantes) aumentassem de forma a comprometer a eficiência daqueles órgãos até então considerados por sua excelência e por sua autonomia; daí a preocupação desenvolvida pela própria burocracia, para “dividir” com a sociedade aquele papel fiscalizador sobre a ação pública.

Da mesma forma, dentro do contexto da inserção do País no atual momento de internacionalização, há uma tomada de consciência sobre a necessidade da realização de “ajuste estrutural”, complementado pela realidade da transição democrática, que acaba por definir novos limites políticos à ação da burocracia no atingimento de seus objetivos.

Se os espaços de poder dos burocratas haviam sido ampliados no período autoritário, no sentido de que houve um processo de centralização das decisões em torno dos Ministérios mais fortes, contando com o apoio explícito do próprio presidente, também é certo que aquela situação não significava realmente maior poder de alterar as coisas, conforme nos revela o depoimento citado por Gouveia:

“Qual foi nossa grande ingenuidade? Tivemos os mesmos defeitos do regime autoritário: achávamos que tínhamos descoberto o problema, sabíamos o que era bom para o Brasil e então era só executar. Não nos demos conta de que isso ia mexer com anos de cultura, tradição, interesses, ‘patriotismos’, etc. Fomos entusiasmados, anunciamos para a imprensa o que para nós era o início da transformação das políticas públicas no país. Mas um dia tudo isso desmoronou.” (GOUVEIA, 1994, p.297)

Dessa forma, pode compreender-se que estes espaços institucionais da alta burocracia, marcados pela eficiência e por certo grau de autonomia, ainda que tenham sofrido algumas limitações, mantiveram a característica de garantir a formação profissional de seus técnicos, de remuneração em patamares elevados, e a consolidação de uma certa ética e disciplina no trato da coisa pública, refletindo-se na sua performance e resultados. Assim, é exatamente pela continuidade do treinamento de seu pessoal e pela frequência de estágios e contatos com o exterior, que esta burocracia capitalizou recursos políticos legitimadores que definiram seu espaço de poder.

O processo de conquista ou de perda de prestígio dessa burocracia, além de

depende do grau de autonomia e do tipo de inserção que tinha no aparelho de Estado (e dos recursos de poder político e financeiro), é resultado também do grau de sucesso de suas ações, sempre em conexão com as dificuldades de formulação e execução de políticas e também com a questão da fragmentação e do conflito entre as várias agências. A perda de prestígio da administração pública teve seu ápice durante o Governo Collor, quando foram realizados cortes nos treinamentos, redução de salários, colocação de funcionários em disponibilidade; enfim, todo um marketing negativo sobre a imagem do servidor público, identificado como o responsável principal pela crise do Estado, configurando o quadro pessimista que levou a queda ainda maior na qualidade dos serviços prestados à sociedade.

A reversão desse quadro negativo sobre o funcionalismo passa pela percepção de que o Estado necessitava redefinir seus espaços de atuação. Assim, emerge como imperativo a consolidação de uma elite de servidores específica nas suas atribuições, de forma a garantir governança ao Estado, pela focalização da atuação e da proposição de políticas eficientes.

A formação de tal burocracia de alto nível está contemplada na atual estratégia do Governo federal de criação e fortalecimento de carreiras específicas para o chamado Núcleo Estratégico do Estado, que seria o setor que define as políticas públicas e cobra seu cumprimento. É portanto o setor onde as decisões estratégicas são assumidas, compreendendo assim a necessidade de que as decisões tomadas tenham efetividade e qualidade, buscando o interesse nacional e correspondendo aos objetivos mais gerais do Estado.

Nesse sentido, a profissionalização do serviço público vai exigir a existência de uma política estruturada de carreiras (como a de Gestores Governamentais, Analistas de Orçamento, Auditores Fiscais etc.), com a realização de concursos públicos periódicos, programas de treinamento continuado, adoção de técnicas de gestão gerencial e revisão dos patamares salariais destes servidores de alto nível.

A formação dos quadros de alto nível vai dotar o Estado de profissionais capazes de: analisar e avaliar políticas públicas no contexto nacional; ser capaz de analisar a estruturas organizacionais e institucionais e propor indicadores de desempenho; formular, implantar e controlar políticas públicas; dimensionar recursos e possibilidades políticas para adoção destas políticas; conjugar um espírito crítico com uma dimensão da ética no serviço público.

Ainda que o papel dos cursos de formação desse corpo de profissionais das carreiras estratégicas seja fundamental para homogeneizar e construir uma visão global da máquina pública brasileira, com seus desafios e dilemas, a dimensão política dessa formação não pode ser esquecida. Conforme discutido anteriormente, uma burocracia eficiente no contexto democrático depende do grau de in-

serção na sociedade e nos canais de representação nela existentes. Disso resulta a necessidade de incentivar e criar condições para que estes burocratas, ainda em seu período de formação, possam entrar em contato com lideranças partidárias, organizações sindicais e empresariais, dirigentes de estatais, dirigentes que já trabalham na administração pública federal. Enfim, todos com quem se pudesse desenvolver uma visão mais concreta do cotidiano da atividade burocrática.

Conclusão

Ao discorrer sobre os problemas que o Estado contemporâneo enfrenta no atual cenário de globalização, onde a competitividade e a eficiência são fatores determinantes da inserção internacional, analisou-se o papel fundamental que a burocracia pública deve desempenhar, como instrumento de viabilização das políticas definidas pelo governo.

Aliado ao fato de que as demandas sociais são cada vez mais complexas e surgem no ritmo crescente, a capacidade de responder com agilidade às mesmas vai determinar a necessidade de uma remodelação nos quadros da administração pública, a partir de uma redefinição tanto das funções do Estado como do grau de profissionalização e especialização da burocracia.

Assim, torna-se imperativa a estratégia de valorização dos quadros de mais alto nível da administração federal, não no sentido de um funcionalismo esclarecido e acima da sociedade, mas como um organismo pensante e inserido na sociedade, apto a desenvolver uma visão globalizante e integrada do meio ambiente político e da sociedade civil.

Nossa análise leva, então, à conclusão de que o funcionalismo público não necessita ser abolido, mas aperfeiçoado, pela introdução do paradigma pós-burocrático, ou administração gerencial, na qual os resultados, e não os procedimentos, são privilegiados, e a busca da competição administrada leva a maior eficiência.

Nesse sentido, não bastaria apenas um plano administrativo de redefinição das funções do Estado moderno e de seus limites de atuação. Também não é possível deixar de compreender que tal estratégia de mudança política depende da mudança de mentalidade também dos próprios servidores públicos que constituiriam este corpo burocrático diferenciado, aliada a uma política concreta de valorização de seu trabalho e de carreiras bem estruturadas e remuneradas de forma condizente.

É no contexto de reforma do aparelho administrativo, projeto do Governo brasileiro atual, que a burocracia especializada tem papel difusor das novas idéias; não pode ser definida, “a priori”, como ineficiente, ou como conclui Gouveia: “Es-

tes burocratas, apesar de não serem os detentores da chave para resolver a crise do Estado, são fundamentais para formular e operar novos desenhos institucionais em todas as áreas da administração pública.” (GOUVEIA, 1994, p.300)

A burocracia estatal, considerada como estratégica, tornar-se-ia então a portadora de uma “memória” das políticas públicas desenvolvidas pelos vários governos que se alternam no poder, com o papel fundamental de garantidoras de um mínimo de coerência e continuidade, orientadas pelo zelo ao interesse público e à administração responsável dos processos de elaboração de políticas públicas comprometidas com as demandas atuais da sociedade brasileira.

Notas

1 “O que tornava a situação mais dramática era que a previdência pública na forma de seguro social, inclusive auxílio-desemprego, ou não existia como nos EUA, ou, pelos padrões do fim do século XX, era parca, sobretudo para os desempregados de longo prazo.” (HOBSBAWN, 1996, p.97)

2 “O tipo mais puro de dominação legal é aquele que se exerce por meio de um quadro administrativo democrático” (WEBER, 1994, p.144), e prossegue afirmando que tal administração assim se expressa “porque nela se alcança tecnicamente o máximo de rendimento em virtude de precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiabilidade,... intensidade e extensibilidade dos serviços, e aplicabilidade formalmente universal a todas as espécies de tarefas” (WEBER, 1994, p.145).

3 WEBER, 1982.

4 O caso dos EUA é paradigmático, pois a introdução do sistema de mérito, com o Pendleton Act de 1883, teve a seguinte consequência: “...replaces a system that was no longer capable of winning electoral support.” (JOHNSON & LIBECAP, s.d, p.13).

5 Podemos exemplificar tal fato pela predominância do setor de serviços sobre o setor industrial, o envelhecimento da população, a alteração na estrutura da família convencional onde a mulher passa a ter um papel de maior destaque.

6 Conforme Geddes: “In order to perform their task effectively, government bureaucrats acting as the agents of change, even if competent and committed, require some form of insulation from the pressures they face.” (GEDDES, 1994, p.46).

7 CROZIER, 1981.

8 REIS, 1990.

9 “...burocratas asseguram estabilidade e políticos garantem a inovação e criatividade à formulação de políticas públicas.” (REIS, 1990, p.95)

10 NUNES, 1997.

11 “Quanto mais recursos forem alocados pela burocracia, tanto mais os políticos e os grupos de

interesse procurarão influenciar ou capturar importantes partes da mesma, principalmente se os postos de alto escalão tiverem sido preenchidos via nomeação política.” (SCHNEIDER, 1995, p.38).

12 Conforme sintetiza Lane: “Policy-making within the structure of big government proceeds by means of interaction between bureaux and private organizations in relation to both the making of public policy and the implementation of policy.” (LANE, 1993, p.55)

13 “Capacidade implica organizações capazes de ação coletiva sustentável e não apenas liberdade para aqueles que tomam decisões seguirem a lógica objetiva da situação econômica.” (EVANS, 1993, p.152).

14 “Não necessitamos de mais ou menos governo: precisamos de melhor governo” (OSBORNE & GAEBLER, 1994,p.25).

15 GOUVEIA, 1994.

Referências Bibliográficas

ABRANCHES, Sérgio Henrique. *State enterprise and modes of privatization: a critical view based on brazilian examples*. Rio de Janeiro: IUPERJ. Série Estudos, n.27, jun/1984.

ABRUCIO, Luiz Fernando. O impacto do modelo gerencial na administração pública - Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. In: *Cader-nos ENAP*, n.º 10, Brasília, 1997.

BAZERLAY, Michael. *Breaking through bureaucracy - A new vision for managing in Government*. Los Angeles: University of California Press, 1992.

BOBBIO, Norberto (org.). *Dicionário de Política*. Brasília: Editora da UNB, 1986.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Trabalho apresentado à segunda reunião do Círculo de Montevideú, Barcelona, 25-26 de abril de 1997.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil - Para uma nova interpretação da América Latina*. São Paulo: Editora 34, 1996.

CROZIER, Michel. *O fenômeno burocrático*. Brasília: Editora do UNB, 1981.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. *O futuro do Welfare State na nova ordem mundial*, UNRISD, 1994.

EVANS, Peter. *O Estado como problema e solução*. In: Lua Nova. São Paulo: CEDEC, n.28/29,1993.

GEDDES, Barbara. *Politician's dilemmas: Building State capacity in Latin America*. 1994.

GOUVEIA, Gilda Portugal. *Burocracia e elites burocráticas no Brasil*. São Paulo:

- Paulicéia, 1994.
- GRAMSCI, Antonio. *Maquiavel, a política e o Estado moderno*. 3ª. ed, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.
- HAGGARD, Stephan e KAUFFMAN, Robert. O Estado no início e na consolidação da reforma orientada para o mercado”. In: L. Sola (org.) *Estado, Mercado e Democracia: Política e Economia Comparada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.
- HOBBSBAWN, Eric. *A Era dos extremos - o breve Século XX (1914-1991)*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.
- JONHSON, Ronald N., Libecap, Gary D. *The federal civil service system and the problem of bureaucracy - The economics and politics of institutional change*. University of Chicago Press, s.d.
- LANE, Jan Erik. *The public sector: concepts, models and approaches*. Sage, 1993.
- MELO, Marcus André B. C. de & COSTA, Nilson do Rosário. A difusão de reformas neoliberais: análise estratégica, atores e agendas internacionais. In: REIS, Elisa et alli (org.). *Pluralismo, Espaço Social e Pesquisa*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- MELO, Marcus André B. C. *Notas de aula para o Curso de Formação de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental*. Brasília, 1997. (mimeo)
- MICELI, Sérgio. *Intelectuais e classe dirigente no Brasil*. São Paulo: Difel, 1979.
- MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO. *Plano do Diretor da reforma do aparelho do Estado*. Brasília: Imprensa Nacional, Nov. 1995.
- NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil - clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.; Brasília, DF: ENAP, 1997.
- PÉCAULT, Daniel. *Os intelectuais e a política no Brasil - entre o povo e a Nação*. São Paulo: Ática, 1990.
- PRZEWORSKI, Adam. *Capitalismo e social-democracia*. São Paulo: Companhia. das Letras, 1989.
- REIS, Elisa. Políticas e políticas públicas na transição democrática. In: Alexandrina Moura (org.), *O Estado e as políticas públicas na transição democrática*. São Paulo: Vértice, 1990.
- REZENDE, Flávio da Cunha. Os leviatãs estão fora de lugar. In: *Dados*. Revista de Ciências Sociais, IUPERJ, Vol.39, n o.2, 1996.
- SANTOS, Maria Helena de Castro et alli. *Profissionalização dos quadros superiores da administração pública*. In: Revista do Serviço Público. Brasília:

- ENAP, v.118, n.2, ago/set. 1994.
- SCHNEIDER, Ben Ross. A conexão da carreira: uma análise comparativa de preferências e insulamento burocrático”. In: Revista do Serviço Público. Brasília: ENAP, v.119, nº. 1, jan./abr. 1995.
- SULEIMAN, Ezra N. *Bureaucrats and policy making*. New York: Holmes & Meyer Publishers, Inc., 1984.
- WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. 3ª.ed. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1994.
- WEBER, Max. *Ensaio de Sociologia*. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1982.

Resumo

Este artigo pretende acompanhar a relação entre os recentes processos de reforma do Estado com a emergência de um tipo específico de burocracia pública, refletindo sobre a questão de como a crise desse Estado está intimamente ligada à crise da própria burocracia.

Palavras-chave: Reforma do Estado, administração pública, burocracia, Estado de bem-estar social

Abstract

This article intends to analyze the relation between the recent processes of state reform and the emergency of a specific kind of public bureaucracy, considering that the crisis of the State is the very crisis of bureaucracy itself.

Key words: state reform, public administration, bureaucracy, welfare state

Resumen

Este artículo pretende analizar la relación entre los recientes procesos de reforma del Estado con la emergencia de un tipo específico de burocracia pública, reflejando sobre la cuestión de cómo la crisis del Estado está intimamente ligada a la crisis de la propia burocracia.

Palabras clave: reforma del Estado, Administración pública, burocracia, Estado de bien estar social

Doutorando em Sociologia (USP) e Mestre em Relações Internacionais (UnB). Professor do Departamento de Relações Internacionais e Coordenador do Núcleo de Estudos do Mercosul da Universidade de Brasília.

Globalização e relações internacionais: o sistema de Estados-Nação frente aos processos econômicos globais

O fenômeno da globalização vem suscitando, entre os responsáveis pela formulação e implementação de políticas nas esferas pública e privada e no meio acadêmico, intenso questionamento sobre sua natureza e alcance, seus riscos e oportunidades; também sobre as estratégias que devam orientar em face de condicionamentos internos e externos, em grande parte redefinidos ou inteiramente transformados. A abundante literatura sobre o tema e sua discussão, nos mais diferentes meios, retratam a diversidade de leituras sobre o significado e os impactos da globalização, em cada espaço político e âmbito da atividade humana. Atestam ainda, a dificuldade de, nesse contexto, tratar-se eficazmente das contradições e tensões sócio-políticas que se acentuam ou que decorrem diretamente das reformas e adaptações dos instrumentos de Estado, em diferentes âmbitos de política pública, e que assinalam a persistência, em vários segmentos sociais, de valores e de preferências políticas e sócio-econômicas distintas das que orientam e impulsionam o processo de globalização.

Nesse sentido, o presente artigo propõe uma análise dos impactos da globalização econômica sobre o sistema de Estados nacionais, que constitui o cerne tradicional das relações internacionais. Trata também das tensões sociais e políticas que a globalização acentua ou, em certos casos, fomenta, e que representam, para os Estados, desafios políticos a serem confrontados em diferentes domínios de política pública.

1. A visão tradicional das relações internacionais face à globalização

A contraposição entre as esferas pública e privada, as questões de governabilidade, o acirramento de conflitos distributivos, a prevalência da lógica de mercado sobre considerações de equidade econômica e social representam algumas das tensões e dificuldades colocadas pelo processo de globalização aos

Estados nacionais. Essas mesmas tensões e dificuldades, refletidas nas agendas políticas (muito embora nem sempre a elas explicitamente incorporadas), expressam-se, naturalmente e com vigor, no plano das relações internacionais, em suas dimensões praxiológica e teórica. Associadas, em uma leitura tradicional, à interação entre Estados soberanos em permanente disputa de poder e configurando um ambiente essencialmente anárquico, em que o ordenamento possível reflete a estrutura e a hierarquia do poder, as relações internacionais estariam, com o processo de globalização, sendo redefinidas em seu cerne.¹

Nessa acepção, a interação entre os Estados estaria, gradualmente, deixando de ser o seu *locus* principal de definição das relações internacionais, diante do surgimento de um diversificado conjunto de atores não-estatais (empresas transnacionais, organismos não-governamentais, corporações financeiras e outros) capazes de operar transnacionalmente e movidos por interesses freqüentemente distintos dos Estados, mas que representam para estes, interlocutores e parceiros cada vez mais importantes em vários campos. O mais amplo espectro de atores e a multiplicidade de temas que integram a agenda internacional vêm requerendo maior capacidade de negociação de parte dos Estados e exigido da diplomacia, enquanto instrumento de política externa, crescentes níveis de especialização em temas e áreas de grande complexidade.

Um aspecto a se destacar, nesse sentido, é a vinculação de temas, em distintas instâncias de negociação, que os tornam altamente politizados, como o caso do enlace de questões comerciais com as de ordem ambiental ou de direitos humanos e sociais, o que requer, de parte dos governos, maior capacidade de atuar sob pressão e de interagir mais intensamente com um grande número de atores políticos para a formação de posições e para defesa de seus interesses em foros de negociação internacional. Com isso, a própria diplomacia parece estar incorporando um sentido diferente daquele que a consagra como instrumento de natureza pacífica para a condução das relações interestatais. Outros interlocutores se apresentam, de modo que se fala hoje da diplomacia entre Estados, destes com empresas e, mesmo, das empresas entre si.²

Portanto, se considerada a acepção tradicional, é válido afirmar-se que a globalização representa uma transformação essencial do próprio ambiente internacional que induz profunda mudança da própria natureza das relações internacionais, na medida em que estas deixam de estar centradas na interação entre os Estados e que o poder torna-se mais difuso, assumindo novas expressões e incorporando sentido muito mais relacional em que fatores intangíveis, como capacidade de mobilizar recursos, de gerar, absorver e aplicar conhecimento, de manter

coesão e de responsividade, afiguram-se como de grande relevância frente a outras bases tangíveis de poder, como território, população, recursos econômicos e capacidade militar.

Nesse sentido, a vertente inovadora da globalização coloca em cheque a estrutura tradicional dos Estados, em seus atributos e prerrogativas. Em um extremo, muitos prevêem o eventual desaparecimento do Estado, em favor de novos arranjos definidos em torno de processos relacionados à expansão e eficiência da produção e distribuição econômica e da alocação de investimentos em bases regionais,³ ou da promoção de estágios avançados de integração econômica e política em bases supranacionais.⁴

Para outros, e segundo visão menos apocalíptica, no que se refere à existência dos Estados, a globalização acarreta a redução das opções e da margem de ação dos governos, sobretudo no tocante às políticas macroeconômicas, e com desdobramentos de igual sentido nos demais domínios de política pública, reduzindo também as possibilidades de condução exitosa de estratégias de desenvolvimento econômico e social nacionalmente centradas. De todo modo, a soberania, atributo distintivo dos Estados, em relação aos demais atores internacionais, estaria sendo erodida e fadada a transmutar-se ou reduzir-se a um conjunto de prerrogativas indeclináveis, porém exercidas em âmbitos cada vez mais restritos. Se aceitas essas premissas, a globalização afigura-se como etapa radicalmente distinta na evolução das relações internacionais, na medida em que desloca os Estados de sua condição de principais protagonistas, redefinindo seus atributos e alterando sensivelmente o ambiente em que atuam.

2. A expansão do sistema de Estados nacionais e a globalização como dimensões das relações internacionais contemporâneas

Do ponto de vista teórico, e não sem um certo paroxismo, essa visão encontra eco em duas vertentes de pensamento muito distintas: o liberalismo e o próprio globalismo, em sua perspectiva marxista.⁵ Ambos propugnam a supremacia dos fatores econômicos sobre os políticos identificando, na prevalência das forças de mercado, em escala e alcance historicamente inéditos na evolução do sistema capitalista mundial, o traço mais marcante da economia política internacional contemporânea.

No entanto, ambas as leituras, não tomam em conta que a evolução do sistema internacional, particularmente no século XX, é marcada, dentre outros aspectos, por dois processos estruturais da maior importância e que culminam com

a prevalência, em escala global, de sistemas cujas lógicas e funcionamento se dariam, aparentemente, em sentidos contraditórios: o primeiro se refere ao vertiginoso crescimento do número de Estados nacionais, como resultado do processo de descolonização e da fragmentação ou desmembramento de outros Estados.⁶ No presente, mais de duas centenas de Estados soberanos integram o sistema internacional, conferindo-lhe alcance global em sentido quase absoluto. O segundo diz respeito a um sistema de relações econômicas (a própria globalização) em seus substratos comercial, financeiro e produtivo, e que talvez seja “menos global” que o sistema de Estados nacionais, se tomado em conta o grande contingente de países e de segmentos sociais inteiramente alijados de seu alcance e de seus benefícios.

Portanto, em tal perspectiva estrutural, as relações internacionais seriam caracterizadas, na atualidade, pela coexistência de dois grandes sistemas de articulação em nível global. Um fundamentalmente centrado nos Estados-nação e outro assentado em mecanismos e processos econômicos (produtivos, comerciais e financeiros) orientados pelo mercado e instrumentalizados por inovações tecnológicas nos campos da informação, da comunicação, da produção e dos transportes.⁷

Muitas das atuais questões e conflitos sobre os quais se debruçam os estudiosos e os formuladores de política, além de outros, relacionam-se às contradições envolvendo, no plano internacional, as normativas, os interesses e objetivos e mecanismos que orientam o funcionamento das relações interestatais, de um lado; e os pertinentes às relações econômicas, de outro.⁸ Porém, parece-nos pouco realista aceitar não ter havido, e seguir existindo, um sentido de funcionalidade recíproca entre ambos os sistemas e que permita uma compreensão mais precisa, tanto do fato de terem eles evoluído concomitante, como de terem chegado à culminância de suas respectivas expressões, com alcance global, no mesmo contexto histórico.

Nesse sentido, a globalização, no tocante às relações internacionais, deve ser entendida não apenas em referência aos processos econômicos que, com o fracasso histórico do socialismo, passaram a ser orientados pela lógica capitalista de forma praticamente inconteste. Deve remeter também à expansão do sistema de Estados nacionais e aos diferentes marcos regulatórios que a acompanham e que estão consubstanciados, em grande parte, em inúmeros regimes internacionais essenciais para o funcionamento da própria economia global, como o sistema multilateral de comércio da OMC e o conjunto de normas e expectativas que orientam o sistema financeiro internacional e o mercado internacional de capitais.

3. Hipóteses sobre a globalização bifurcada

Ao construir uma visão integrada, não se está necessariamente ignorando as respectivas vicissitudes e contradições mútuas de ambas as esferas (a política e a econômica), mas reestabelecendo, para fins de análise e discussão, importantes elementos definidores e operativos das relações internacionais contemporâneas. Em síntese, a globalização não suprime a dimensão interestatal das relações internacionais, como sustentam seus mais aguerridos ideólogos (ditos globalistas), ainda que imponha aos Estados nacionais drásticas transformações e restrições quanto a suas prerrogativas básicas, organização e funcionamento.

Por conseguinte, são possíveis duas hipóteses ou interpretações alternativas sobre a coexistência de um sistema interestatal em crescimento e a globalização econômica. A primeira propugnaria tratar-se de processos que evoluíram concomitantemente, sem, no entanto, existir algum vínculo ou relação de funcionalidade entre eles; em outras palavras, a globalização, como etapa mais recente da evolução histórica do sistema capitalista,⁹ não teria relação direta com a trajetória dos Estados-nação e com a evolução recente das relações internacionais no plano interestatal. A segunda seria a de que, mais que mera sincronia temporal, a expansão do sistema interestatal e o processo de globalização possuem alguns elementos sinérgicos e que lhes conferem um sentido de funcionalidade recíproca. A primeira hipótese é claramente insustentável, pois implicaria admitir a inexistência, em última instância, de relações entre as estruturas e os processos políticos e os de natureza econômica; a segunda, apesar de instigante, necessita de maior aprofundamento, pois alguns aspectos a tornam problemática. Há que se tomar em conta, por exemplo, que diferentemente da expansão da economia mundial e da globalização dos processos produtivo, comercial e financeiro – que estão centrados no poder e no dinamismo de um reduzido número de economias que conformam o núcleo do sistema capitalista – a expansão do sistema interestatal ocorre em áreas consideradas periféricas (América Latina, África e Ásia, nas primeiras ondas de descolonização, e Europa Central e Oriental, a partir da segunda metade da década de 80) e ainda não plenamente integradas ao processo de globalização. Além disso, essa expansão não pode ser adequadamente explicada apenas em razão de necessidades do próprio sistema capitalista, mas também pelo esgotamento de modelos políticos e econômicos e pela dificuldade, incontornável em muitos casos, de manutenção de um mínimo de coesão política e social em vários Estados, tal como ocorrido na Europa Central e na ex-União Soviética.

Essas objeções não parecem, no entanto, justificar o abandono da hipótese

de existência de vínculos entre ambos os processos. Isso porque, por outro lado, há evidentes elementos de aproximação: as desigualdades econômicas refletidas e reforçadas pelo processo de globalização traduzem-se em assimetrias quanto à capacidade econômica (e por extensão, política e militar) entre os Estados, e que define uma hierarquia de poder no sistema internacional. Além disso, e como já mencionado, a crescente interdependência econômica no quadro da globalização requer a existência de marcos regulatórios negociados multilateralmente pelos Estados em instâncias de alcance global ou regional, e são incorporados, instrumentalizados e implementados nacionalmente, independentemente de considerações quanto ao *status* de poder ou expressão econômica no plano externo. Mais importante, a construção de estruturas políticas e econômicas que acompanha o surgimento e a consolidação dos Estados, e que são necessárias à promoção de seus interesses externamente, envolve um leque restrito de escolhas que são hoje consonantes com a expansão das forças de mercado. Finalmente, a dinâmica das relações interestatais, em seu sentido cooperativo é cada vez mais um elemento crucial para a estabilidade e expansão dos processos econômicos em nível global.

Conclusão: a síntese em sentido civilizatório

Quando analisada, desde a perspectiva das relações internacionais, a globalização não deve ser desvinculada de outras transformações de natureza estrutural que marcam a evolução do sistema internacional contemporâneo. Deve, portanto, ser compreendida à luz de suas relações com outros condicionamentos e processos políticos e em perspectiva histórica, o que permite compreensão mais ampla sobre sua articulação com o sistema de Estados-nação que também se “globalizou”, constituindo, ambos, elementos centrais do atual panorama das relações internacionais e componentes de um mesmo sentido civilizatório em nossos dias.

Como todo impulso civilizatório, as dinâmicas do sistema interestatal e da globalização econômica revestem-se de caráter universalista que é inerentemente instável, na medida em que se forja a partir de forças contraditórias de aglutinação e fragmentação, e de presença aparentemente inelutável. Assim, como não há ainda uma forma alternativa de organização política funcionalmente capaz de suplantiar os Estados, também não há alternativas viáveis de organização econômica fora do sistema capitalista global. Para a maior parte dos Estados que seguem à margem da globalização econômica, não se trata, portanto, de delinear opções frente à mesma, mas de enfrentar seus paradoxos, em um quadro de permanente contradição sobre o qual assim se expressou Immanuel Wallerstein: “o universalismo é um

‘presente’ dos poderosos aos débeis e que confronta a esses últimos com um vínculo paradoxal: recusar o presente é perder; aceitar o presente é perder. A única reação plausível dos débeis é nem aceitá-lo, nem recusá-lo, ou aceitá-lo ao mesmo tempo em que o recusam; em outras palavras, o ziguezagueante caminho empreendido pelos débeis, tanto no terreno cultural como político, de aparência irracional e que caracteriza a maior parte do século XIX e especialmente o século XX.”¹⁰

Notas

¹Essas são as premissas básicas do pensamento realista. Ver: Hans Morgenthau. *Politics Among Nations: A Struggle for Power and Peace*. New York: Knopf, 1985, 5a ed. rev; Kenneth Waltz. *Theory of International Politics*. Mass: Addison-Wesley, 1979.

²Ver a respeito, Susan Strange. *State Diplomacy, Firm Diplomacy, State-Firm Diplomacy*, Oxford: Oxford University Press.

³Ver, por exemplo o argumento de Kenich Omae em: *O fim do Estado Nação: A Ascensão das Economias Regionais*. São Paulo: Ed. Campus, 1996.

⁴Este seria o sentido natural dos esquemas de integração econômica em níveis mais profundos, segundo os teóricos funcionalistas.

⁵Sobre o globalismo, ver Viotti & Kaupi. *International Relations Theory*. McMillan, 1987.

⁶Ver Eric Hobsbawn: *A Era dos Extremos: O Breve Século XX*. São Paulo: Cia. Das Letras, 1994, pp.198-222 e 421-487.

⁷ Sobre a tese da bifurcação do sistema internacional, ver: James Rosenau. *Turbulence in World Politics*.

⁸Segundo Luciano Tomassini, a busca de maior igualdade de oportunidades, de democracia e de mercado representam objetivos contraditórios e historicamente antagônicos. Cf. Luciano Tomassini. La Inserción de América Latina en el Proceso de Globalización.. In: *Globalização na América Latina: Integração Solidária*. Brasília: FUNAG, 1997, p. 19.

⁹Giovanni Arrighi. *O longo Século XX*. São Paulo: Ed. Unesp, 1994, p.309.

¹⁰Immanuel Wallerstein. *El futuro de la civilización capitalista*. Barcelona: Icaria Editorial, 1997, p. 22.

Resumo

O texto trata das relações entre o sistema de Estados nacionais e o processo de globalização e os desafios e paradoxos que colocam para a teoria e a prática das relações internacionais, analisando diferentes visões sobre suas respectivas e

concomitantes trajetórias e sobre o sentido universalista que encerram.

Palavras-chave: relações internacionais, Estados nacionais, globalização, sistema internacional, governabilidade.

Abstract

The text deals with the relations between the nation state system and the globalization process and the challenges and paradoxes that such relations pose to contemporary international relations in its theoretical and praxiological dimensions. It also refers to the universalist drive of both dimensions and their corresponding evolution.

Key words: international relations, nation state, globalization, international system, governance.

Resumen

El texto trata de las relaciones entre el sistema interestatal y el proceso de globalización así como de los desafíos y paradojas que dichas relaciones plantean en terminos teoricos y practicos para las relaciones internacionales contemporáneas. Tambien analiza el impulso universalista del sistema interestatal y de la globalización y su evolución reciente.

Palabras clave: relaciones internacionales, Estado-nación, globalización, sistema internacional, gobernabilidad.

OPINIÃO

Paulo Roberto de Almeida

Diplomata. Doutor em Ciências Sociais pela Universidade de Bruxelas. Mestre em Planejamento Econômico pela Universidade de Antuérpia. Ministro na Embaixada do Brasil em Washington.

O Brasil e as crises financeiras internacionais, 1929-1999

Introdução

A crise financeira internacional ocorrida nos últimos meses de 1998 e início de 1999 não foi a primeira, nem será certamente a última do gênero, de uma série inteira daquilo que um economista-historiador já chamou de “*crashes*, pânico e manias” do capitalismo, desde sua irresistível ascensão, em meados do século XIX, até sua atual preeminência, enquanto modo de produção praticamente universal. As crises — seja de “superprodução”, seja de tipo financeiro — são inerentes ao próprio modo de produção capitalista, como já alertava Karl Marx em seu famoso panfleto revolucionário de 1848, antecipando-se à tese sobre a “destruição criadora”, formulada por Schumpeter.

Tampouco o Brasil enfrenta esse tipo de situação pela primeira vez, sendo fácil de recordar, por exemplo, algumas conjunturas históricas de inadimplências temporárias e de *defaults* negociados: isso ocorreu em diferentes momentos do regime imperial, à época do *funding loan* de 1898, na suspensão da conversibilidade do mil-réis, a partir da crise de 1929, nas moratórias inevitáveis durante a depressão dos anos 30, assim como nas sucessivas negociações com os credores oficiais e com o FMI, no final dos anos 50 e no começo dos 60, para culminar na crise da dívida externa nos anos 80 e, finalmente, para falar de um período mais recente, agora mesmo com o acordo em curso com o FMI, no quadro da crise mais ampla aberta pelas desvalorizações das moedas asiáticas e pela moratória russa.

A experiência histórica recomenda, portanto, proceder a uma visão de longo prazo e a uma perspectiva analítica que leve em consideração as diversas respostas dadas pelo País às crises financeiras recorrentes do capitalismo internacional e às crises de suas próprias finanças públicas. Em consequência, este ensaio está organizado em torno de algumas datas fundamentais, representando etapas de desenvolvimento e de turbulências da economia mundial, datas paradigmáticas, talvez, dessas diferentes crises enfrentadas pelo sistema capitalista e das crises internas e externas do Brasil, no decurso dos últimos setenta anos da economia mundial e da vida republicana.

1. Outubro de 1929: a Grande Crise

A quinta-feira “negra”, em 29 de outubro de 1929, começou com o *crash* da Bolsa de New York, amplificado tremendamente pelas políticas econômicas desastrosas adotadas sucessivamente pelos Governos das grandes economias capitalistas. A opção desses Governos por políticas monetárias restritivas e contractionistas precipitou a transmissão da queda bolsística ao sistema bancário, gerando, finalmente, os controles de capitais. Foi o fim do padrão-ouro de certa forma espúrio que funcionou no entre-guerras.

Dessa forma, o que tinha começado com uma “simples” queda dos valores na Bolsa foi seguida de uma corrida contra os Bancos — o que evidentemente motivou a quebra de vários deles — e, na seqüência, os governos decretaram a inconvertibilidade das moedas. Em 1931, como consequência de problemas cambiais e do abandono do padrão-ouro pelo Reino Unido, vários países da América Latina também declaram a inconvertibilidade de suas moedas: sete países (Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Nicarágua e Uruguai) adotam sistemas de controles cambiais, nesse ano; outros três (Costa Rica, Equador e Paraguai) fazem o mesmo, em 1932, e o México no ano seguinte, seguido pela Venezuela, em 1934. Essas medidas de emergência tinham finalidades exclusivamente cambiais e não declaradamente protecionistas.

As políticas cambiais baseadas na desvalorização agressiva das paridades das moedas gerou perdas para todos, ampliando o clima de protecionismo e de guerra comercial, o que serviu para deprimir ainda mais o ritmo da atividade econômica. Os Estados Unidos foram em grande parte responsáveis pela depressão mundial que se seguiu. O protecionismo estado-unidense — bastante diferente do praticado na América Latina, já que lá estava articulado a uma política industrial e aqui era o resultado indireto de preocupações com o balanço de pagamentos — e os excedentes comerciais periódicos, durante os anos vinte, impediram os países europeus de pagar suas dívidas por meio do comércio; e o fracasso dos EUA em regular os empréstimos privados à Europa fomentou as inversões enormemente especulativas e irresponsáveis na Bolsa de NY.

Iniciada a crise, a tarifa Smoot-Hawley, emitida pelo Congresso dos EUA em 1930, deu origem a uma onda de protecionismo em todo o mundo. Assistiu-se então a uma depressão severa, com ondas recorrentes de depreciação cambial e um intenso nacionalismo econômico. Os mecanismos foram: quotas e tarifas elevadas, acordos preferenciais de comércio e, em vários países, controles cambiais e comércio de compensação bilateral. Nessas circunstâncias, a

recuperação do comércio internacional arrastou-se pesadamente atrás da retomada da produção. Não se pode, com efeito, descurar os efeitos do protecionismo e do fechamento dos mercados no acirramento das tensões entre as principais potências capitalistas nos anos 30: Alemanha e Japão, por exemplo, sentiam-se propriamente cercadas e cerceadas pelo duplo imperialismo político-econômico do Reino Unido e comercial-tecnológico dos Estados Unidos. Daí a busca desesperada de colônias de abastecimento ou mesmo de povoamento (para o Japão), como forma não só de ampliar o acesso a fontes de energia e a matérias-primas essenciais para suas indústrias como de garantir novos mercados consumidores em face do fechamento dos tradicionais parceiros industrializados. Conscientes desse fato, os líderes das potências aliadas proclamam desde 1942, na Carta do Atlântico, a necessidade de se garantir o acesso às fontes de matérias-primas e de se evitar a discriminação comercial, entre outras “liberdades fundamentais”.

O protecionismo, que se generalizou nas economias centrais, teve consequências mais dramáticas para os países latino-americanos mais integrados à economia mundial: o Brasil acumula grandes estoques de café e os exportadores mineiros (Bolívia, Chile e México) sofreram diretamente o impacto da diminuição da produção industrial. Em seguida, o fenômeno se generaliza para os mercados primários: os preços do café caem a menos de 10 centavos por libra/peso, provocando, nos anos seguintes, uma importante redução nas importações da América Latina como um todo e do Brasil em particular. O fechamento dos mercados e a contração do comércio internacional, jogando para baixo o preço das *commodities* transacionadas, fez com que diminuísse pela metade a renda de regiões produtoras como a América Latina.

Nessas circunstâncias, não é de se estranhar que o Brasil tenha sido obrigado, num primeiro momento, a adiar o pagamento de suas obrigações financeiras (em 1931-33) e, depois, a declarar uma moratória de fato (1937), assim como a tentar poupar o máximo de divisas por meio de acordos de troca de produtos e de *clearing* compensado. As rupturas de pagamentos sempre foram seguidas de renegociações com os credores e nova emissão de títulos, alguns dos quais comportando deságios. No plano monetário, é nos anos 30 que o Brasil sai da zona *sterling* e entra na esfera do dólar, moeda absoluta em suas contas externas até, provavelmente, a próxima concorrência a ser oferecida futuramente pelo euro. No plano mais geral da política econômica, o governo brasileiro praticou uma espécie de keynesianismo *avant la lettre*, ao garantir a demanda agregada pela via da manutenção da renda do setor cafeeiro. Os efeitos foram positivos. Desde

meados dos anos 30, se retomava o crescimento econômico e, numa fase de retração de divisas, o processo de desenvolvimento industrial, em função da baixa capacidade de importar.

A desordem econômica dos anos 30 só começou a ser corrigida, obviamente, a partir da conferência de Bretton Woods, em 1944, quando se colocam os primeiros pilares da ordem econômica internacional do pós-guerra, a partir da constituição do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial. Ao primeiro caberia administrar o sistema financeiro internacional, o que ele fez apenas parcialmente e de modo imperfeito, até sua ruptura por obra do principal garantidor de seu funcionamento, os Estados Unidos.

2. Agosto de 1971: o fim de Bretton Woods

A maior parte dos historiadores econômicos e dos observadores especializados atribui a crise dos anos 70 — estagflação — à alta unilateral dos preços do petróleo, em 1973 (agravada em 1979), por obra e graça do cartel do petróleo, em especial os países árabes membros da OPEP. Falar das “crises do petróleo” desses anos tornou-se a *communis opinio* desses analistas e um surrado lugar comum do jornalismo econômico e a elas deveria ser atribuída a crise econômica mundial, que liquidou com trinta anos de crescimento contínuo das economias capitalistas — as *trente glorieuses* de Jean Fourastié — e de estabilidade financeira e monetária.

No entanto, a verdadeira origem da crise encontra-se indiscutivelmente numa decisão ainda mais unilateral — pois que adotada de forma arrogantemente solitária por uma única nação do sistema capitalista —, bem antes da brusca elevação dos preços do barril de bruto. Ela foi tomada dois anos antes, mais precisamente em agosto de 1971, pelo Presidente Nixon, com sua decisão-surpresa de decretar a suspensão da conversibilidade do dólar em ouro, tal como garantido nas “tábuas da Lei” de Bretton Woods e na convenção constitutiva do FMI. Pode-se aliás dizer que foi a desvinculação do dólar do padrão de Bretton Woods que causou a alta dos preços do petróleo, uma vez que a depreciação monetária imediata da moeda norte-americana, que se seguiu à medida nixoniana, representou uma brutal redução do poder de compra dos países exportadores de bruto, em face da erosão representada pela desvalorização do dólar. Essa situação se tornou inevitável à medida em que a inflação dos Estados Unidos e o acúmulo de imensos estoques dessa moeda em poder de bancos centrais europeus e de outros países tornava cada vez mais frágil a perspectiva de sua garantia em ouro, tendo em vista os estoques insuficientes

de Fort Knox e a pouca disposição do Governo dos EUA de converter os ativos no exterior em ouro. A consequência foi um imenso “calote” internacional aplicado pelo Tesouro internacional, em contradição flagrante com os compromissos assumidos em Bretton Woods (garantia de conversibilidade das demais moedas em ouro, a partir da taxa convencionada de 35 dólares por cada onça de ouro).

Não se pode, contudo, descurar o efeito da crise energética. Com efeito, os dois choques do petróleo, em 1973 e em 1979, enviaram ondas depressivas por toda a economia mundial, absorvidas mais ou menos rapidamente em função da capacidade dos países importadores em reverter em seu benefício os fluxos de divisas carregados pelos países produtores. Aqueles que não dispunham, porém, de bens duráveis ou de equipamentos para satisfazer a nova sede de demanda dos países petrolíferos — isto é, a maior parte dos importadores líquidos de petróleo do Terceiro Mundo, entre eles o Brasil — tiveram de endividar-se para continuar a sustentar o nível de atividade.

Desde 1971, se passou a ter, de fato, um não-sistema monetário internacional, com todas as consequências em termos de flutuações de moedas e de paridades não-correlacionadas. A pouca coordenação informal existente sob o regime de Bretton-Woods — consistindo na proibição formal de desvalorizações competitivas, que seria o equivalente moderno do padrão-ouro e seus mecanismos de reequilíbrio automático de desequilíbrios de pagamentos — foi de fato substituída pela descoordenação absoluta, o que gerou novas necessidades de consultas e o aparecimento, a termo, do G-5 e, pouco mais tarde, do G-7 (1975).

A despeito desse mecanismo informal de coordenação, as depreciações involuntárias — isto é, “de mercado” — aquelas induzidas pelos próprios Governos para corrigir o que poderia ser julgado como “desalinhamento em relação aos *fundamentals*” e mesmo algumas desvalorizações “selvagens” continuaram a perturbar a marcha “tranqüila” do capitalismo financeiro, agora caracterizado por uma massa fantástica de “euro-dólares” à procura de aplicações rendosas. De fato, a despeito dos desalinhamentos entre as moedas — ou talvez graças a isso — os mercados financeiros internacionais — empréstimos comerciais, operações de *hedge* e aplicações de derivativos — desenvolveram-se extraordinariamente a partir desse período. Os países da então Comunidade Européia — que no período final do sistema de Bretton Woods tinham feito planos de introdução de uma “moeda comum”, a partir do Relatório Werner e da disseminação do uso do *ecu* (baseado num “coquetel” das principais moedas européias) como referência contábil e de cálculo na administração de programas como a Política Agrícola Comum — concertam

entre si um sistema de paridades correlacionadas, conhecido como “serpente dentro do túnel”, logo depois ampliado e formalizado no Sistema Monetário Europeu (1979), com bandas estreitas de flutuação (mais ou menos 0,25% na faixa mais estreita, a chamada “zona do *deutsch mark*”).

Passou-se a viver tempos de especulações contra moedas — ataques à libra, à lira e mesmo ao dólar, percebidas como “moedas doentes” ou de economias “desequilibradas” —, mas também de oferta excepcional de créditos voluntários, a taxas de juros de mercado (que aliás, numa primeira fase, tinham preços bastante competitivos, por vezes inferior aos níveis de inflação em vigor no âmbito da OCDE). Os países “emergentes” — que nessa fase tinham deixado de ser economias “subdesenvolvidas” para tornarem-se “em desenvolvimento” — passaram a dispor de uma fonte adicional de créditos, ao lado dos empréstimos a projetos altamente condicionados e monitorados pelas instituições financeiras internacionais. Sua vantagem era a abundância relativa, sobretudo na fase de reciclagem dos “petrodólares” — os excedentes disponíveis nas carteiras dos países exportadores de petróleo — mas a adoção de taxas de juros flutuantes introduzia um elemento de instabilidade adicional na administração das carteiras de empréstimos dos países necessitados.

O Brasil sofreu diretamente os impactos econômicos de agosto de 1971 e de outubro de 1973, enquanto importador de capitais (e portanto dependente de taxas de juros altamente voláteis, a partir de então) e de energia fóssil, com uma alta brutal de sua fatura petrolífera. Tal situação agravou de maneira dramática o desequilíbrio de suas contas correntes — até então tranqüilas e mesmo superavitárias, em vista do grande afluxo de capitais voluntários trazidos com o “milagre brasileiro” de 1967 a 1973 — e contribuiu para acelerar a inflação, que tinha sido domada no período 1964-1967. Deve-se confessar que o Brasil já vinha enfrentando um certo processo auto-alimentado de inflação, com a introdução do sistema de indexação da moeda (correção monetária) e das desvalorizações graduais do câmbio. Essas deformações do mecanismo econômico passariam a caracterizar a economia brasileira de forma persistente até uma fase bem recente, praticamente até a introdução do Plano Real em 1994, a despeito de tentativas frustradas de se corrigir os efeitos mais nefastos da inflação inercial.

Data dessa época, no Brasil, a prática aberta ou velada do protecionismo comercial e o aprofundamentos de mecanismos de política comercial ou industrial que isolaram muitas indústrias — para não dizer ramos industriais inteiros — da competição internacional e da pressão por ganhos de competitividade. Desenvolveu-se uma aliança “tática” com os países exportadores de petróleo, uma concen-

tração excessiva de compras desse produto no Oriente Médio, ao lado de uma ativa política de promoção comercial e de expansão das exportações em direção de mercados emergentes, com a ampliação da presença brasileira na África, no Oriente Médio e na Ásia. Em termos econômicos, a primeira fase de juros baixos — ocasionada pelo excesso da oferta de dinheiro, os petrodólares — levou ao acúmulo de uma dívida externa considerável, não apenas no Brasil, que está na origem da crise seguinte, como agora se verá.

3. Agosto-setembro de 1982: a crise da dívida externa da América Latina

A grave crise da dívida externa enfrentada pela América Latina nos anos 80, a partir da moratória mexicana de agosto de 1982, seguida logo depois pela do Brasil, foi em grande medida atribuída a políticas “irresponsáveis” de empréstimos comerciais pouco produtivos e de acúmulo excessivo de obrigações externas sem a capacidade correspondente de pagamento, em descompasso, portanto, com a progressão das exportações e da obtenção de divisas fortes.

Na verdade, uma vez mais, a responsabilidade principal estava fora do alcance e da capacidade de atuação dos países vítimas das crises de inadimplência desses anos. Ela resultou, basicamente, da decisão, adotada desde 1979 pela Administração do Federal Reserve dos EUA de aumentar brutalmente as taxas de juros, como forma de se garantir um aporte de recursos externos para compensar os formidáveis desequilíbrios comerciais e os sucessivos déficits públicos enfrentados por esse País: esses juros saltaram de “confortáveis” 6 a 8% ao ano para mais de 12 ou 14% — correspondendo na verdade às taxas reais de inflação na zona OCDE —, chegando, em algumas épocas a 18 ou mesmo a 21% ao ano.

Na outra ponta, os empréstimos contraídos pelos países emergentes a taxas de juros flutuantes tornaram-se propriamente impagáveis e, como tais, deram origem a *defaults* sucessivos de pagamentos, a começar pelo México e depois na maior parte da América Latina. Em sua defesa, pode-se argüir o caráter abundante do crédito comercial oferecido pelas instituições bancárias no decorrer da década anterior, a taxas de juros que pareciam atraentes, considerando-se a alta do custo do vida nos países da OCDE.

A conseqüência foi a mais formidável reversão dos fluxos líquidos de capitais ocorrida desde a fase áurea do colonialismo financeiro, em princípios do século: os países pobres convertem-se, de certa forma, em “exportadores de capitais” para os países mais ricos. De fato, a dimensão brutal da inversão de recursos operada nos anos 80 pode ser medida no Quadro 1.

Quadro 1

Transferências líquidas de recursos, 1980-1994 (em % do PIB)				
Grupos de Países	1980	1985	1990	1994
Em desenvolvimento	- 2,6	- 0,8	- 1,0	0,2
América Latina	1,2	- 4,7	- 2,3	1,1
Brasil	2,3	- 5,2	- 1,7	- 1,8
África	- 1,7	- 0,6	1,1	3,3
África subsaáriaica	6,8	2,4	5,8	6,8
Ásia ocidental	- 2,0	1,0	- 2,6	- 0,9
Ásia do Sul/Leste	2,1	- 0,3	0,5	- 0,2
China	0,2	3,9	- 4,1	- 2,7
Coréia	7,3	- 1,3	0,5	- 0,8
Países menos avançados	9,2	8,1	8,5	6,4
Países industrializados	- 0,2	- 0,4	0,0	- 1,3

Fonte: United Nations, *World Economic and Social Conditions, 1996*; o sinal negativo indica uma transferência líquida para o exterior.

As transferências líquidas são constituídas pelo conjunto dos fluxos financeiros entre os países, compreendendo tanto as amortizações de capital por empréstimos contraídos anteriormente (integrando a rubrica das contas de capital na balança de pagamentos de um país), como os pagamentos de juros pelo uso de capital estrangeiro (inserida portanto nas transações correntes da balança de pagamentos). Na verdade, não se deve confundir tais transferências com os fluxos de capital (que compreendem investimentos, pagamentos de determinados serviços, dons e transferências unilaterais, como as de imigrantes) e pensar que os países em desenvolvimento, nos anos 80, estavam “exportando capital” para os países desenvolvidos: eles estavam, mais exatamente, pagando os juros de empréstimos passados. Não se pode negar, contudo, que com a abertura da crise da dívida externa em princípios da década (ou seja, uma crise de pagamentos), as transferências líquidas para o conjunto de países em desenvolvimento tornaram-se repentinamente negativas.

Na América Latina, entre 1983 e 1984, houve uma queda de cerca de 40 bilhões de dólares nas transferências, com o término abrupto dos empréstimos bancários e uma extensa fuga de capitais da região. O crescimento da dívida de alguns países, em percentagem do PIB, pode ser avaliada com a ajuda do Quadro 2.

Quadro 2

Crescimento da Dívida Externa da América Latina (Dívida total em % do PIB)			
Países	1977	1982	1987
Argentina	10	31	62
Brasil	13	20	29
Chile	28	23	89
Guiana	100	158	353
Honduras	29	53	71
Jamaica	31	69	139
México	25	32	59
Venezuela	10	16	52

Fonte: Paul Kennedy, *Preparing for the Twentieth-First Century*, p. 205

Como nos períodos anteriores de crise das dívidas externas na América Latina (final das independências nos anos 1820; euforia de títulos estrangeiros nos anos 1890, crise e depressão dos anos 1930), tais movimentos de capital apenas poderiam provocar a inadimplência dos mais expostos, tendência rapidamente ampliada em nível continental, a partir da crise do México, em agosto de 1982 (logo seguida pela do Brasil, no mês de novembro). Ainda assim, as instituições multilaterais (FMI e Banco Mundial) e os principais interessados do mundo desenvolvido tentaram, durante um momento, preservar as aparências de normalidade, transferindo novos recursos para o serviço da dívida, uma modalidade entre outras de socializar os prejuízos dos banqueiros privados e de evitar uma quebra generalizada do sistema bancário nesses países. Mais para o final da década, reconhecendo a manifesta incapacidade de pagamento dos mais endividados, os países do G-7, capitaneados pelos Estados Unidos (planos Baker e Brady), chegaram ao fato inevitável da necessidade de uma mudança conceptual na forma de tratamento do problema da dívida: passou então a ser aceita, por banqueiros e agências públicas dos países credores, a aplicação de algum tipo de desconto do valor nominal (*face-value* dos títulos emitidos) ou real (via taxa de juros) dos títulos oficiais da dívida contraída nos anos de euforia financeira.

De fato, podem-se registrar várias fases no tratamento das dívidas dos países latino-americanos, cada uma delas caracterizada pelo aprofundamento gradual e sucessivo de mecanismos informais e formais de abatimento do principal e

reestruturação do serviço. Numa primeira fase, entre 1983 e 1985 aproximadamente, tentou-se o tratamento convencional, com a concessão de empréstimos-ponte pelas instituições financeiras multilaterais, a conclusão de acordos de ajuste e a indução do setor privado a novos empréstimos de curto prazo em condições um pouco mais severas do que o habitual. Com o fracasso dessa estratégia, na medida em que os bancos comerciais tinham já aumentado excessivamente sua *exposure* junto aos países da região, passou-se à fase de renegociação formal das dívidas oficiais e comerciais, entre 1985 e 1989, com alguns acordos parciais firmados com a banca privada e com os membros do Clube de Paris. Numa terceira fase, entre 1989 e 1993, passa-se a um processo de renegociação com descontos, esquema já sugerido no Plano Bresser Pereira, submetido ao Secretário do Tesouro dos EUA em 1987 e recebido friamente (*non-starter*) naquela época. O próprio Brasil realiza um acordo com o Clube de Paris (1992), seguido de amplo entendimento — sem aval do FMI, diga-se de passagem — com a comunidade bancária privada (1994).

A deterioração das contas externas do Brasil não esperou a crise da dívida para se manifestar: depois de aproximadamente uma década inteira de saldos comerciais negativos, em função da conta petróleo, agravados pelo déficit crônico dos pagamentos de serviços, as contas externas conheceram, em 1980, um déficit recorde, equivalente a 6,1% do PIB, resultado que diminuiu ligeiramente em 1981 (para -4,54%), mas que voltou a agravar-se em 1982, com 6,01% do PIB. Uma tal deterioração das contas externas do Brasil não se repetiria mais pelo resto da década, a despeito de alguns anos de resultados negativos — como por exemplo em 1986, com -2,06% do PIB, o que pode ter justificado a moratória em fevereiro seguinte —, ocorrendo novo agravamento desses déficits apenas a partir de 1994, com a introdução do Plano Real.

O ajuste conduzido a partir de 1982 foi realmente importante, com mecanismos de “desincentivo” às importações e esquemas estritamente conjunturais de alívio temporário das dificuldades de balanço de pagamentos. Entre 1983 e 1985, diversas cartas de intenção e memorandos de entendimentos foram negociados e firmados com o FMI, com escasso teor de cumprimento, se algum. Os anos 80 também assistiram ao surgimento de “visões alternativas” para o tratamento da dívida, inovando em relação à abordagem estritamente financeira nas experiências históricas precedentes. Foros informais de consulta como o “Consenso de Cartagena” impulsionaram esse tipo de “politização” da questão da dívida, mas deve-se reconhecer que seus resultados práticos foram bastante modestos, a despeito mesmo de terem os países do G-7 passado a aceitar como inevitáveis os esquemas de redução do principal e dos juros, em especial para os países mais

pobres altamente endividados. Essas iniciativas de abatimento da carga da dívida passaram a ser conhecidos pelos nomes das cidades nas quais o G-7 realizava suas reuniões anuais: “menus” de Toronto, de Londres, de Nápoles e de Lyon, nenhum deles aplicado ao Brasil, em vista das dimensões de sua economia e de sua posição mais sólida do ponto de vista das contas externas.

4. Outubro de 1987: crise das bolsas

Depois de alguns anos de relativa euforia nos mercados bursáteis, com a recuperação das principais economias desenvolvidas da estagflação dos anos 70, o mundo voltou a conhecer os sobressaltos típicos das fases de turbulências financeiras do capitalismo. A queda nos títulos chegou a alcançar 22% num único dia, sinalizando para uma repetição da crise de 1929. Não foi isso o que ocorreu, porém, a despeito de tremores localizados por vezes fortes nas economias centrais.

As variações extremamente significativas das moedas no decorrer dos anos 80 não corresponderam exatamente a variações nos ciclos econômicos nacionais; mais propriamente ao desenvolvimento extraordinário dos mercados financeiros, com diversos mecanismos de *hedge* e de derivativos que aumentaram o volume de dinheiro — e a fragilidade — circulando diariamente no sistema financeiro. Ocorreram mudanças relevantes nesse sistema, desde a oferta de crédito institucional dos anos 60 — dominada basicamente pelos bancos de desenvolvimento — até os derivativos dos anos 90, passando pelo mercado de eurodólares dos anos 60 e os “*syndicated loans*” dos anos 70 e 80. As crises e contrações desses mercados financeiros estão associadas às situações de inadimplência temporária de grandes devedores: países emergentes da América Latina e da Ásia, economias socialistas como Polônia, Alemanha Democrática e Hungria. As aplicações em bolsa se desenvolvem bastante nesse período, conduzindo a um primeiro exemplo de “exuberância irracional” que resultaria na crise de outubro de 1987.

Os efeitos para o Brasil foram limitados e variáveis, uma vez que o País já vivia uma situação de descontrole inflacionário, de pouco acesso (ou nenhum) ao crédito externo e de ruptura de pagamentos: a chamada “moratória soberana” tinha sido decretada em fevereiro desse ano, seguindo-se ao controle e centralização cambiais introduzidos em 1985, no auge da crise das contas externas. As bolsas também sofreram a queda dos títulos e o mercado cambial permaneceu agitado, com pressão para a modificação das paridades, a despeito do Plano Cruzado ter tentado romper com a prática inaugurada em 1967 de minidesvalorizações cambiais.

Uma outra consequência, de efeitos mais importantes para a política externa

brasileira, teria contudo um impacto mais relevante em termos de sua inserção econômica internacional no resto da década de 90 e pelo futuro previsível. O Brasil, cuja política externa esteve basicamente voltada no final dos anos 80 para as relações com os demais países latino-americanos — reatamento das relações diplomáticas com Cuba, por exemplo —, passou a desempenhar um papel de primeira ordem nos processos simultâneos de formação de espaços econômicos integrados no continente — integração Brasil-Argentina, Mercosul, Iniciativa Amazônica, área de livre-comércio sul-americana —, de busca de uma reinserção da região na economia mundial e de reassunção, para si próprio, de um novo papel político internacional. Estado-continente e certamente o país de maior peso no contexto sul-americano, sua diplomacia jamais reivindicou, contudo, qualquer estatuto de potência regional ou mundial. A concepção doutrinal do Estado brasileiro se aproxima evidentemente bem mais do ideal do “Estado comercial” do que do modelo “territorial” segundo o esquema analítico proposto por Richard Rosecrance.

Tendo iniciado a década de 80 — ainda sob o regime militar — com um discurso diplomático afirmadamente desenvolvimentista, reivindicatório (sem confrontacionista) e caracterizadamente “terceiro-mundista”, a política externa do Brasil se encaminharia para uma aceitação refletida da necessidade de interdependência, passando sua posição negociadora no âmbito da Rodada Uruguai por uma revisão moderada no sentido da aceitação de algumas teses dos países mais desenvolvidos (serviços, propriedade intelectual, especialmente). Ainda que recusando o conceito de “graduação”, que se lhe procurava impingir de maneira unilateral, e chegando mesmo a decretar a moratória de sua dívida externa, em 1987, o Brasil busca mesmo assim melhorar a qualidade de suas relações com os países ricos, em especial com os Estados Unidos, ainda que conflitos na área de informática e de patenteamento farmacêutico, ademais da natural dificuldade das negociações no GATT, dificultassem esse objetivo.

Sua posição, por exemplo, no quadro da coordenação dos países devedores da América Latina (Consenso de Cartagena), nunca foi de um ardente militantismo. Ao contrário: o Brasil favorecia a busca de um entendimento global nessa área, com base em sua dupla natureza, financeira e política. Fundamentado em sua diplomacia universalista, respeitadora dos princípios mais sagrados da convivência entre os Estados, o Brasil passa a reivindicar o estudo da reforma da Carta das Nações Unidas e a assunção de um maior papel para si no cenário internacional. Sintomaticamente, no final da década de 80, o presidente brasileiro, em discurso perante a Assembléia Geral da ONU, relançava a idéia da entrada do País no Conselho de Segurança, ainda que como membro sem direito de veto.

5. Dezembro de 1994: a crise financeira do México

Os últimos anos do século XX anteciparam as primeiras crises do século XXI: turbulências financeiras de enorme virulência abalaram vários países ou mesmo regiões inteiras, pondo à prova o receituário tradicional do FMI, em especial sua adequação intrínseca e proporcionalidade de meios às dimensões de um problema já identificado como mundial, qual seja, a extrema volatilidade de capitais de curto prazo e a desproporção entre sua magnitude e as reservas em moedas fortes dos bancos centrais nacionais.

O primeiro teste ocorreu no caso da crise cambial do México, entre dezembro de 1994 e princípios de 1995, suscitando efeitos regionais de uma certa amplitude, em primeiro lugar na própria Argentina mas também no Brasil. Na ocasião, em face da incapacidade manifesta do FMI de mobilizar recursos apropriados, um grande programa de sustentação financeira, em base *ad hoc*, foi montado pelos Estados Unidos em favor do México, com a cooperação mais ou menos “voluntária” de outros países do G-7. Tratou-se, como caracterizou o Diretor-Gerente do FMI, Michel Camdessus, da primeira crise financeira do século XXI, aquela que parece derivar da abertura excessiva ao chamado capital “volátil”, convertido repentinamente no novo vilão do sistema financeiro internacional. Seus efeitos se exerceram mais em direção da América Latina do que em outros continentes, mas por um momento se pensou na ameaça de uma crise sistêmica, razão da rápida e maciça intervenção dos Estados Unidos.

Aluno tardio da escola liberal e da interdependência, depois de décadas de nacionalismo econômico e de industrialização substitutiva, o México vinha crescendo a taxas razoáveis no começo dos anos 90, à base de grandes investimentos externos e de uma grande abertura comercial. Em 1992, no Governo Salinas, o México postulava sua candidatura à OCDE — finalmente concretizada em maio de 1994 — para a qual lhe foi precisamente solicitado grande esforço de abertura econômica externa e significativa liberalização financeira. Acumulando grandes déficits comerciais desde o final dos anos 80, o México apresentou resultados crescentemente negativos nas transações correntes, com mais de três anos de déficits equivalentes a 7-8% do PIB. O financiamento vinha sendo feito pela emissão de títulos do Governo — os “Tesobonos”, garantidos em dólar — e pela abertura dos mercados financeiros mexicanos, até o momento em que a rigidez cambial começou a lançar dúvidas sobre a capacidade do Governo em honrar seus compromissos externos. Uma tentativa de desvalorização controlada, no final de 1994, sofreu o efeito da fuga maciça de capitais — em primeiro lugar dos próprios

mexicanos — e do ataque especulativo contra o peso, o que reduziu consideravelmente as reservas de divisas do México.

No começo de 1995, consciente de que os efeitos sobre outros países da região (Argentina e Brasil, por exemplo, onde também ocorreram crises bancárias e ataques às moedas e às reservas) e outros continentes, o Governo dos Estados Unidos montou uma gigantesca operação de salvamento, envolvendo um pacote de cerca de 50 bilhões de dólares (dinheiro do FMI, dos bancos multilaterais e outras agências financeiras internacionais e dos próprios países-membros do G-7, a começar pelos Estados Unidos, via *Exchange Reserve Fund*). A crise foi superada, mas ela iniciou uma nova fase no sistema financeiro internacional: a dos capitais voláteis e a da necessidade de melhoria nos mecanismos preventivos e de transparência, monitorados pelas instituições financeiras internacionais. O FMI lançou o programa de disseminação de dados via Internet — IDDS —, sob a alegação de que os mercados financeiros necessitavam de maior “transparência” em relação às contas públicas e aos principais indicadores econômicos dos países emergentes, e começou a se dar ênfase à boa gestão das contas públicas e às medidas prudenciais relativas ao bom funcionamento do sistema bancário (acordos de Basileia, administrados pelo BIS).

Os efeitos foram igualmente importantes para o Brasil. O primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso, eleito de forma espetacular em outubro de 1994 fundamentalmente em virtude do sucesso do Plano Real, inicia sua gestão com um desafio externo de grande amplitude: a manutenção da estabilidade cambial, o que foi obtido mediante pequeno ajuste na política de deliberada valorização cambial do período inicial do programa de estabilização: introduziu-se o sistema de bandas e a prática de minidesvalorizações dentro da banda, de maneira a mais do compensar a erosão inflacionária e a valorização de fato do Real. No plano internacional, o Governo FHC começa a propor medidas de controle dos capitais voláteis, tendo recebido uma certa receptividade do G-7. Ao mesmo tempo, entretanto, o G-7 também propõe a liberalização total dos movimentos de capitais (que ainda escapam à sua jurisdição, consoante o espírito “keynesiano” que presidiu aos acordos de Bretton Woods), com o que o Brasil não concordava, uma vez que sequer tinha operado a liberalização completa dos pagamentos correntes (fazendo uso das exceções previstas no Artigo 14 do convênio constitutivo do FMI, para derogar às obrigações previstas em seu Artigo 8º, aceito em sua integralidade apenas recentemente). O ministro Pedro Malan também formulou algumas restrições ao caráter amplamente irrestrito do sistema de disseminação de dados, argumentando que a divulga-

ção de alguns desses dados poderia ser, por si só, fator de instabilidade, em lugar de contribuir para a estabilização dos mercados financeiros. Em todo caso, consoante seu novo papel internacional e de liderança na diplomacia dos países em desenvolvimento mais dinâmicos, o Brasil foi convidado em 1996, junto com outros sete países emergentes, a ingressar no BIS (o que foi efetivado em 1997), assim como a participar, mais tarde, de esquemas restritos de discussão das turbulências financeiras (como o G-22).

6. Julho-outubro de 1997: a crise das economias emergentes da Ásia

A crise asiática de 1997-1998, que se disseminou de forma diferenciada em diversos países da região, não apresentou as mesmas características da crise mexicana. Ela se deu no bojo de um processo de crescimento não especialmente inflacionário e de manutenção de políticas fiscais e macroeconômicas relativamente sólidas e responsáveis. Tratou-se, portanto, de uma verdadeira “caixa de Pandora”, pois os países da região eram até então louvados como exemplos de boa gestão pública e excelente performance na manutenção de altas taxas de poupança, de investimento e de crescimento, com grande inserção econômica externa. Seus efeitos sobre outras regiões foram diferenciados segundo a percepção de riscos implícitos do ponto de vista da solidez das economias, imediatos no caso da América Latina e mais delongados em outros países, provocando ainda assim efeitos devastadores sobre alguns grandes atores emergentes, como Rússia e Brasil.

Há hoje um quase consenso sobre as causas da crise asiática e sobre seus efeitos nas economias da região e em países emergentes fora da região. A crise teve origem numa rápida expansão dos créditos externos privados, em especial os de curto prazo, cuja utilização nem sempre foi a mais eficiente possível (sobreinvestimento imobiliário, por exemplo), considerando-se os débeis mecanismos regulatórios e de monitoramento bancário (*surveillance* e medidas prudenciais) existentes na região. Os países asiáticos mantinham políticas fiscais basicamente corretas, mas eles incidiram por outro lado em déficits de transações correntes e numa certa valorização cambial, o que reduziu um pouco sua competitividade global. A desvalorização anterior (1995) do *yuan* chinês diminuiu provavelmente a competitividade comercial dos produtos asiáticos em determinados mercados e a rigidez cambial em alguns desses países asiáticos pode ter precipitado ataques especulativos contra suas moedas.

Alguns países asiáticos enfrentavam, ainda assim, eventuais *gaps* orça-

mentários ligados a problemas previdenciários ou a investimentos governamentais maciços em setores “estratégicos”, mas, no geral, suas políticas macroeconômicas não eram, por exemplo, mais inconsistentes do que as européias ou mais “irresponsáveis”, por uma vez, do que as dos países latino-americanos nos anos 70 e 80. Considerou-se, por outro lado, que os problemas ali surgidos eram de natureza sistêmica, estando vinculados a um funcionamento deficiente dos mercados financeiros, em especial do setor bancário (estatal e privado), derivando também de uma certa “promiscuidade” das instituições de intermediação financeira com os meios políticos governamentais e do forte poder de pressão de alguns conglomerados empresariais sobre os círculos do poder.

A desvalorização, sob pressão, da moeda da Tailândia, em julho de 1997, deu início a uma corrida contra as demais moedas da região, provocando um efeito dominó sobre todas elas, com impactos espetaculares na Malásia e na Coreia, respectivamente em setembro e em dezembro desse ano, e na Indonésia, em fevereiro de 1998, provocando a queda da ditadura Suharto. Etapa importante no processo de propagação da crise para outras regiões foi o ataque contra o dólar de Hong-Kong, em outubro de 1997, que quase ameaçou de colapso o sistema de “*currency board*” mantido pela ex-colônia britânica, reincorporada definitivamente à China no primeiro semestre do ano. A crise asiática, portanto, assumiu contornos políticos com as turbulências na Indonésia, cujos efeitos foram devastadores, uma vez que a inadimplência de diversos devedores (empresas, bancos e mesmo o próprio governo) precipitou a falência de casas bancárias no Japão, em Hong-Kong e na Coreia, países com instituições mais expostas à crise de liquidez e à desvalorização cambial (em alguns casos superior a 80%) das economias asiáticas mais afetadas pela crise continuada (Indonésia e Malásia, sobretudo).

A continuada depressão da economia japonesa dificultou de certo modo a retomada do processo de desenvolvimento. Por outro lado, a crise política em vigor em determinados países de governo autoritário — como a Indonésia e Malásia — atuou no sentido de dificultar a correção dos desajustes macroeconômicos e de colocar esses países no caminho da recuperação. Outros países, por sua vez, enfrentaram de forma bastante consistente os desafios colocados pelos capitais voláteis, como Cingapura e Taiwan, enquanto Hong Kong podia dispor de um colchão de segurança adicional, sob a forma do volume de reservas da China.

A gestão da crise asiática pelo FMI foi bastante criticada dentro e fora da região, não apenas no que se refere ao sentido geral das políticas recomendadas — como a contração fiscal, por exemplo — como também sua dosagem e aplicação inadequados. Deve-se reconhecer, no entanto, que a gravidade da situação da

Indonésia, por exemplo, explica-se também por um potencial de conflito político propriamente interno. Os pacotes de ajuda montados numa primeira fase pelo FMI seguiram essencialmente o modelo clássico, provocando um certo agravamento das condições macroeconômicas, ao propor um forte ajuste fiscal em todos eles, mas de forma geral foi enfatizada a necessidade de correção dos desequilíbrios externos, particularmente graves nos países mais afetados.

Os efeitos da primeira fase da crise asiática se fizeram sentir de imediato na América Latina, com uma repercussão direta nos sistemas financeiros (transferência de ativos e de investimentos de curto prazo para realização de ganhos pelos investidores externos), em especial no Brasil, que começou a sentir os primeiros efeitos de um retraimento dos capitais voluntários que iria agudizar-se no quadro da crise russa, a partir de agosto de 1998. A segunda fase da crise asiática, em princípios desse ano, com o aprofundamento da recessão em diversos países da região, continuou a produzir efeitos também para a América Latina, sobretudo no terreno comercial (retração de mercados, alteração de preços relativos, diferenciais de competitividade, etc.). Se o Brasil foi mais afetado na primeira fase, outros países da região (como México, Peru e Chile) tiveram seu comércio com a Ásia bastante diminuído no decorrer da segunda fase. De toda forma, a adoção de medidas para conter o contágio asiático, no Brasil e em outros países, apresentou um efeito direto sobre a taxa de crescimento econômico, chegando mesmo a provocar recessão em alguns países.

Para evitar riscos de contágio, desde o ataque contra Hong-Kong em outubro de 1997, o governo brasileiro aumentou extraordinariamente os juros e adotou uma série de medidas com impacto fiscal. Elas se revelaram momentaneamente eficazes, na medida em que se evitou ataques especulativos contra o Real — desestimulados também por um nível elevado de reservas cambiais — e se mandou um sinal de manutenção das linhas básicas do processo de estabilização aos agentes econômicos. Os mercados financeiros parecem ter julgado, no entanto, que seu caráter não foi forte o suficiente, razão pela qual a política de acumulação de reservas pelas autoridades monetárias foi perseguida com especial denodo desde então. Em todo caso, os juros no Brasil continuaram a ser diminuídos na seqüência da crise asiática, mas tiveram de ser novamente aumentados quando da moratória da Rússia e em função dos desdobramentos mais graves da crise financeira. No caso do Chile, país bastante exposto à conjuntura asiática, o governo diminuiu, até praticamente eliminar, as medidas de controle de ingresso de capital de curto prazo, passando a manter inoperante o regime de quarentena ali em vigor desde o começo da década.

7. Agosto de 1998: a crise da Rússia e seus efeitos no Brasil

Já em meados de 1998, a crise alcançou a Rússia, que vivia o agravamento de um processo de transição mal-sucedido do socialismo ao capitalismo e de um regime de partido único a uma “democracia de fachada”, para empregar um conceito de Weber aplicado à breve experiência democrática do período imediatamente anterior ao bolchevismo. A moratória unilateral decretada pela Rússia em agosto de 1998, em plena crise de governabilidade política e de desvalorização incontrolável do rublo, levou ao retraimento repentino de todas as aplicações e linhas de crédito colocadas nos países emergentes, abrindo uma crise de confiança que ameaçou deslanchar uma crise sistêmica verdadeiramente mundial. Essa segunda onda da crise financeira mundial teve repercussões imediatas em outras regiões, em especial no Brasil, que assistiu a saídas maciças de capitais de curto prazo e a uma diminuição espetacular do volume de crédito voluntário oferecido pelas instituições privadas. Para controlar seus efeitos, montou-se um pacote de tipo preventivo aplicado em caráter inédito com a cooperação conjunta das autoridades do G-7, do FMI e do Governo brasileiro.

A Rússia mantinha grande parte de sua dívida interna denominada em dólar, atraindo capitais com base em altas taxas de juros e dos rendimentos baseados em títulos do Governo. O processo de liberalização financeira conduzida no quadro de uma privatização já por si algo caótica levou ao acúmulo de obrigações externas sem garantias suficientes de resgate, a não ser a continuidade do programa de ajuste conduzido por autoridades reformistas com o apoio do FMI e do G-7. Ao instalar-se a crise política, com a demissão do Governo Kirienko, seguiu-se uma quebra da confiança na capacidade das novas autoridades em manter a estabilidade da moeda. De fato, após tentativas custosas de se manter a paridade do rublo, submetido a fortes ataques especulativos a partir de junho de 1998, o Governo deixou a moeda flutuar, o que representou níveis espetaculares de desvalorização.

Em 11 de agosto, quase sem reservas em moedas fortes e com as taxas de juros em níveis estratosféricos, o Governo russo decretou a moratória sobre a dívida das empresas privadas — cerca de 40 bilhões de dólares — e sobre a dívida interna — aproximadamente 32 bilhões —, o que representou o equivalente de um confisco sobre os investimentos estrangeiros, em especial de bancos europeus. Os protestos foram imediatos, mas não havia outra solução em vista.

Os efeitos da moratória russa foram devastadores, com a retirada em pânico dos capitais remanescentes, não apenas na Rússia — de toda forma congelados durante 3 meses — mas sobretudo nos mercados “emergentes” de forma geral, em

especial no Brasil. Os efeitos sistêmicos e a verdadeira interdependência do sistema financeiro internacional ficaram evidentes quando os principais bancos credores da Rússia (sobretudo europeus, em primeiro lugar da Alemanha) tiveram de fazer fortes provisões de reservas para compensar as perdas consideráveis, a essa altura inevitáveis, que tiveram de enfrentar a partir da moratória. Outro fato de extrema gravidade a evidenciar os efeitos sistêmicos da crise russa foi a “quebra” do fundo de investimento norte-americano *Long Term Capital Management*, dirigido por eminentes prêmios Nobel de economia, cuja sobrevivência apenas deveu-se a decisiva ação do *Federal Reserve* ao mobilizar recursos de grandes bancos para evitar efeitos em cadeia.

Em função da gravidade do caso russo, o sistema internacional conviveu durante alguns momentos, talvez mesmo durante semanas inteiras, com a ameaça de um colapso de outros países emergentes, o que levou a reuniões de emergência das autoridades financeiras do G-7. A situação da Ásia continuava a ser preocupante e, dentro dela, a irritante inação do Japão em combater sua própria recessão interna e a imperscrutável atitude da China em relação à paridade externa de sua moeda. Na América Latina, ademais dos problemas de perda de competitividade comercial, continuaram as preocupações com a saúde financeira da região, sobretudo depois que a Colômbia operou uma “midi-desvalorização” de surpresa (felizmente bem sucedida). O México também teve de administrar, contra sua própria vontade, um processo moderado de desvalorização do peso, situação igualmente enfrentada pelo Chile. Mas, foi no Brasil que o impacto foi mais dramático: o País teve de implementar às pressas um novo pacote de ajuste fiscal, desta vez extremamente consistente, colocando-o em vigor paralelamente à implementação de um acordo de novo tipo com o FMI e as autoridades financeiras do G-7.

Uma das questões colocadas na ocasião era a do câmbio, com opiniões divergentes, quando não conflitantes e contraditórias, entre economistas acadêmicos, funcionários dos organismos financeiros internacionais e do próprio Governo brasileiro. Grosso modo, as opiniões se dividiam entre a necessidade de desvalorização e de flutuação imediata do Real ou sua vinculação a uma moeda forte – evidentemente o dólar – no quadro de um sistema cambial similar ao da Argentina, sob a forma de um “*currency board*”.

8. Novembro de 1998: o acordo do Brasil com o FMI e o G-7

O pacote de ajuste fiscal montado pelo Governo brasileiro em outubro-novembro de 1998 foi condição essencial para se lograr uma ajuda financeira do

FMI e de países-membros do G-7 e do Banco de Compensações Internacionais (BIS). Essa ajuda inaugurou uma nova modalidade de intervenção das instituições financeiras internacionais, já que se tratava de disponibilizar recursos para reforçar as reservas internacionais do Brasil em caráter preventivo, ou seja, antes que se manifestasse uma inadimplência de fato, seguida de eventual decretação de moratória, como no caso imediatamente anterior da Rússia. Ela também inaugurou a utilização do NAB — *New Arrangements to Borrow* —, mecanismo complementar aos fundos contingenciais administrados de comum acordo pelos mais importantes credores da comunidade financeira internacional, geralmente por meio de acordo entre o FMI e o BIS.

A montagem de um esquema de sustentação financeira em favor do Brasil tornou-se inevitável quando, no bojo das crises asiática e russa, os capitais de empréstimo e de crédito comercial tornaram-se repentinamente escassos, operando-se, ao contrário, uma retirada em massa de volumes consideráveis de recursos antes aplicados de forma voluntária na economia brasileira. As reservas brasileiras começaram a diminuir de forma dramática, de algo como 72 bilhões no período anterior à crise russa para menos de 40 bilhões em meados de novembro de 1998. A dependência financeira do Brasil ficou evidenciada a partir de 1996, quando o déficit nas transações correntes atingiu cerca de 3,27% do PIB, de um patamar relativamente confortável de aproximadamente 0,3% no começo do Plano Real. Em novembro de 1998, o déficit acumulado em doze meses já atingia 34 bilhões de dólares, ou seja, 4,43% do PIB, colocando em relevo a necessidade de um aporte suplementar de recursos institucionais, adicionalmente ao volume de investimentos diretos e de aportes por motivo de privatizações (que em 1998 atingiram, de forma conjunta, um volume recorde de 24,5 bilhões de dólares).

O pacote de ajuda, anunciado finalmente em 13 de novembro de 1998, foi elaborado em plena assembléia anual das instituições de Bretton Woods, no mês de outubro, e complementado por contatos diretos das autoridades financeiras do Brasil com seus parceiros das principais economias desenvolvidas e com funcionários do FMI. O Brasil se habilitou a receber cerca de 20 bilhões de dólares no espaço de três meses a partir de novembro de 1998 e até 37 bilhões no prazo de um ano, dependendo do nível de suas reservas internacionais e do grau de implementação do pacote de ajuste fiscal. O Governo se comprometeu a manter uma firme disciplina monetária, mas – contra a opinião de diversos economistas brasileiros e estrangeiros – logrou preservar intacto os fundamentos de sua política cambial, baseada num regime flexível de desvalorizações progressivas internamente a uma banda de flutuação administrada estreita-

mente pelo Banco Central. A estrutura do pacote de ajuda financeira é apresentada no Quadro 3.

Quadro 3

<i>Acordo do Brasil com o FMI e países do G-7 e BIS</i>		
Países e instituições participantes	Contribuição total	Desembolso imediato
Fundo Monetário Internacional	US \$ 18 bilhões	US \$ 5,25 bilhões
Banco Mundial (BIRD)	US \$ 4,5 bilhões	US \$ 1,1 bilhão
Banco Interamericano (BID)	US \$ 4,5 bilhões	US \$ 1,1 bilhão
Banco de Compensações Intern. (BIS)	US \$ 14,5 bilhões *	US \$ 4 bilhões

* Recursos disponibilizados pelos seguintes países: EUA (US\$ 5 bi), Reino Unido, Alemanha, França, Itália, Japão (fora do esquema do BIS), Canadá (todos membros do G-7) e da Bélgica, Países Baixos, Suécia, Suíça (conformando o G-10), Portugal, Espanha, Áustria, Irlanda, Luxemburgo, Finlândia, Dinamarca, Noruega e Grécia.

O caráter original do pacote se situa em seu caráter híbrido, concebido parcialmente como acordo “*stand-by*” clássico e parcialmente como instrumento de tipo preventivo, podendo ser acionado sem as condicionalidades normalmente associadas a esse tipo de acordo. Em outros termos, parte dos recursos será liberada para integrar as reservas do Brasil, independentemente da necessidade de cobertura de obrigações cambiais imediatas. Outras características inovadoras serão o maior custo — em relação às taxas normalmente praticadas pelo FMI — de uma parte do dinheiro disponibilizado, exigência vinculada às condições sob as quais o Congresso dos Estados Unidos aprovou o pacote de recursos adicionais para a recomposição do capital do FMI e para a integralização dos “*New Arrangements to Borrow*”, e, precisamente, o fato de que se trata da primeira utilização de fato dessa nova linha de fundos de contingência, os NAB, adicionais aos recursos providos sob o “velho” esquema dos GAB.

Durante a montagem do pacote muito se falou sobre a participação do setor privado, ou seja, o envolvimento de bancos comerciais na criação de um fundo adicional de contingência para utilização pelo Brasil e outros países eventualmente necessitados. Não se logrou contudo acordo sobre os aspectos metodológicos dessa participação proporcional dos grandes bancos comerciais, inclusive porque essa perspectiva estava levando essas instituições a diminuir preventivamente sua “*exposure*” no Brasil, de que resultou a brutal redução adicional das linhas de financiamento e de crédito comercial normalmente utilizadas pelas empresas para sustentarem investimentos e operações de comércio exterior.

9. Lições da crise: a interdependência financeira internacional

De forma geral, portanto, os esquemas de cooperação impulsionados pelo FMI no terreno institucional e pelo BIS, nos campos prudencial e de prevenção e diminuição de desequilíbrios graves nos sistemas financeiros nacionais, visam a diminuir os riscos de crises sistêmicas, sem impedir os benefícios da globalização, da liberalização e da competição. A ideologia do chamado “Consenso de Washington” continua a ser a da liberalização dos fluxos de capitais, mesmo se se reconhece, atualmente, a necessidade de “salvaguardas” adequadas a movimentos erráticos e desestabilizadores. Com efeito, em meio aos lances já dramáticos da crise asiática, autoridades do G-7, reunidas em Hong-Kong em outubro de 1997, continuavam a proclamar o objetivo da liberalização dos movimentos de capitais, mediante processo de reforma do convênio constitutivo do FMI, que deveria culminar nas reuniões de 1998. O agravamento da crise naquela região, sua extensão preocupante à Rússia e seus efeitos nefastos na América Latina afastaram momentaneamente tal decisão, sem que diversos representantes das instituições de Bretton Woods deixassem de proclamar a intenção última de, a despeito das turbulências, impulsionar uma substancial abertura e liberalização dos mercados financeiros e de capitais.

Essa agenda “liberal” de globalização financeira combina-se com a crescente afirmação da necessidade de crescimento e desenvolvimento para todos as economias, em especial a dos países mais pobres. Aqui, se chegou a proclamar, desde a assembléia do FMI de Washington, em outubro de 1996, uma “parceria global” para o desenvolvimento, objetivo que deve ser entendido no contexto da *good governance*, dos direitos humanos e da luta sem tréguas contra a corrupção. O G-7 instruiu seus representantes na OCDE a finalizarem uma convenção sobre medidas penais aplicáveis em caso de corrupção da parte de funcionários governamentais, que foi efetivamente concluída em dezembro de 1997, inclusive com a assinatura do Brasil. Para os países mais pobres, as “boas notícias” foram, no plano multilateral, a implementação da HIPC *initiative* (programa da redução das obrigações de pagamento da maior parte da dívida externa das economias mais pobres altamente endividadas), a continuidade do ESAF, um aumento e revisão das quotas sem afetar seus direitos nos *boards* dessas instituições (medidas adotadas em Hong-Kong), assim como a promessa do G-7 de continuar o programa de redução das dívidas oficiais.

O Brasil teve modificado para baixo (mas muito pouco) seu poder de voto no FMI, em virtude de um aumento não exatamente equiproporcional das quotas, mas preservou sua representação. Pouco depois, ele lograva contudo um pequeno

aumento (de 1,7 a 2,2% do capital total) em sua participação acionária no Banco Mundial, assegurando assim uma “cadeira cativa” no diretório dessa instituição.

De uma forma geral, as críticas formuladas contra o FMI refletem, paradoxalmente, um “consenso” entre a esquerda indignada e a direita isolacionista e “liberal” à *outrance*, ambas interessadas em solapar o “poder”, a seus olhos irresponsável e usurpado, que deteriam as instituições financeiras internacionais em geral e o FMI em particular. Embora bem-vindas de um ponto de vista conceptual, pois que servindo a aperfeiçoar os parâmetros analíticos e prescritivos do receituário do FMI, essas críticas não apresentam muito valor operacional, uma vez que, não há, no momento atual, nenhuma alternativa mais adequada ao papel desempenhado pelo FMI em casos de desequilíbrio temporário de balança de pagamentos. Pode-se contudo pensar, no médio prazo, numa mudança em sua forma de atuação, o que poderia ser facilitado pela nova convergência de interesses entre países do G-7 e mercados emergentes em torno de um agenda que recusa as formas mais extremadas de liberalização dos mercados financeiros (a recusa do “fundamentalismo de mercado”, como criticado pela esquerda). Não se descarta, contudo, a necessidade, para todos os países, de serem mantidas políticas sólidas na áreas fiscal, monetária e cambial, assim como a continuidade das políticas de aperfeiçoamento dos sistemas de vigilância e de administração de crises localizadas nos sistemas financeiros e bancários (com a eventual aplicação do princípio do monitoramento, pelo FMI e pelo BIS, dessas medidas prudenciais), como garantia da manutenção de um equilíbrio estável em suas economias.

Que lições podem ser retiradas das crises financeiras internacionais e qual o papel que nelas assumiu o FMI? Como pode a comunidade internacional conviver com a realidade dos capitais voláteis e que tipo de medida, se alguma, poderia ser introduzida para combater seus efeitos indesejados? Pode-se pensar na introdução de mecanismos e instrumentos para controlar os movimentos de capitais, a exemplo do que se fez na Malásia e do que propõe a “*Tobin tax*”? Os programas de ajuste do tipo dos propostos pelo FMI são convenientes ou resguardam a soberania nacional em matéria econômica?

A experiência das turbulências asiáticas e da subsequente moratória russa, com efeitos imediatos igualmente no Brasil, serviu para evidenciar, aos olhos da comunidade financeira internacional, o fato de que a crise tinha caráter global e de que ela requereria, então, respostas conjuntas das economias desenvolvidas e dos países emergentes em favor da manutenção da estabilidade financeira internacional. Desenvolveu-se, num primeiro momento, a percepção de que as instituições financeiras multilaterais não tinham sido capazes de atuar de forma eficiente na

prevenção daquelas crises e de que o sistema financeiro internacional deveria ser transformado e fortalecido para adaptar-se ao novo cenário financeiro internacional, caracterizado pela globalização financeira e pelos movimentos erráticos de capitais. As questões que se colocaram para a agenda financeira internacional, no momento da reunião do outono de 1998 das instituições de Bretton Woods em Washington, compreendiam as seguintes: o problema dos riscos sistêmicos e a disponibilidade de fundos contingenciais para preveni-los; a necessidade de maior transparência sobre o modo de atuação dos mercados e sobre o funcionamento políticas macroeconômicas; uma reavaliação do modo de atuação das instituições financeiras internacionais, bem como o reforço de medidas prudenciais no âmbito do sistema financeiro.

O pensamento de esquerda, obviamente, prefere ver as “raízes estruturais” das crises financeiras na volatilidade de capitais e na instabilidade dos mercados financeiros, numa era de globalização incontrolada e de capitalismo predatório, propondo em consequência o retorno aos controles de capital e a centralização cambial, com tendências explícitas ao protecionismo comercial. Os próprios responsáveis do G-7 reconheciam que se devia propor medidas concretas para diminuir os eventuais efeitos nefastos da globalização, que não é recusada, mas que tenderá doravante a ser promovida de maneira mais cautelosa, pelo menos na vertente financeira. Em seu seguimento rotineiro das economias dos países membros — exames sob a égide do Artigo IV —, o FMI sempre adverte para a inconsistência dos indicadores em determinadas áreas, mas a entidade não pode, por vontade própria, se substituir às autoridades nacionais na implementação das medidas requeridas.

A crise produziu tendência generalizada de reavaliação de riscos, não só em relação aos mercados emergentes, mas também em relação aos riscos envolvidos na utilização de instrumentos de administração de risco, como os derivativos, pelas instituições e fundos dos países desenvolvidos. A crise demonstrou igualmente que, embora as políticas domésticas desempenhem papel central na prevenção de crises e na redução dos riscos de contágio, podem ocorrer circunstâncias extremas nas quais a severa contração nas condições de oferta de crédito tornam ineficazes os esforços das economias nacionais para reverter as pressões adversas do ambiente internacional. Alguns países podem ser vítimas de fuga de capitais, independentemente da qualidade de seus fundamentos macroeconômicos, simplesmente em razão da necessidade de serem reequilibrados os portfólios dos grandes investidores internacionais em razão de perdas sofridas em outros países.

Desenvolveu-se, na seqüência dessas turbulências financeiras, um sentimento comum, partilhado tanto pelo G-7 e pelas principais economias emergentes, como

pelas instituições financeiras internacionais (em primeiro lugar o FMI), quanto à necessidade de se reforçarem os mecanismos de prevenção de crises. Tais mecanismos deveriam aplicar-se seja no que se refere ao estabelecimento e disseminação de padrões de transparência e de regulação de governos, instituições financeiras e o setor privado, seja no que concerne à instituição de mecanismos para evitar o efeito contágio e o alastramento da crise para países que têm implementado políticas macroeconômicas sólidas e reformas estruturais abrangentes.

Como resultado de reuniões e consultas mantidas por esses interlocutores, inclusive mediante foros especialmente criados na ocasião (como o G-22), foi decidida a criação de Linha de Crédito de Contingência, efetivada na reunião da primavera de 1999 do FMI/Banco Mundial. O CCL orienta-se no sentido de atender prioritariamente a essa preocupação sistêmica e difere, portanto, dos mecanismos tradicionais de intervenção do FMI, geralmente posteriores à crise. O Brasil favorece uma ativação automática desse novo tipo de mecanismo, que o torne capaz de ser acionado nos estágios iniciais de mudanças nas condições de mercado que venham a afetar economias sólidas.

No que se refere aos movimentos de capitais, há consenso sobre a necessidade de que o processo de liberalização da conta de capitais deve ser gradual e ordenado e deve respeitar o grau de solidez dos sistemas financeiros das diversas economias. Após as recentes crises financeiras, cresce a percepção de que a manutenção de certos mecanismos de controle de entrada de capitais podem contribuir para a estabilidade financeira internacional. O Brasil tem pautado sua posição sobre a matéria na crença de que a chave para se alcançar a liberalização ordenada da conta de capitais reside na força e na consistência das políticas de regulamentação e de supervisão do mercado financeiro, sendo a liberalização da conta de capitais apenas um dos aspectos de uma reforma mais ampla do setor financeiro que deve ser reforçada por políticas macroeconômicas apropriadas. Em determinadas circunstâncias, o controle de capitais – eventualmente sob a forma de taxa sobre os influxos de curto prazo – pode ser importante e mesmo necessário para sustentar a administração macroeconômica.

Em relação à chamada “nova arquitetura financeira internacional”, o Brasil defende o aprimoramento das estruturas existentes, em detrimento de propostas de criação de novas instituições. Não há ainda evidências suficientes de que o estabelecimento de um Conselho, tal como previsto originalmente nos artigos do Convênio constitutivo do FMI, em substituição ao Comitê interino atualmente existente, possa contribuir efetivamente para aumentar a legitimidade política e a eficácia de tal órgão. Outras propostas relativas ao maior envolvimento do setor privado na

gestão das crises devem ser avaliadas à luz do critério principal de que essas inovações não se traduzam em maior custo dos empréstimos e dos mecanismos existentes de financiamento, nem signifiquem reduzir as oportunidades de acesso aos mercados internacionais de capitais para as economias emergentes.

No que se refere à maior transparência de informações sob a guarda das instituições financeiras internacionais, o Brasil preconiza que se leve em conta o acesso privilegiado desses organismos a dados confidenciais dos países. Argumenta que muitos países, como o próprio Brasil, divulgam por sua conta grande quantidade de estatísticas e que o pronunciamento das organizações internacionais sob forma de “*early warning*” poderia antecipar movimentos de crise contra países específicos, em vez de preveni-los.

No que se refere as medidas prudenciais, o papel do BIS (Banco de Compensações Internacionais) aparece como crucial para o desenvolvimento e a implementação de novas regras de supervisão bancária, uma vez que a instituição é o principal foro internacional de discussão sobre normas e padrões de inspeção aplicáveis a instituições financeiras. O Brasil apóia uma fiscalização mais austera e eficiente em relação às atividades especulativas desenvolvidas pelos “*hedge funds*” e fundos “*off shore*”. As medidas de reforço da atividade reguladora e fiscalizadora devem ser tanto de caráter nacional como internacional, sobretudo dos países desenvolvidos, que estão na origem de volumosos fluxos de investimento para os países emergentes. O Brasil vem adequando a autoridade monetária e fiscalizadora para a plena implementação dos 25 Princípios da Basileia sobre Supervisão Bancária, adotados pelo BIS em 1996.

Algumas iniciativas vêm sendo tomadas na fase recente para uma administração ampliada das turbulências financeiras. Assim, em reunião realizada em Bonn, em fevereiro passado, os ministros das finanças do G-7 decidiram adotar a proposta do Presidente do Bundesbank, Hans Tietmayer, de criação de um “Foro de Estabilidade Global”, responsável pelo coordenação dos esforços de instituições e países para o acompanhamento do movimento internacional de capitais. Esse foro está sendo presidido pelo Diretor-Geral do BIS e congrega representantes dos países do G-7, do FMI, do Banco Mundial, do Comitê sobre Supervisão Bancária da Basileia, da IOSCO (Organização Internacional de Comissões de Valores), da IAIS (Associação Internacional de Supervisores de Seguros), do BIS, da OCDE, do Comitê sobre Sistemas de Pagamento e do Comitê sobre Sistema Financeiro Global. Espera-se, ainda, que outros países não membros do G-7, especialmente países emergentes representados no G-22, como o Brasil, venham a ser gradualmente incorporados aos trabalhos do novo foro.

O estabelecimento do Foro de Estabilidade Global, que, em princípio, deve reunir-se duas vezes ao ano, na Basiléia, pode ser considerado uma iniciativa concreta tomada em âmbito internacional para enfrentar os efeitos da crise financeira internacional. Até então, os esforços da comunidade internacional se limitavam ao crescente papel coordenador do FMI em pacotes de ajuda específicos e a reduções voluntárias de taxas de juros realizadas pelos Estados Unidos e por alguns países da União Européia. O FMI não dispõe, contudo, dos recursos necessários para exercer efetivamente o papel de “emprestador de última instância” em ampla escala, e dificilmente a comunidade internacional estará disposta a fortalecer os recursos do Fundo na dimensão requerida.

As recentes iniciativas do G-7 indicam que os países desenvolvidos tenderão e favorecer estratégias globais de combate à crise que impliquem manutenção da estrutura básica do sistema financeiro internacional e fortalecimento da coordenação entre os atores existentes para a implementação de regras de supervisão e de novos padrões para a circulação de capitais de curto prazo e operação de instituições financeiras como os “*hedge funds*”. Fortalecem-se, assim, as propostas de promover maior transparência e coordenação das instituições existentes, de preferência à criação de novas autoridades supranacionais para lidar com as oscilações financeiras internacionais (ou, eventualmente, com vistas ao estabelecimento de novas paridades entre as principais moedas internacionais).

Uma consulta aos trabalhos e declarações do G-7 e das instituições financeiras internacionais no período anterior à crise e no seu seguimento imediato revelaria, de fato, uma preocupação primacial com ameaças localizadas de desestabilização que possam representar riscos de crises sistêmicas. No período subsequente, foram acelerados os debates e tomadas providências práticas em diversas áreas: no próprio FMI, através de um sistema de disseminação de dados por meio da Internet e de fundos emergenciais; no BIS, pela revisão e reforço das medidas prudenciais relativas a créditos e empréstimos bancários. Ampliou-se também o sistema de consultas e de “prevenção” em várias esferas: no próprio G-7, no G-10, na OCDE e em encontros informais, como o esforço patrocinado pelos EUA no âmbito do G-22, congregando os países dos G-7 e de quinze outras economias emergentes (entre elas o Brasil) na definição de uma “nova arquitetura do sistema financeiro internacional”.

Uma lição eventualmente “positiva” dessas crises financeiras pode ser localizada, no plano institucional, no reforço das tendências à cooperação internacional em matéria regulatória — como revelado no programa de trabalho do G-22 — e, em termos práticos, numa nova legitimidade atribuída às medidas de intervenção

nos mercados, como o próprio controle de capitais. Com efeito, o debate sobre a liberalização dos movimentos de capitais e o monitoramento das práticas nacionais pelo FMI em relação a esse capítulo da liberalização financeira - que se encontrava no auge da ofensiva liberalizadora quando da realização das assembleias anuais do FMI-BIRD em outubro de 1998, em Hong Kong - foi paulatinamente sendo empurrado para segundo plano, até se passar a reconhecer, inclusive em virtude dos exemplos da Malásia e de alguns outros países restritivos (como a Índia e a China), a inconveniência momentânea de se colocar esse tema como prioridade política no quadro da estabilização financeira em curso no plano mundial.

Outras iniciativas tinha sido aventadas no auge da crise asiática, inclusive no plano exclusivamente regional. Entretanto, nunca se viu com bons olhos o estímulo à criação de “fundos regionais”, além do GAB-NAB e das modalidades clássicas de intervenção do FMI (agora reforçadas por um mecanismo emergencial), para sustentação de economias temporariamente em dificuldades. A eventual implementação de “fundos de contingência” de âmbito regional sempre foi recusada pelos países do G-7, uma vez que isso poderia aumentar o grau de “*moral hazard*” — ou de irresponsabilidade política — na condução das políticas macroeconômicas nacionais e das próprias estratégias de *lending* das instituições financeiras privadas. Essa hipótese, aventada pelo Japão na primeira fase da crise asiática e depois pelo Brasil no bojo da terceira fase dessa crise, depois da moratória russa, parece hoje afastada dos esquemas de sustentação financeira em elaboração — pela péssima reação despertada na Europa, nos EUA e no FMI —, muito embora os países asiáticos, membros ou não da ASEAN, tenham procurado se “oferecer”, recíproca e generosamente, linhas de crédito emergenciais, em condições facilitadas, ou seja algo como um NAB informal e temporário.

Do ponto de vista do Brasil, as seguintes lições e posicionamentos poderiam ser evidenciados:

1) A primeira linha da prevenção das crises financeiras deve ser dada pela própria administração das políticas macroeconômicas nacionais, mais particularmente na gestão responsável e previsível das políticas monetárias e cambiais, como forma de estabelecer fundamentos sólidos nessas políticas e garantir tanto a credibilidade e a confiança dos mercados financeiros (sob a forma de linhas de crédito, financiamentos produtivos e investimentos diretos, não como “capitais especulativos”), como a ocorrência de movimentos erráticos nos fluxos de capitais;

2) Sistemas confiáveis de administração e vigilância bancárias, assim como mecanismos de proteção - multilaterais e nacionais - com suficientes reservas

monetárias e cambiais para enfrentar algum ataque também são essenciais para prevenir crises financeiras;

3) No plano internacional, a existência de um “emprestador de última instância” dotado de suficiente capital e a disponibilidades de linhas contingenciais de apoio financeiro – eventualmente preventivas - podem ser essenciais para prevenir e corrigir os aspectos inevitavelmente nocivos da globalização financeira, que são a inversão rápida e brutal dos movimentos de capitais e a alavancagem por vezes arriscada dos especuladores cambiais; o FMI deveria ser habilitado a desempenhar plenamente esse papel;

4) A utilização de controles temporários de capitais, sobretudo na entrada, assim como o estabelecimento de mecanismos consensuais de renegociação de dívidas de curto prazo podem ser recursos legítimos aos quais os países enfrentando momentaneamente desequilíbrios de suas contas correntes devem poder fazer apelo para administrar eventuais crises financeiras;

5) Deve-se desenvolver o diálogo e a “concertação” entre os países, em especial as economias emergentes, e as instituições financeiras internacionais na cooperação internacional (e regional) em prol do estabelecimento de sistemas mais avançados de vigilância financeira e de mecanismos prudenciais na área bancária. O intercâmbio de informações entre os países e essas instituições, assim como a transparência na divulgação dos principais indicadores macroeconômicos dos países devem se efetuados nesse ambiente de “concertação”, o que permitirá legitimar amplamente as medidas domésticas de regulação dos mercados financeiros, em especial no que se refere a investimentos de portfólio.

10. A questão da *Tobin Tax*: solução ou parte do problema?

A livre movimentação internacional de capitais de curto prazo tem despertado reações compreensivelmente indignadas por parte daqueles que acreditam que os problemas de muitos países emergentes, entre eles o próprio Brasil, tem origem na excessiva liberdade acordada a esses capitais exclusivamente financeiros (em contraposição, por exemplo, aos investimentos de risco, teoricamente de médio e longo prazo). Muitos advogam, a exemplo do que foi feito temporariamente na Malásia, o controle estrito desses fluxos, quando não a imposição de uma taxa sobre as aplicações de cunho monetário e cambial de prazo inferior a um ano, como o chamado “Imposto Tobin”, cujas receitas — estimadas em até 100 bilhões de dólares ao ano — deveriam ser aplicadas em projetos de tipo desenvolvimentista e em programas de alívio à miséria dos países mais pobres.

Os proponentes da idéia acreditam que sua justificativa é dada pelo fato de que a desregulamentação dos fluxos de capitais é a causa fundamental do estado recessivo em que foi lançada a maior parte dos países do mundo. Ora, a despeito dos problemas potenciais que possam efetivamente representar os livres fluxos de capitais financeiros para economias pouco reguladas e em desequilíbrio crônico ou conjuntural, uma afirmação desse tipo representaria o mesmo que dizer que pelo menos mais da metade do PIB mundial está hoje engolfado na crise e na recessão, o que não é manifestamente o caso. O que a crise asiática evidenciou, e que foi de certa forma confirmado por seus desdobramentos regionais na Rússia e na América Latina, é que o capitalismo globalizado do final do século XX é capaz de conviver com crises localizadas, que não chegam a ameaçar seus fundamentos, a despeito de provocar perdas líquidas em alguns de seus setores mais expostos.

Com efeito, diferentemente dos anos 30, quando a depressão atingiu provavelmente 80 do PIB mundial, a atual crise atinge, se tanto, 30% do PIB mundial, aí incluído o Japão, que não sofre dos mesmos sintomas que afetam hoje os demais países asiáticos, a Rússia ou o Brasil. Lembre-se, a propósito, que Coreia e Tailândia já estão emergindo da recessão, devendo apresentar crescimento positivo este ano. O Japão, por outro lado, apresenta uma crise de liquidez, o que vem efetivamente dificultando a retomada do crescimento de seus parceiros asiáticos, mas seus problemas não derivam da crise financeira em si (e de certa forma a precedem em muitos anos), resultando, sim, de uma bolha financeira causada pela má gestão de ativos bancários nacionais, e não diretamente pela livre circulação de capitais.

Afirmar que, pelo simples fato de capitais financeiros circularem livremente pelas principais economias desenvolvidas, estas estariam inevitavelmente condenadas à recessão (o que não é manifestamente o caso), é um contraditório, em vista das taxas robustas que apresenta o crescimento nos Estados Unidos e seu comportamento moderadamente positivo na Europa. Os capitais circulam livremente nas principais economias desenvolvidas há muitos anos e, a despeito de crises cambiais localizadas em determinados países (como Itália, Grã-Bretanha ou Espanha), não foram eles os responsáveis por alguns dos problemas econômicos dos últimos 20 anos (desemprego, deslocalização produtiva etc.). A crise das bolsas de 1987 e a crise do Sistema Monetário Europeu em 1992, assim como a retirada da libra deste último no mesmo ano, tiveram causas específicas, que não derivam diretamente da liberdade de circulação de capitais. Os países mais afetados por movimentos erráticos de capitais e por desvalorizações involuntárias encontravam-se em desequilíbrio fiscal e sofriam do que os economistas chamam vulgarmente de “crise de confiança”. A Alemanha, por exemplo, que foi quem de fato

provocou a quebra do SME em 1992, atuou simplesmente em função de seus interesses nacionais — ao elevar os juros para atrair capitais e financiar dessa forma o custo elevado da unificação do território oriental —, mobilizando portanto a seu favor os tão famigerados capitais voláteis que circulam incessantemente em volta do globo. A alternativa teria sido, talvez, uma punção fiscal ainda maior e uma conseqüente recessão, aí sim ameaçando a prosperidade de seus vizinhos e parceiros da União Européia.

Os macroeconomistas chamam a atenção, reiteradamente, para os problemas fiscais de países submetidos a ataques, o que parece ser efetivamente uma constante nos focos de especulação, no Primeiro como no Terceiro Mundo. São eles que, prioritariamente, dão origem à demanda e acesso aos chamados capitais voláteis, que nada mais são do que recursos disponíveis em busca da melhor remuneração possível. Nenhum país se colocaria em situação de dependência financeira desse tipo de fluxo se seus “fundamentals”, ou seja, os principais indicadores macroeconômicos, apresentassem situações próximas do equilíbrio ou pudessem ser objeto de correção previsível no médio prazo (digamos dois anos). Controlar capitais ou aplicar-lhes uma nova forma de imposição fiscal significa, nada mais nada menos, do que oferecer incentivos à evasão lícita ou ilícita, além de aumentar seu custo de captação, o que significa atuar em detrimento de sua própria economia.

Tal parece ser o ângulo pelo qual deve ser analisada proposta de imposto financeiro sugerida pelo economista James Tobin. Os principais problemas da *Tobin Tax* (TT) — que em si nada mais é do que uma simples CPMF universalizada — são o modo de incidência, a regulação de seu recolhimento e a ulterior redistribuição das receitas. Admitindo-se, como eu admito, que ela seja moralmente defensável (pois alimentaria um fundo internacional de combate à miséria) e mesmo economicamente interessante (redistribuir uma parte do peso da fiscalidade mundial sobre os detentores do capital e não apenas sobre as rendas do trabalho), a questão que se coloca seria como operar a necessária distinção entre uma transferência para pagamento de fatores produtivos e uma simples operação cambial (especulativa por definição, segundo os partidários da TT).

Admitindo-se que isso seja factível, seria preciso contar com uma “base taxável” razoavelmente ampla, para se evitar os problemas dos “*free riders*” — ou seja, daqueles que se beneficiam de uma determinada situação, sem nada contribuir para sua manutenção — e os desvios por paraísos fiscais.

Do ponto de vista técnico, uma imposição desse tipo teria de ser feita em bases nacionais, o que levanta não apenas a questão da colaboração voluntária

das principais praças (isto é, Governos) onde estão localizadas a maior parte das transações financeiras. Não parece fácil, reconheça-se, obter a colaboração das grandes economias desenvolvidas. Estados Unidos, Alemanha e Grã-Bretanha não parecem muito entusiastas com tal perspectiva, sem mencionar os centros *off-shores*, como aqueles localizados no Caribe. Os partidários da TT diriam apenas que falta vontade política as governantes do G-7, o que pode até ser verdade, mas é porque esses governos — inclusive os sociais democratas e socialistas hoje no poder em quase toda a Europa — vêem mais problemas do que soluções no controle e na taxação de movimentos de capitais. Os governos agem pragmaticamente, não com base em pressupostos ideológicos, sejam eles de “direita” (liberdade total ao capital financeiro) ou de “esquerda” (“colocar areia nas engrenagens do grande capital”, como gostariam os partidários da TT).

O custo de se introduzir uma nova taxa sobre transações financeiras internacionais é percebido exatamente como isso: um custo, e por isso redundaria em um “prêmio” maior para certos tomadores de capital e em eventuais desvios por centros off-shore, como Luxemburgo ou ilhas Cayman (ou, no caso do Mercosul, por Montevidéu). Não sei se uma situação pós-TT seria melhor do que hoje: a única diferença poderia ser esse custo acrescido, supondo-se mais uma vez que a maior parte dos países poderia vir a aderir ao princípio, o que está longe de ser o caso, como vimos. A própria noção de TT introduz uma curiosa situação no tratamento a ser aplicado às transações exclusivamente financeiras (que poderia ser eventualmente acusado de discriminatório): as transações internacionais seriam submetidas ao novo imposto, ao passo que as de base exclusivamente nacional ficariam isentas? Ora, no caso brasileiro, tal contradição parece ter sido resolvida, uma vez que se decidiu, pioneiramente mais uma vez, pela taxação em bases nacionais (CPMF), ao passo que aplicações financeiras estrangeiras escapam também ao IOF (numa espécie de discriminação positiva).

A outra grande questão é a da repartição de receitas que seriam auferidas pela TT (em bases nacionais, recorde-se uma vez mais). Alguém já pensou nos problemas técnicos e de ordem organizacional desse tipo de CPMF universal? Sua operacionalização teria de ser supostamente objeto de uma convenção quase-universal, sob risco de desvios incontáveis pelos mais obscuros cantos do planeta. Será que todos os receptores nacionais (em primeiro lugar os grandes centros arrecadadores) enviariam a coleta da TT para um órgão da ONU?; ele seria administrado por quem e como? Antes disso, os parlamentos nacionais (em especial o Congresso dos EUA) concordariam em ceder tal soberania a uma nova entidade intergovernamental, que estaria ela mesma respondendo a quem?: à Assembléia da

ONU? Alguém tem uma idéia de como funciona (ou não) esse tipo de órgão no plano internacional?

Apenas algumas consciências ingênuas, como as que costumam freqüentar os confortáveis salões acadêmicos do Primeiro Mundo, podem acreditar que uma simples questão de dinheiro — algo como 100 bilhões de dólares por ano, a serem supostamente arrecadados pela TT — bastaria para erradicar a pobreza extrema em todo o planeta até o início do próximo século. Se apenas dinheiro combatesse miséria, os outrora poderosos países árabes exportadores de petróleo — para não falar na Nigéria ou na Venezuela, que nadam literalmente em ouro negro — há muito seriam altamente desenvolvidos...

Em conclusão, a condição essencial da eficácia da “*Tobin tax*” parece residir em seu caráter universal, o que pode ser difícil, se não impossível, de assegurar. Medidas para “controlar” capitais voláteis, a exemplo do que se tentou na Malásia, nem sempre são eficazes, cabendo aos próprios países interessados diminuir a dependência de fundos de curto prazo, equilibrar sua base fiscal e orçamentária e corrigir eventuais distorções cambiais ou de competitividade que podem afetar o estado das transações correntes. O atual debate sobre uma “nova arquitetura do sistema financeiro internacional”, efetuada inicialmente no âmbito inédito de um G-22 (de que participou o Brasil), sugeriu medidas preventivas e de correção dos principais desequilíbrios associados à globalização dos fluxos financeiros, mas ele dificilmente elude a necessidade de que cada país mantenha uma boa gestão de seus “*fundamentals*”.

11. O Brasil e a crise financeira internacional

As turbulências observadas nos mercados financeiros em 1997 e em 1998 testaram no mais alto grau a capacidade das autoridades econômicas do Brasil de lidar com os efeitos sistêmicos da volatilidade dos capitais, potencialmente suscetíveis de abalar os fundamentos da política monetária e principalmente as condições de equilíbrio de uma balança de pagamentos, fragilizada pelos déficits crônicos das transações correntes. A consequência mais importante foi, sem dúvida alguma, o abandono da política de estabilidade cambial em 15 de janeiro de 1999 e a adoção, desde então, de um regime de flutuação da paridade do real cujos parâmetros não se encontram ainda bem definidos. Ainda é cedo para se afirmar que o Plano Real e a política das autoridades financeiras passaram nesse teste, considerando-se os custos temporários e setoriais introduzidos pelos “pacotes fiscais” e pelo aumento brutal dos juros em matéria de redução das expectativas de

crescimento e de diminuição das condições de investimentos e, portanto, de geração de empregos, para o conjunto da economia brasileira.

O início da recuperação econômica no Brasil nos três meses que se seguiram à desvalorização cambial e o conseqüente declínio das taxas de juros demonstraram a notável capacidade da economia brasileira de inverter o ciclo econômico no curto prazo. Em todo caso, o Brasil terá de continuar administrando essa agenda interna de ajuste fiscal e de redução monitorada das taxas de juros, ao mesmo tempo em que lida com as novas demandas externas em matéria de coordenação das políticas econômicas no âmbito do Mercosul e de abertura continuada de seu sistema econômico, em especial no setor financeiro. Observe-se em todo o caso que o Brasil, apontado em diversas ocasiões, como o “*next one*”, saiu-se relativamente bem no exercício de contenção de crises bancárias, sobretudo porque suas autoridades financeiras tiveram a coragem de, recusando o debate “ideológico”, se colocar “contra a corrente” da aparentemente majoritária *mainstream economics* no que se refere à liberalização financeira e dos movimentos de capitais. São mantidos, por exemplo, mecanismos de controles de capitais a serem utilizados em situações emergenciais, como de resto as autoridades financeiras continuam a manipular instrumentos suficientes (depósitos compulsórios, por exemplo, ou aumento da taxa temporária via IOF) para contrabalançar movimentos bruscos na base monetária.

Durante o período de estabilização cambial, a fragilidade do déficit externo foi em parte contrabalançada com a qualidade das entradas de capital de risco, para investimento direto e participação no processo de privatização. A continuidade dos programas de privatização e de reforma do Estado, a dimensão do mercado interno e do Mercosul e a participação crescente em foros e negociações econômicas relevantes têm confirmado o Brasil como um dos mercados emergentes mais atrativos para o investidor internacional.

Por certo, o déficit fiscal e o alto endividamento interno podem representar ameaças à economia brasileira, mas as oportunidades crescentes derivadas do processo de crescimento endógeno, da ampliação do mercado doméstico e do reforço da integração no Mercosul, bem como um entendimento correto com as instituições de Bretton Woods parecem descartar, se não os riscos concretos de novas turbulências financeiras ou cambiais, pelo menos os efeitos mais nefastos da volatilidade dos fluxos de capitais. O acordo definido com o FMI estabeleceu o comprometimento das autoridades com uma rápida implementação do programa de ajuste fiscal, como condição para a concessão de ajuda financeira pelas instituições financeiras internacionais e por países do G-7.

Em resumo, como poderia o Brasil manter uma participação positiva nos debates em curso na agenda financeira internacional, em especial no que se refere à definição de uma “nova arquitetura do sistema financeiro internacional”? Uma das respostas parece ser a tradicional recomendação da *mainstream economics*: continuar fazendo seu “dever de casa” em matéria de ajuste fiscal, de melhoria dos *fundamentals* e capacitar-se, pelo seu próprio exemplo de continuidade da política de estabilização, a oferecer um exemplo positivo de monitoramento satisfatório da economia com continuidade do processo de crescimento. A capacidade do Brasil de influenciar a definição mesma dos novos mecanismos de estabilização da economia mundial e, sobretudo, de participar de sua implementação efetiva é manifestamente reduzida, mas o controle das nossas próprias turbulências já representa, por si, uma contribuição significativa para a continuidade do processo de integração regional no Mercosul e do “bom comportamento” da economia latino-americana.

Nos países dotados de sólidas tradições em política externa e guiados por princípios claros no que toca seus interesses externos — como é o caso do Brasil — as crises financeiras e os desequilíbrios de balanço de pagamentos não costumam influenciar ou proceder a mudanças bruscas nas grandes linhas da política externa. Trata-se claramente de fenômeno conjuntural, não suscetível de transformar bruscamente a inserção internacional do país em questão. Naqueles, ao contrário, guiados de maneira impulsiva, com lideranças de tipo caudilhesco — como se viu na Ásia — essas crises podem afetar não apenas a maneira do país em causa ver o mundo mas por vezes o próprio equilíbrio político interno.

Nos casos medianos, o impacto pode ser significativo, dependendo da qualidade dos líderes e das orientações políticas em curso. Lideranças populistas ou esquerdistas tendem a ver uma “ameaça externa”, “perdas internacionais” e outros efeitos essencialmente negativos da globalização. Líderes liberais e de direita tendem a ser mais complacentes com a influência do capital estrangeiro na economia nacional. Num caso pode-se ter impulsos protecionistas — inclusive nos próprios países exportadores de capitais — e fechamento efetivo de mercados; em outro, podem ocorrer atitudes mais passivas em face dos desequilíbrios externos.

Em todo caso, não há reações claramente delimitadas e unívocas. Tudo depende do grau de “*exposure*” do País e dos riscos percebidos. O Brasil, por exemplo, passou por diversas crises desse tipo, em consequência de crises financeiras provocadas ou induzidas externamente e que foram magnificadas por erros econômicos próprios ou por desequilíbrios acumulados nas contas internas. O registro histórico indica experiências variadas de inadimplências e de moratórias, desde o Império aos dias atuais, sem um padrão uniforme de comportamento. Em

geral, o Brasil manteve seus compromissos externos, sem rupturas dramáticas das obrigações assumidas com os credores externos.

Nenhuma dessas crises alterou dramaticamente a qualidade e a direção de sua política externa, mas todas elas influenciaram de algum modo os elementos de política econômica interna, num ou noutro sentido, desde o “*funding loan*” de Campos Sales em 1898 até a “denúncia” do acordo com o FMI por Juscelino Kubitschek em 1958 (vide o Quadro 4, para um resumo do relacionamento com o FMI). A História não tem o dom de se repetir, mas ela sempre coloca desafios novos em circunstâncias talvez não muito diferentes daquelas enfrentadas pelos nossos antepassados.

Quadro 4

Brasil: relacionamento e acordos com o FMI, 1944-1999		
Data	Etapas históricas do relacionamento	Mín. da Fazenda
1944	Convênio constitutivo do FMI, em Bretton Woods	A. da Souza Costa
1946	Entrada em vigor do FMI; Brasil ratifica com exceções (Art. 8)	P. Correia e Castro
1954	FMI concede aval para empréstimo do Eximbank dos EUA	Oswaldo Aranha
1955	Relatório do FMI recomenda reforma cambial	Eugênio Gudin
1957	Apoio do FMI à reforma tarifária brasileira	José Maria Alkmin
1959	J. Kubitschek rompe com o FMI por razões políticas	Lucas Lopes
1961	Renúncia de Jânio Quadros interrompe acordo	Clemente Mariani
1965-72	Sucessivos acordos stand-by; relacionamento não politizado	G. Bulhões/Delf. Netto
1967	Reuniões do FMI-BIRD no Rio de Janeiro; criação dos DES	Delfim Netto
1971	Fim do sistema de Bretton Woods; flutuação de moedas	Delfim Netto
1974-79	Crises do petróleo; vários empréstimos bancários comerciais	M. H. Simonsen
1982	Crise da dívida externa em toda a América Latina	Delfim Netto ⁽¹⁾
1984	Suspensão do acordo por não cumprimento de metas	Delfim Netto ⁽¹⁾
1987	Moratória dos pagamentos externos; suspensão de créditos	Dilson Funaro
1991-92	Tentativas de acordo não exitosas; afastamento político	Zélia Cardoso Mello
1992	Retomada dos contatos, mas inexistência de acordos	Marcílio M. Moreira
1993-96	Relacionamento discreto, sem politização	FHC-Pedro Malan
1997-99	Entendimentos ativos em torno de um ajuste fiscal; acordos	Pedro S. Malan

Quadro 4

Acordos formais estabelecidos entre o Brasil e o FMI, 1958-1992						
Data do acordo	Tipo de acordo	Expiração Cancelam.	Quantia (2) (DES milhões)	Quantia sacada	Quantia não sacada	Ministro da Fazenda
3.06.58	Stand-by	2.06.59	37,50	37,50	—	Lucas Lopes
18.05.61	Stand-by	17.05.62	160,00	60	100,0	Clem. Mariani
13.01.65	Stand-by	12.01.66	125,00	75,00	50,00	Gouv. Bulhões
1.02.66	Stand-by	31.01.67	125,00	—	125,00	Gouv. Bulhões
13.02.67	Stand-by	12.02.68	30,00	—	30,00	Gouv. Bulhões
29.04.68	Stand-by	28.04.69	87,50	75,00	12,50	Delfim Netto
29.04.69	Stand-by	4.02.70	50,00	—	50,00	Delfim Netto
4.02.70	Stand-by	3.02.71	50,00	—	50,00	Delfim Netto
4.02.71	Stand-by	3.02.72	50,00	—	50,00	Delfim Netto
3.03.72	Stand-by	2.03.73	50,00	—	50,00	Delfim Netto
1.03.83	EFF	28.02.86	4.239,38	2.743,13	1.496,25	D. Netto(1)
23.08.88	Stand-by	28.02.90	1.096,00	365,30	730,70	Mails. Nóbrega
29.02.92	Stand-by	31.08.93	1.500,00	127,50	1.372,50	Marc. Moreira
Totais			7.600,38	3.483,43	4.116,95	

Desenvolvimentos no período recente		
Data	Etapas históricas do relacionamento	Min. da Fazenda
1992	Brasil logra acordo com Clube de Paris sem aval do FMI	M. M. Moreira
1994	Brasil faz acordo com credores privados sem aval do FMI	F. H. Cardoso
1998 (out.)	Entendimentos com o FMI para um programa de ajuste fiscal	Pedro Malan
13.11.1998	Acordo preventivo com possível desembolso de até US\$ 41,5 bi(3)	Pedro Malan
08.03.1999	Ajuste ao acordo anterior em função da desvalorização cambial	Pedro Malan

Notas:

As opiniões e argumentos aqui transcritos não representam posições ou políticas do Governo brasileiro ou do Ministério das Relações Exteriores, representando tão somente o desenvolvimento de um debate acadêmico cujo conteúdo substantivo engaja seu próprio autor.

(1) Ministro do Planejamento encarregado dos organismos internacionais; (2) DES = US\$ 1,36; para o período anterior à criação dos DES (1967-1970) trata-se do equivalente em dólares dos EUA; (3) Do total, 18 bi são provenientes do FMI, 4,5 cada do BIRD e do BID e 14,5 de vários países membros do BIS.(*)

Fontes: Relatórios anuais do FMI; pesquisas do autor.

(*) Para um aprofundamento da discussão sobre a economia mundial e a inserção internacional do Brasil, ver ALMEIDA, Paulo Roberto de. *O Brasil e o multilateralismo econômico*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 1999.

Resumo

O ensaio oferece uma visão histórica das principais crises da economia mundial, desde 1929 até as turbulências financeiras da Ásia no período recente, examinando, cada uma delas, origens, desenvolvimentos e conseqüências para o Brasil. Efetua uma discussão sobre o papel do FMI na fase recente e sobre os efeitos gerais dessas crises nas políticas externas dos países emergentes.

Palavras-chave: crise financeira, política econômica, Fundo Monetário Internacional, economia brasileira.

Abstract

The essay provides a historical overview of the main world economic crisis from 1929 to the recent financial turbulences in Asia, examining, in each case, its origins, developments and consequences for Brazil; it also discusses the role of the International Monetary Fund and the general effects of such crisis on the foreign policies of emergent countries.

Key words: financial crisis, economic policy, International Monetary Fund, brazilian economy

Resumen

El artículo presenta una visión histórica de las principales crisis de la economía mundial desde 1929 hasta la reciente turbulencia financiera en Asia, examinando, en cada caso, su origen, desarrollo y consecuencias para el Brasil; también discute el rol del Fondo Monetario Internacional y los efectos generales de dichas crisis en las políticas exteriores de los países emergentes.

Palabras clave: crise financeira, política econômica, Fondo Monetario Internacional, economía brasileira.

Historiadores não sobrevivem sem arquivos. Partir de um postulado tão forte e comprometedor é um risco, e não faltarão aqueles a acusar a obsessão da narrativa histórica com a produção de provas. Parece-nos, contudo, que um historiador de arquivo não terá dificuldades em justificar sua profissão. Mesmo assim, são poucos os que se aventuram a relatar suas experiências profissionais, as quais aparecem quase sempre sumariamente nos anexos e nos agradecimentos de suas pesquisas.

Pretende-se discutir aqui a infra-estrutura material do trabalho do historiador, ou seja, os condicionantes concretos e cotidianos do trabalho de investigação científica da perspectiva de quem se encontra do outro lado do balcão: o usuário de arquivos. Procura-se a sistematização dos elementos de uma experiência pessoal. Nesse sentido, como se trata de um testemunho, parte-se de coordenadas precisas, que refletem parte dos campos de pesquisa do depoente: os arquivos mineiros depositários de documentação colonial. Objetiva-se apresentar cartografia dos arquivos mineiros que abrigam documentação colonial e oferecer subsídios para a discussão sobre políticas de conservação documental adotadas nessas instituições.

A título de esboço de uma cartografia dos arquivos, pode-se afirmar que quatro tipos aparecem como os mais representativos da história colonial de Minas Gerais:

I – Arquivos Notariais: que reúnem documentos oriundos dos cartórios coloniais. Geralmente, cada Vila e seu Termo dispunha de um, dois ou até três cartórios. Até fins do século XVIII, Minas contava com 14 vilas. A criação de algumas delas, como Queluz (1791, atual Conselheiro Lafayete), São Bento de Tamanduá (1790, atual Itapecerica), Campanha da Princesa (1798), Barbacena (1791) e Paracatu (1798), justifica a delimitação do tempo.² Portanto, parte significativa da documentação judiciária colonial encontra-se na sede dos Termos em cuja jurisdição se situavam. Nesse sentido, Ouro Preto e Mariana (ambas na comarca de Vila Rica), São José del Rei (atual Tiradentes, na Comarca do Rio das Mortes), Sabará, Vila Nova da Rainha (atual Caeté) e Pitangui (todas na Comarca do Rio das Velhas), Vila do Príncipe (atual Serro) e Minas Novas (ambas na Comarca do Serro do Frio),

todas elas, sedes dos respectivos Termos, concentrariam a maior parte da documentação. Em razão de circunstâncias históricas que não cabem aqui esmiuçar,³ a maior parte dos referidos fundos cartorários passou para administração do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN, atual IPHAN), que estabeleceu os seguintes arquivos: Arquivo Histórico do Museu da Inconfidência - Casa do Pilar (Ouro Preto), Arquivo da Casa Setecentista (Mariana), Arquivo Histórico do Museu do Ouro - Casa Borba Gato (Sabará) e Museu Regional de São João del Rei.⁴

A coincidência entre os “modos de formação dos acervos” e a “ordem original de produção dos documentos” garantiu, até certo ponto, a integridade dos fundos – ou do que sobrou deles, pois parte considerável desapareceu, definitiva ou temporariamente - e, não temos dúvidas, é a principal causa de uma certa facilidade na localização de referências.⁵ Tal situação pode nos levar a crer que a documentação judiciária mineira esteja protegida de depredações e barbaridades patrocinadas pelo poder judiciário e amparadas em legislação específica.

Em 1973, o novo Código de Processo Civil, no artigo 1.215, permitiu a destruição dos autos “findo o prazo de cinco anos contado da data do arquivamento”. Apesar de suspenso temporariamente em outra lei votada no Congresso em 1975, em virtude de protesto generalizado de entidades culturais, o artigo não foi revogado “até que lei especial discipline a matéria nele contida”. Desde então, certos magistrados com inclinação piromaníaca e proprietários de arquivos, motivados por interesses imediatistas, têm sido protagonistas de ações sistemáticas de destruição e de queima de acervos.⁶

A ação ativa – destruição – conjuga-se com a passiva – descaso e acomodação inadequada dos acervos – para produzir situação calamitosa. Se a questão parece ser mais visível no Estado de São Paulo, não significa que nas demais regiões do País o mesmo não esteja acontecendo, mas apenas denota a maior mobilização da comunidade acadêmica e das entidades culturais paulistas.⁷ Em Minas, vastos fundos documentais continuam sob guarda da justiça e dos cartórios. Devido a motivos um tanto obscuros, mas provavelmente relacionados à reorganização jurídico-administrativa da Província, parte dos acervos jurídicos foi transferida para outros lugares no século XIX. Assim, no Fórum de Oliveira existe importante documentação do princípio do século XIX até os dias de hoje. Este é um exemplo entre vários outros que poderiam ser citados.

Esses fundos são compostos, na falta de expressão mais adequada, por documentos das áreas cível e criminal, além de outros de procedência oficial. De um lado, inventários, testamentos, libelos, ações de agravo, de notificações, de execu-

ções, de justificações; livros de registros de notas, de querelas, do juízo de órfãos, da provedoria de capelas, de defuntos, de ausentes e de resíduos; da ouvidoria e documentos afins. De outro, os processos criminais. Naturalmente, somente as sedes das comarcas detêm documentação das estruturas administrativas, políticas e jurídicas próprias da sua jurisdição (ouvidoria, provedoria de capelas, defuntos, ausentes e resíduos etc.).⁸ Problemas aparecem na falta de organização e catalogação, e na carência de instrumentos de localização e de busca apropriados. Todos os arquivos anteriormente mencionados não têm a totalidade de seu acervo catalogada. Mesmo na Casa do Pilar e na Casa Setecentista, onde o trabalho se encontra mais adiantado, a conferência dos fichários e listas com as prateleiras pode resultar em importantes “achados”. Na Casa Borba Gato, apenas os inventários estão classificados.

Nesses acervos, há uma certa homogeneização dos fichários da documentação catalogada, provavelmente resultado dos primeiros esforços de organização. As fichas-padrão de processos criminais e cíveis mencionam data, autor, réu (nas fichas dos inventários constam testamenteiro e inventariado) e tipos de processo. A organização dos fichários obedece a critérios de ordem nominal e de definição de tipos processuais.⁹ A identificação de autores e de réus é sumária, e, na maioria das vezes, não aparecem dados sobre etnia ou condição social. Faltam referências sobre origem e moradia dos envolvidos, assim como sobre o local de ocorrência do fato. Não existem descrições de conteúdo dos processos, exceção feita ao arquivo da Casa Setecentista, onde consta livro de tombo com breves notas indicativas. A situação dos livros (de registro de notas, testamentos, de querelas etc.) não é melhor, pois somente indicam-se as datas de referência e o tipo de documento. Para certos tipos documentais, como os testamentos, alguns arquivos (Casa Setecentista e Museu Regional de São João del Rei) dispõem de listas nominais com referência cronológica. A iniciativa da Casa do Pilar em informatizar o seu acervo, tão logo seja disponibilizado para consulta, consiste em importante e indispensável meio de compensar as deficiências dos instrumentos de localização e busca. Procedimentos semelhantes podem ser adotados em outros arquivos cujos processos de tratamento da documentação estejam avançados. Não implicam altos custos, muito menos treinamento sofisticado dos operadores.¹⁰

II – Arquivos Eclesiásticos: compostos pela documentação interna das irmandades, registros paroquiais (batismos, casamentos, óbitos, testamentos etc.), do cartório do juízo eclesiástico, da administração interna do bispado (processos de ordenação de sacerdotes, correspondência dos prelados, gestão do seminário etc.) e livros da administração interna das paróquias. A maior parte da Capitania de

Minas, cuja jurisdição pertencia ao Bispado do Rio de Janeiro, em 1745 passou a administração autônoma com a criação do Bispado de Mariana. Todavia, regiões consideráveis ainda faziam parte, até o final do século XVIII, dos bispados de Pernambuco, de São Paulo e de Goiás, e do Arcebispado da Bahia. Portanto, a documentação dessas regiões, se ainda existir, deve estar nos arquivos das suas respectivas dioceses e paróquias.¹¹

O Arquivo Eclesiástico da Cúria de Mariana concentra parte significativa da documentação colonial, não somente oriunda do próprio bispado, mas também de paróquias e de confrarias situadas nos seus limites. Outros bispados criados posteriormente, como os de Diamantina (antigo arraial do Tejuco) e de Paracatu, exercem a mesma função nos territórios de sua jurisdição. Mesmo assim, algumas paróquias, como as de N. S. do Pilar e de Antônio Dias, ambas em Ouro Preto, e, em menor escala, as de Tiradentes e de São João del Rei, mantêm seus arquivos e os de suas irmandades. A paróquia de N. S. do Pilar é exemplo de gestão, conservação e organização da documentação histórica em perfeita sintonia com a manutenção da arquitetura e da imaginária artística.¹² Várias confrarias, como a Ordem Terceira de N. S. do Carmo de Sabará e o Rosário de São João del Rei, também conservam seus documentos internos.

Parte significativa do arquivo da Cúria de Mariana está catalogada, e os instrumentos de busca e localização receberam, recentemente, tratamento informatizado. O diretor do arquivo, Monsenhor Flávio Carneiro Leão, coordena, há bastante tempo, o extenso trabalho de organização e catalogação do restante do acervo. Há listas descritivas dos livros (registros paroquiais, documentação interna das irmandades etc.) e da documentação avulsa, além de listas nominais com referências cronológicas dos testamentos (os testamentos dispostos em livros ainda não dispõem de instrumentos de busca) e dos processos *De Genere et Moribus* (ordenação sacerdotal).

A realidade dos acervos paroquiais é outra. Sobreviveram, a duras penas, dependentes dos esforços pessoais de abnegados sacerdotes, os quais conseguiram ainda reunir os acervos – incompletos na maior parte – das confrarias que de outra sorte teriam desaparecido. Ouro Preto oferece demonstração sem precedentes de trabalho conjunto da paróquia com instituições oficiais. O Centro de Estudos do Ciclo do Ouro, instalado na Casa dos Contos, instituição ligada à Escola de Administração Fazendária (ESAF), propôs às duas paróquias, de Antônio Dias e de N. S. do Pilar – mantenedoras dos acervos mais completos deste tipo em Minas Gerais - higienizar, organizar, acondicionar, catalogar e microfilmar os seus documentos. O trabalho concluiu-se. Um guia de arquivo encontra-se publicado e outro

está no prelo.¹³

III – Arquivos Oficiais: reúnem a documentação das câmaras e dos órgãos da administração central da Capitania. O mais importante é o Arquivo Público Mineiro, que concentra os documentos produzidos e recebidos pelas estruturas burocráticas e administrativas de Minas (legislação, provisões, correspondência ativa e passiva dos governadores, documentação variada de caráter fiscal, censos populacionais, mapas etc.) além de vários fundos incompletos de câmaras coloniais, como as de Ouro Preto, Sabará, Caeté e Mariana, entre eles se encontram alguns documentos procedentes de fundos cartorários. Somente os livros estão catalogados e, mesmo assim, por meio de sistema que adota apenas critérios cronológicos e de tipo documental, às vezes com acréscimo de referências ao órgão emissor. Alguns códices receberam descrições minuciosas, e outros foram parcialmente publicados.¹⁴ Não dispomos de qualquer auxiliar de pesquisa para a vasta coleção de avulsos, que parece não ter sido catalogada.¹⁵

Apesar de o Arquivo Público Mineiro agregar acervos de algumas câmaras, muitos deles encontram-se nos locais de origem. A documentação da Câmara de Sabará, predominantemente oitocentista, está na biblioteca municipal da cidade, jogada no chão de uma pequena sala. O acervo da Câmara de Paracatu encontrava-se, vários anos atrás, no subsolo da prefeitura em condições inadequadas. Ambos não estão catalogados e correm riscos de desaparecer. O arquivo da Câmara de São João del Rei, no Museu do Ouro da mesma cidade, e o Arquivo da Câmara Municipal de Ouro Preto concentram-se sobretudo no século XIX.¹⁶ Não temos informações sobre Pitangui, Caeté e Minas Novas e também não localizamos a documentação de São José del Rei (Tiradentes).

Acervos de municípios sofrem as vicissitudes da política mineira local, personalista e inconstante. Em geral, predominam o desinteresse e descaso. O Arquivo da Câmara de Mariana é uma das poucas exceções. A Universidade Federal de Ouro Preto, por meio do Laboratório de Pesquisa Histórica, filiado ao Departamento de História, propôs-se a organizar, catalogar e editar um guia da documentação. A publicação dispõe de indicações descritivas, além das referências cronológicas e de tipo documental.¹⁷ Atualmente, o arquivo está sob administração do Departamento de História, que conseguiu, mediante acordo, a sua transferência, em situação muito mais segura, portanto, do que a de seus congêneres.

IV - Arquivos Particulares: constituem-se, com certeza, em um dos mistérios da história colonial. Não há notícias de acervos privados de documentação setecentista mineira, embora seja certa a sua existência. Sabe-se da raridade da documentação de caráter privado que restou do período colonial. Assim, parece

provável que boa parte das coleções particulares pertença a fundos públicos ou privados (a Igreja, no caso), de forma que a revelação de propriedade atual pode causar algum desconforto aos colecionadores. A suspeita de furto sempre é forte.

A maior parte das instituições aqui comentadas, à exceção de algumas como a Casa do Pilar e o Arquivo Público Mineiro, não dispõe de instalações adequadas e próprias à conservação de documentação. Os arquivos administrados pelo IPHAN, exceção feita à Casa do Pilar, encontram-se em situação crítica. Na definição da noção de patrimônio histórico, atualmente presente tanto na política oficial, quanto na maioria das publicações especializadas, prevalece uma concepção monumental de patrimônio definida pela sua expressão estética e visibilidade.¹⁸ Nesse sentido, patrimônio equívale à arquitetura e imaginária. A tradição dos fundadores do SPHAN, associada à compreensão mais abrangente de patrimônio, filiada a uma política de preservação de acervos documentais e voltada para a recuperação da memória nacional, parece ter sido abandonada.

Alguns exemplos são ilustrativos. Parte da coleção da Casa Borba Gato, em Sabará, pertencia à Casa do Bandeirante, instituição criada por alguns notáveis da historiografia mineira, como Waldemar de Almeida Barbosa, que conseguiu a guarda de parcela do fundo notarial da antiga comarca do Rio das Velhas, por intermédio de doação do Fórum de Sabará. A documentação foi abrigada na Casa do Fidalgo e, passado algum tempo, o edifício foi adquirido por particulares que não se dispuseram a conservá-la. Após ser consultada, a administração do Museu do Ouro aceitou abrigar os documentos, que foram transferidos em pacotes fechados seis ou sete anos atrás.¹⁹ Boa parte da documentação encontrava-se, no segundo semestre de 1996, quando trabalhamos no local, no mesmo estado da sua transferência, envolvida em pacotes fechados que receberam umidade e, dizem, chuva no momento do transporte. De forma que vários destes fardos transformaram-se em “tijolos”. Por muito pouco, essa documentação não se perdeu, embora parte dela provavelmente esteja comprometida. O restante depende de iniciativas de urgência que deveriam ser tomadas. Caso contrário, o risco de perda definitiva é iminente. Não é necessário acrescentar que constitui um dos acervos mais importantes dos períodos colonial e imperial no Brasil. Somente o Museu da Inconfidência mantém laboratório de restauro e conservação de documentos, de forma que a maior parte da documentação sob guarda do IPHAN – Mariana e Sabará particularmente - está exposta à ação devoradora dos insetos. Nem mesmo a iniciativa pessoal dos funcionários destes arquivos consegue suprir a carência de recursos materiais e humanos.²⁰

Qualquer crítica às atividades da Igreja, como conservadora de coleções de

registros e documentos, deve partir da percepção de que se trata de instituição incomum, um agregado social com múltiplas funções e responsabilidades na comunidade. Mesmo assim, se quisermos generalizar, podemos afirmar que os arquivos eclesiásticos, sobretudo aqueles que passaram por processo de institucionalização (Cúria de Mariana, paróquias de N. S. do Pilar e de Antônio Dias), estão em situação melhor do que os administrados pelo SPHAN. Alguns adotaram procedimentos de higienização preliminar, catalogação, organização e de acomodação adequada dos documentos. Todavia, os acervos que não se institucionalizaram e dependem das pessoas singulares dos vigários – e não são poucos – estão estruturalmente mais expostos à perda e ao extravio.²¹

Podemos, à guisa de conclusão, relacionar sugestões para ações de conservação documental a partir do diagnóstico acima descrito:

A) Devem ser incentivadas as iniciativas de microfilmagem da documentação colonial. A maior parte dos registros é inédita, e deles não há cópia de segurança. Riscos relacionados à ação dos insetos, probabilidades de incêndio e perda por descuido dos mantenedores fazem parte da história dos arquivos mineiros.²² Se as instituições não têm recursos próprios, poderiam permitir a microfilmagem, com as garantias e condições de concessão que entenderem cabíveis. A experiência de Ouro Preto, desenvolvida em conjunto pela Casa dos Contos e as paróquias de N. S. do Pilar e de Antônio Dias, é exemplo a ser seguido. Iniciativas de conjugar a microfilmagem com a edição de guias de acervo estão ganhando espaço ultimamente, como demonstra o recente projeto de microfilmagem de toda a documentação avulsa do Arquivo Histórico Ultramarino relacionada ao Brasil, que está sendo realizado em colaboração bilateral Portugal/Brasil.²³

B) Ausência de mapeamento rigoroso dos acervos existentes e da documentação não catalogada, e carência de guias com um mínimo de informações de identificação são obstáculos à pesquisa científica. Isso torna-se cada vez mais complicado em vista da complexidade do fluxo documental, determinada pelo funcionamento das estruturas políticas, administrativas, eclesiásticas e judiciárias do império colonial português. Apesar de os acervos mineiros refletirem, em grande medida, as estruturas produtoras de documentação, temos vastos conjuntos documentais que perderam a referência de origem.²⁴

A peregrinação é um dado contingente na vida do pesquisador da história colonial mineira. Não somente as muitas cidades mineiras; também Rio de Janeiro, São Paulo, Goiás, Salvador, Recife, Lisboa e outros lugares concentram documentação de maior ou menor interesse, de acordo com o objetivo delimitado. De forma que a existência de auxiliares de pesquisa é um fator decisivo para a otimização do tempo,

organização e planejamento da pesquisa, e redução de seus custos operacionais. Catálogos descritivos da documentação também funcionam como tomo patrimonial, elemento de segurança em dias nos quais a rapinagem é risco constante. Enquanto a articulação e coordenação dos acervos em um sistema nacional de arquivos for apenas sonho, a elaboração de guias e catálogos pode ser elemento de racionalização e homogeneização dos sistemas de classificação documental.

A falta de recursos pode ser contornada em colaboração com instituições de pesquisa. Já mencionamos a iniciativa da Casa dos Contos, em Ouro Preto, e da Universidade Federal de Ouro Preto. A elaboração de bancos de dados pode resultar em auxiliares de pesquisa descritivos. Este é o caso de projeto coordenado pela Prof. Beatriz Ricardina Magalhães (Departamento de História - UFMG) em torno das fontes testamentárias e inventariais da Comarca do Rio das Velhas.²⁵ O CEDHAL (Centro de Demografia Histórica da América Latina - USP) montou, recentemente, um banco de dados sobre a documentação da Santa Casa da Misericórdia da Bahia. Conhecido também é o trabalho de alguns pesquisadores do CEDEPLAR (UFMG) sobre as listas nominativas de habitantes de 1831/1832, depositadas no Arquivo Público Mineiro.²⁶

Podemos finalizar, invertendo o postulado inicial: arquivos não sobrevivem sem historiadores. Em outros termos, instituições recebem financiamento e apoio à medida que seu trabalho é reconhecido. Uma das principais vitrines dos arquivos consiste precisamente no número, diversidade e qualidade dos trabalhos realizados, a partir de suas fontes. A colaboração interinstitucional consiste, portanto, em um dos instrumentos de fortalecimento e consolidação dos arquivos nacionais.

Notas

¹Este trabalho contou com apoio financeiro da Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP).

²Para síntese da divisão política da província de Minas Gerais e seu histórico, ver CUNHA MATOS, Raimundo José da. *Corografia Histórica da Província de Minas Gerais (1837)*. Belo Horizonte: Itatiaia, 1981, vol. I, p. 65-216.

³Para comentário sobre a formação de um destes fundos, ver a apresentação de Suely M. Perucci Esteves para o guia *Arquivo Histórico do Museu da Inconfidência*. Ouro Preto: Museu da Inconfidência, 1997, p. 5-13.

⁴Não conhecemos o Arquivo do Fórum do Serro, nem o Arquivo Histórico da Câmara Municipal do Serro (na Casa dos Ottoni), embora seja certa a existência de documentação colonial em ambos. O arquivo mantido pelo IPHAN, em Diamantina, concentra principalmente documentação oitocentista.

⁵As expressões em aspas foram extraídas da apresentação do *Guia Geral dos Fundos da Torre do Tombo*. Lisboa: Institutos dos Arquivos Nacionais/Torre do Tombo, 1998, p. XXI-XLVIII. Somente a Casa do Pilar mantém política de aquisição de acervos. Por isso mesmo, acrescentou documentos de outros tipos, além dos mencionados abaixo. Para breve descrição dos seus fundos, consultar *Arquivo Histórico do Museu da Inconfidência*, op. cit.

⁶Ver sobretudo SLENES, Robert. “Escravos, cartórios e desburocratização: o que Rui Barbosa não queimou será destruído agora?”. In: *Revista Brasileira de História*, Vol. 5, n. 10, março/agosto de 1985, p.166-197.

⁷A revista *Veja* (edição 1576, 9 de dezembro de 1998) informa que “o STF proibiu o Tribunal de Justiça de São Paulo de queimar 12 milhões de processos arquivados há mais de cinco anos”. Esse não é fato isolado, mas periodicamente os tribunais de instâncias inferiores retornam à questão. É desnecessário dizer que a destruição silenciosa (ação passiva), patrocinada pelos mantenedores da documentação, continua sendo exercitada abertamente sem a menor censura das instâncias superiores.

⁸Como se sabe, Minas estava dividida em quatro comarcas e o Distrito Diamantino, o qual, em determinados aspectos, estava sob jurisdição da comarca do Serro do Frio.

⁹Em todos os arquivos, a documentação está organizada em ofícios (primeiro, segundo e até terceiro). Ninguém, até hoje, descobriu a racionalidade dos critérios definidores dessa classificação. Tudo indica ser aleatória.

¹⁰Deve-se levar em conta que a maior parte dos arquivos localiza-se em cidades de pouco acesso aos centros de recursos tecnológicos avançados. A escolha de programas simples e adequados às necessidades do acervo parece ser elemento de peso a se considerar na definição dos processos de tratamento informatizado dos instrumentos de busca e localização.

¹¹Para as questões de limites ver sobretudo TRINDADE, Con. Raimundo. *Instituições de Igrejas no Bispado de Mariana*. Rio de Janeiro: SPHAN, 1945, p. 5-21, 328-334 e p. 349-356. Arquidiocese de Mariana; subsídios para a sua história. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1953, 2 vols.; VASCONCELLOS, Diogo de. *História do Bispado de Marianna*. Belo Horizonte, Ed. Apollo, 1935, p. 24-29; BOSCHI, Caio C. *Os leigos e o poder*. São Paulo: Ed. Ática, 1986, p. 86-95 e p. 206-227; CUNHA MATOS, Raimundo J., op. cit., vol. II, p. 115-181.

¹²Deve ser destacada a ação do pároco José Simões e seu assistente, Carlos José A. de Oliveira (Caju), na gestão do arquivo. Iniciativas bem-sucedidas resultam em ganho evidente para a cidade e para a paróquia. Recentemente, devido ao seu trabalho exemplar, a paróquia do Pilar foi escolhida para acolher a doação do fantástico acervo de oratórios de propriedade de Angela Gutierrez.

¹³Inventário analítico do Arquivo Eclesiástico da Paróquia de Nossa Senhora da Conceição de Antônio Dias (Ouro Preto, ESAF/Casa dos Contos, 1992). Está no prelo o Inventário analítico do Arquivo Eclesiástico da Paróquia de Nossa Senhora do Pilar. O VIII Anuário do Museu da Inconfidência (Belo Horizonte, IBPC/Imprensa Universitária, 1990), p. 11-75, publicou anteriormente o “Levantamento da documentação histórica das igrejas de Ouro Preto”, que serve de listagem preliminar do acervo das duas paróquias. No momento da elaboração desse último guia, a documentação, que hoje em dia está concentrada nos dois arquivos, encontrava-se dispersa em várias igrejas. A Casa dos Contos adotou a política de microfilmagem, associada à higienização preliminar e catalogação dos acervos, a partir da experiência com os arquivos das paróquias de Antônio Dias e do Pilar. O Centro de Estudos do Ciclo do Ouro publicou os

seguintes guias: *Inventário analítico dos códices da coleção Casa dos Contos* (Ouro Preto, ESAF/Casa dos Contos, 1991); *Inventário analítico do Arquivo Criminal do Fórum de Ouro Preto* (Ouro Preto, ESAF/Casa dos Contos, 1989); *Inventário analítico do Arquivo Judiciário do Fórum de Ouro Preto* (Ouro Preto, ESAF/Casa dos Contos, 1991); *Inventário analítico do Arquivo da Câmara Municipal de Ouro Preto* (Ouro Preto, ESAF/Casa dos Contos, 1990). Esta política modelar, adotada na Casa dos Contos, foi concebida pelo historiador mineiro Tarquínio Barbosa de Oliveira e amplamente estimulada na atual gestão da administradora da instituição, Janete Grynberg. O único acervo de Ouro Preto que ainda não recebeu esse tratamento é o da Casa do Pilar. Somente o acervo musical e a coleção Casa dos Contos foi microfilmada. O historiador americano Donald Ramos microfilmou parte das contas de testamento, mas a instituição não conservou cópia. É desnecessário afirmar a importância da continuidade desse trabalho.

¹⁴O índice dos fundos do arquivo dispostos em livros (seção colonial; seção provincial; câmaras de Ouro Preto, Mariana, Sabará, Caeté e Paracatu) está na *Revista do Arquivo Público Mineiro*, ano XXXII (1981). A revista publicou, em 1907, um “Catálogo dos livros manuscritos pertencentes ao Arquivo Público Mineiro” que contemplava as seções colonial e provincial (número XII, p. 745-826), mas parece inexato, como reconhecia Feu de Carvalho. O números XXVI (1975), XXIV (1933), XX (1924), XXII (1928) e XXI constam de índices descritivos detalhados de alguns códices das seções colonial. Os mapas, atlas e plantas especiais receberam índice descritivo no número XXXII (1981). A revista mantém uma saudável e utilíssima política de publicação dos documentos inéditos de seu acervo.

¹⁵A Prof.a Beatriz Ricardina Magalhães assegurou-nos que trabalhou vários anos na coordenação de catalogação dos avulsos. Os nossos esforços de localização desse fichário, contudo, resultaram em nada.

¹⁶A maior parte da documentação setecentista da Câmara de Ouro Preto encontra-se no Arquivo Público Mineiro.

¹⁷POLITO, Ronald; FURTADO, Joaci Pereira. *Guia e tipologia dos documentos de Mariana*. Mariana: UFOP, 1989.

¹⁸Ver, entre outros, SLENES, Robert, op. cit. Os melhores trabalhos de transcrição documental sobre a história mineira colonial pertence a esta primeira geração de historiadores ligados ao SPHAN. Conheciam muito bem a importância dos acervos para a manutenção adequada dos monumentos históricos e da imaginária. Boa parte dos trabalhos de atribuição de autoria e de biografia de artistas não pode prescindir de fontes documentais. Da mesma forma, são delas dependentes a reconstituição criteriosa das plantas originais dos edifícios, técnicas, materiais e procedimentos de construção.

¹⁹Este relato baseia-se em depoimento pessoal do funcionário, Sr. José Bousas, até pouco tempo, o responsável pelo Arquivo da Casa Borba Gato.

²⁰Atualmente, o Arquivo da Casa Setecentista funciona com apenas um servidor, de forma que as consultas devem ser previamente agendadas para não coincidir com os períodos de férias, licenças e trabalho externo do mesmo.

²¹A situação é muito parecida, neste aspecto, com os arquivos municipais. Como os acervos dependem de características pessoais dos administradores, os riscos são muito grandes. Parece certo, no entanto, que a natureza dessas características seja bem mais positiva nos eclesiásticos do que nos administradores municipais.

²²As histórias de incêndios de acervos são conhecidas e não vale a pena repeti-las, mas vale a pena advertir que a maior parte dos arquivos é estabelecida em casas coloniais construídas com materiais inflamáveis e que nem sempre têm manutenção adequada. Sobre extravio um exemplo é ilustrativo. O historiador Donald Ramos pesquisou a documentação do Rosário do Alto da Cruz de Ouro Preto, pertencente ao acervo da paróquia de Antônio Dias. Não conseguimos localizar referências citadas nos seus trabalhos (*A social history of Ouro Preto: stresses of dynamic urbanisation in colonial Brazil, 1695-1726*. Tese de Doutorado, Universidade da Flórida, 1972; “Community, control and acculturation: a case study of slavery in eighteenth century Brazil”. In: *The Americas*, vol. XLII, n. 4, p. 419-453, 1986), quando pesquisamos a mesma documentação. O Inventário analítico..., op. cit., guia do acervo publicado em 1992, não cita referências presentes no meu trabalho (Vila Rica dos confrades: a sociabilidade confrarial entre negros e mulatos no século XVIII. Dissertação de Mestrado, USP, 1993; pesquisa de fontes entre 1990 e 1992) e no de Ramos. Mesmo o Arquivo Público Mineiro parece ter sofrido, recentemente, os efeitos de uma chuva torrencial.

²³O guia da documentação da Capitania de Minas foi publicado pela Fundação João Pinheiro no segundo semestre de 1998. Tivemos acesso a uma versão provisória que se encontrava no próprio arquivo.

²⁴A instituição produtora de documentação foi escolhido como critério de definição da tipologia de acervos acima esboçada. Proposta semelhante, mas em contexto certamente distinto, encontra-se no Guia geral dos fundos da Torre do Tombo, op. cit. Para uma introdução das diferentes instâncias judiciárias no Brasil colônia, ver SCHWARTZ, Stuart B. *Burocracia e sociedade no Brasil colonial*. São Paulo: Perspectiva, 1979. Para um estudo de caso ilustrativo, ver AGUIAR, Marcos Magalhães de. “Tensões e conflitos entre párocos e irmandades na Capitania de Minas Gerais”. In: *Revista do programa de pós-graduação em história da Universidade de Brasília*, n. 2, p. 41-100, 1997.

²⁵MAGALHÃES, Beatriz R. “Criação de um banco de dados sobre o século XVIII mineiro”. In: *Revista do Departamento de História*, Vol. 3, p. 78-82; “Inventários e Sequestros: fontes para a História Social”. In: *Revista do Departamento de História*. Vol. 9, p. 31-45; “O acervo arquivístico da Casa Borba Gato: criação de um banco de dados”. Comunicação Coordenada apresentada no I Congresso de Ciências Humanas, Letras e Artes - IFs de Minas Gerais, São João Del Rei, 1993.

²⁶Ver, entre outros, PAIVA, Clotilde Andrade. População e economia em Minas Gerais do século XIX. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo, 1996.

Resumo

Este texto apresenta cartografia dos arquivos mineiros depositários de documentação colonial, e comentários a respeito de seus sistemas de catalogação e política de conservação documental. As instituições oficiais e eclesiásticas são avaliadas na sua função de mantenedoras de arquivos. São apresentadas sugestões - boa parte delas colhidas de iniciativas das próprias comunidades - para gerar e conservar sua memória, objetivando criar formas de resgate de conjuntos documentais, com risco de perda definitiva e aplinar problemas recorrentes encontrados por usuários destes arquivos.

Palavras-chave: arquivos, documentação colonial e Brasil colônia

Abstract

This text presents the cartographic work of the archives of Minas Gerais, which gather the colonial documents, and it makes comments on the catalog system and document preservation policies. Official and Ecclesiastic Institutions are evaluated on their archive maintenance duties. Suggestions are made - most of them coming from local community users - to generate and preserve its memory, in order to bring about ways to recover document sets endangered by definitive loss, and to minimize problems faced by the users of those archives.

Kew words: archives, colonial documentation and Brazil colony

Resumen

Este texto presenta cartografía de los archivos mineros depositarios de documentación colonial con comentarios a respecto de sus sistemas de catalogación y política de conservación documental. Las instituciones oficiales y eclesíásticas son evaluadas en su función de mantenedoras de acervos, y se presentan sugerencias - buena parte de ellas cogidas de iniciativas de las propias comunidades para generar y conservar su memoria – objetivando crear formas de rescate de conjuntos documentales sujetándose a pérdida definitiva y allanar problemas recurrentes encontrados por usuarios de estos archivos.

Palabras clave: archivos, documentación colonial y Brasil colonia

Ercília Torres Steinke

Mestre em Tecnologia Ambiental e Recursos Hídricos pela Eng. Civil/UnB. Professora do Departamento de Estudos Sociais da UPIS. Professora do Departamento de Geografia da UnB.

Néstor Aldo Campana

Doutor pelo Instituto de Pesquisas Hidráulicas/IPH –RS. Professor do Departamento de Engenharia Civil da UnB.

Geração de modelos numéricos do terreno (MNT'S) a partir do método Kriging

1. INTRODUÇÃO

O ordenamento de um território requer conhecimento prévio de suas características físiográficas; em especial, de seus elementos topográficos. De acordo com Burrough (1986), essas informações são essenciais na definição de áreas suscetíveis à utilização humana, assim como, na identificação de condicionantes naturais.

Na década de 80, o aparecimento de computadores pessoais com elevadas capacidades de processamento e armazenamento de dados, dotados de aptidões gráficas, colocou ao alcance das instituições a utilização de Modelos Digitais do Terreno (MNT's) no apoio às suas atividades.

A utilização das informações geradas a partir de MNT's, ainda segundo Burrough (1986), constitui grande valia para quem utiliza os Sistemas de Informação Geográfica (SIG), no apoio à elaboração de Cartografia Regulamentar. Uma das utilizações mais comuns é o apoio em atividades de ordenamento do território e planejamento urbano e regional.

1.1. Definição e formato de representação de um MNT

De acordo com Carter (1988), o termo “modelo numérico do terreno” (MNT) tem sido genericamente utilizado para referir-se à representação digital de superfícies topográficas. Entretanto, Burrough (1991) sustenta que o termo “modelo digital de elevação” (MDE) seria mais adequado para indicar modelos contendo apenas dados de elevação, pois a palavra “terreno” implica atributos da paisagem como, por exemplo, tipos de uso e ocupação do solo.

Desse modo, o MDE descreve, de forma digital, as elevações de qualquer ponto de determinada área e o MNT inclui a distribuição espacial dos atributos da superfície do terreno. Embora esta seja a descrição correta dos termos MDE e MNT, na prática, costuma-se utilizar MNT para referir-se tanto a um como a outro. Assim, neste trabalho será utilizado o termo MNT.

Uma variedade de estruturas têm sido utilizadas para a representação de MNT's. Entretanto, segundo Weibel e Heller (1991), hoje em dia, as estruturas mais utilizadas são: 1) em rede de triângulos irregulares (TIN) e 2) em grades regulares.

1) Estrutura baseada em triângulos irregulares (TIN): a superfície é dividida em planos triangulares. Triângulos são formados a partir de nós (cujos valores representativos do atributo do terreno, em determinado ponto, não são alterados por procedimentos como a interpolação) que passam a constituir os vértices desses triângulos. É uma estrutura eficiente de dados, em que o tamanho e a forma dos triângulos são variáveis, em função da complexidade do terreno, permitindo a fixação de linhas representativas do relevo, como lados dos triângulos.

2) Estrutura baseada em grades regulares: cada célula da grade é referenciada por um número de colunas e linhas e um número representando o atributo. A vantagem da estrutura em grades regulares reside na forma de armazenamento simplificada: usualmente o atributo z (por exemplo: elevação) é armazenado seqüencialmente nas direções x ou y , com um ponto inicial e espaçamentos definidos. Isso simplifica a geração de produtos derivados do MNT.

Embora cada unidade espacial possua a mesma forma e o mesmo tamanho, e esse fato facilite análises espaciais e simulações, tal limitação na variação espacial da resolução faz com que a estrutura defina pobremente os detalhes de uma superfície em áreas de relevo suave.

A fonte de informações para gerar um MNT é bem variada. Por exemplo: podem ser utilizados dados de campo, os retirados de fotografias aéreas e os provenientes de mapas topográficos, nos quais as curvas de nível são digitalizadas ou podem se apresentar já em formato digital. Neste artigo, os dados de elevação já se apresentavam em formato digital.

2. PROCEDIMENTOS PARA GERAÇÃO DE MODELOS NUMÉRICOS DO TERRENO

2.1. Aquisição de dados pontuais

Os dados digitais referentes às curvas de nível foram obtidos das cartas do

SICAD/CODEPLAN (bacia do Lago Descoberto) em formato DXF. As curvas de nível representadas nessas cartas não possuíam o atributo Z (altitude), tornando-se necessária a atribuição manual do valor de elevação de cada curva.

Após cotar as curvas de nível, os arquivos gerados em DXF foram exportados para o ambiente IDRISI (1992) e, a partir dele, foi possível a geração do MNT. O resultado obtido foram arquivos constituídos de pontos (xyz) irregularmente distribuídos no espaço.

2.2. *Espacialização dos dados pontuais*

A informação básica utilizada para gerar um MNT é constituída de um conjunto de dados pontuais de elevação (dados discretos). Por esse motivo, para que a superfície gerada se apresente o mais próxima possível da realidade, faz-se necessário lançar mão da espacialização.

A espacialização constitui a atribuição de valores a pontos desconhecidos, a partir de pontos conhecidos, e é realizada pelos métodos de interpolação, uma vez que estimam pontos em regiões de que não existem informações. A interpolação, segundo Weibel e Heller (1991), é principalmente utilizada para as seguintes operações:

- cálculo de elevações (z) em posições de pontos individuais;
- cálculo de elevações (z) de uma grade regular a partir de pontos amostrais;
- cálculo de posições de pontos (x, y) ao longo de curvas de nível, e
- reamostragem.

O item seguinte apresenta uma breve descrição sobre os dois grandes grupos nos quais estão divididos os métodos de interpolação. Para informações mais detalhadas, consultar Weibel e Heller (1968).

2.3. *Métodos de Interpolação*

A interpolação constitui um processo de determinação do valor desconhecido de um ponto que se localiza entre pontos de valores conhecidos.

A equação geral para a interpolação é definida por:

$$z_0 = \sum_{i=1}^n w_i z_i$$

onde:

z_0 = valor estimado do atributo para o ponto de coordenadas x_0, y_0 ;

w_i = peso correspondente à amostra no ponto i ;
 z_i = valor observado do atributo no ponto i de coordenadas x_i, y_i ;
 n = número de pontos amostrais considerados.

A interpolação baseia-se no princípio de que, para estimar valores desconhecidos, os valores conhecidos na vizinhança mais próxima são mais relevantes do que os da vizinhança mais afastada.

Os diferentes métodos de interpolação diferem apenas na avaliação dos pesos atribuídos (w_i) aos pontos amostrais na equação geral da interpolação e podem ser divididos em dois grandes grupos: determinísticos e estatísticos.

Os métodos determinísticos buscam ajustar o tipo de superfície ao conjunto de valores de z associados a coordenadas x e y . Os métodos determinísticos ignoram a aleatoriedade da variabilidade espacial do conjunto de valores de z e utilizam funções matemáticas para ajustar a superfície topográfica ao conjunto de valores de z .

Já os métodos estatísticos consideram a existência de um componente aleatório na realização do processo. A técnica utilizada para se estimar o conjunto de valores de z , pode apoiar-se nas análises de probabilidade de ocorrência de eventos.

Dentro da abordagem estatística, encontra-se um ramo especial representado pelos métodos geoestatísticos. Esses representam métodos de estimativa estatística que envolvem quantidades que variam no espaço, isto é, próprios para especialização de variáveis que apresentam uma determinada estrutura de correlação espacial.

As propriedades de correlação espacial (grau de associação entre duas variáveis) do conjunto de dados são analisadas em termos da variância determinada, a partir de pares de pontos localizados a diversas distâncias entre si, o que é efetuado por modelos dedicados a essa finalidade, denominados variogramas.

A seleção do método de interpolação depende principalmente do tipo de atributo, de sua variação espacial e de seu espaço amostral. A precisão da estimativa da variável de interesse também influencia na seleção do método, assim como a densidade espacial dos pontos.

O tipo de atributo de interesse neste trabalho é a topografia. Segundo Davis (1986), a topografia é considerada como sendo variável regionalizada, ou seja, possui propriedades intermediárias entre uma variável aleatória verdadeira e uma completamente determinística.

As variáveis regionalizadas descrevem fenômenos naturais que possuem

distribuição geográfica e continuidade de um ponto a outro, estando, portanto, correlacionadas sobre curtas distâncias. Por isso, um método de interpolação geoestatístico foi escolhido para ser aplicado nos dados de topografia. Além disso, de acordo com Weibel e Heller (1991), o aspecto aleatório do relevo justifica a utilização dos métodos que consideram a natureza estocástica das variáveis. O método geoestatístico utilizado é denominado *Kriging* e será descrito a seguir.

2.4. *Kriging*

Segundo Landim (1993), o *Kriging* constitui procedimento de interpolação exato que leva em consideração todos os valores observados. Pode ser a base para a cartografia automática, quando se dispõe de valores de uma variável regionalizada dispostas em determinada área.

A diferenciação da utilização do *Kriging*, em relação a outros métodos, encontra-se no fato do fornecimento, além dos valores estimados, do erro associado a tal estimativa.

A utilização desse método favorece encontrar os pesos ótimos a serem associados às amostras que irão estimar um determinado ponto, uma área, ou um volume. Dessa forma – como o variograma, um dos fatores associados ao método – é uma função da distância entre locais de amostragens; mantendo o mesmo número de amostras, os pesos serão diferentes de acordo com seu arranjo geográfico.

Esse método assume que a variação espacial da variável regionalizada pode ser modelada por uma superfície estocástica, e introduz a anisotropia por meio da concessão de pesos maiores para amostras correlacionadas em uma direção particular. O conceito de anisotropia diz que a correlação espacial depende da distância de separação e da direção do vetor de separação entre os pontos.

A correlação espacial, por sua vez, define o grau de associação entre duas variáveis. Dessa forma, quando diversas variáveis são medidas em uma amostra e se deseja obter os diversos coeficientes de correlação, acentua Landim (1993) que se devem calcular tais coeficientes entre pares de variáveis ou, utilizando-se de cálculo matricial, obter-se a matriz de todos os coeficientes de correlação.

O *Kriging* baseia-se em três fatores que se encontram incorporados ao modelo: **a)** variograma; **b)** tipo de tendência ou efeito direcional (*drift type*) e **c)** efeito “pepita” (*nugget effect*).

a) variograma:

O ajuste de um modelo teórico, conforme Landim (1993), a um variograma geralmente é um processo de tentativa e erro e constitui o gráfico que representa a

variância espacial (γ) dos dados *versus* uma distância específica (h).

É utilizado para determinar a vizinhança local das observações a serem utilizadas para a interpolação de cada ponto e quais os pesos que devem ser atribuídos durante os cálculos.

O variograma constitui a ferramenta básica para se examinar a estrutura da correlação espacial entre os dados e verificar até onde a similaridade entre os pontos se modifica com a distância crescente.

A variância (γ) é utilizada para expressar a taxa de mudança de uma variável regionalizada ao longo de uma distância (h) específica.

$$\gamma(h) = \sum_i^{n-h} \left(\frac{z_i - z_{i+h}}{2n} \right)^2$$

onde:

z_i = valor da variável na posição i ;

z_{i+h} = valor da variável a uma distância h a partir de i ;

n = número de pontos, e

$n-h$ = número de comparações entre pares de pontos.

Na figura 1, à medida que a distância (h) cresce, os pontos tornam-se cada vez menos relacionados entre si, e suas diferenças tornam-se maiores, resultando em grandes valores de $\gamma_{(h)}$. A uma certa distância, os pontos se encontram tão afastados que não mais se relacionam entre si. A variância não mais cresce e o variograma desenvolve uma região plana denominada *sill*. A distância na qual o modelo alcança o valor máximo é denominada *range*. O valor que intercepta o eixo das ordenadas é denominado *nugget*.

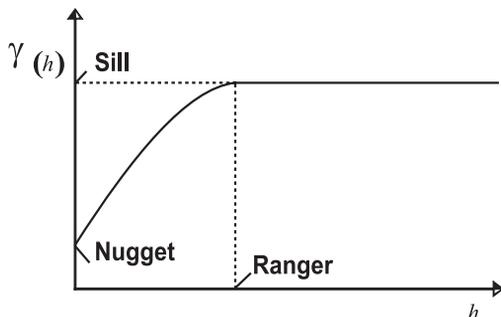


Fig. 1: Variograma

Os modelos de ajuste mais conhecidos são:

1) modelos não-estacionários: a variância cresce monotonicamente com a distância. O modelo linear, mais simples (Figura 2), não possui a região denominada *sill*. A curva cresce sem limites. É expresso por:

$$\gamma_{(h)} = ch$$

onde: $\gamma_{(h)}$ = variância espacial; c = escala, e h = distância.

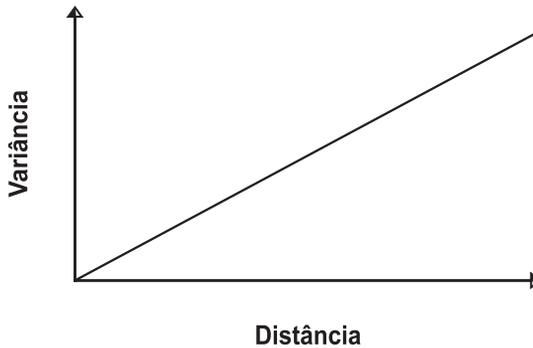


Fig. 2: Modelo de variograma não estacionário.

O parâmetro escala (C) é utilizado para definir a região de *sill* para o variograma selecionado. Com exceção do variograma linear (que não possui *sill*), o *sill* é igual ao *nugget effect* mais a escala do variograma. Quando não são introduzidos valores de *nugget*, o *sill* se torna igual à escala.

2) modelos estacionários: a variância cresce com o espaçamento da amostra até uma distância crítica *range*; a partir daí os valores se tornam constantes. Os valores da variância, além do *range*, pertencem à região do *sill*.

O ideal seria que o modelo escolhido para representar o variograma iniciasse na origem, se elevasse suavemente até um limite superior, então continuasse num nível constante. O modelo esférico (Figura 3) possui estas propriedades. É definido por:

$$\gamma_{(h)} = c(1,5h - 0,5h^3)$$

onde: $\gamma_{(h)}$ = variância; c = escala, e h = distância.

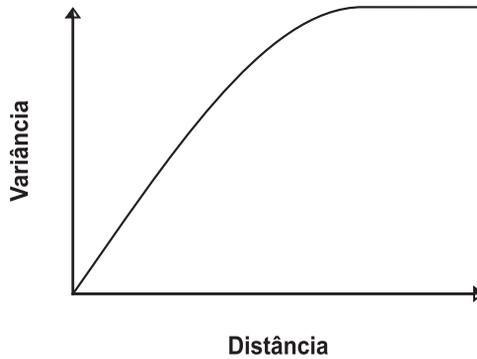


Figura 3: modelo de variograma esférico

O modelo gaussiano (Figura 4) é expresso pela equação:

$$\gamma(h) = c \left(1 - e^{-h^2} \right)$$

onde: $\gamma_{(h)}$ = variância; c = escala, e h = distância.

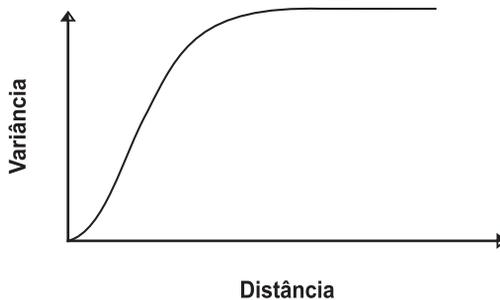


Fig. 4: Modelo de variograma gaussiano.

Já o modelo exponencial (Figura 5) quase nunca alcança o valor limite do *sill*, mas aproxima-se assintoticamente. É definido por:

$$\gamma(h) = c \left(1 - e^{-h} \right)$$

onde:

$\gamma_{(h)}$ = variância; c = escala, e h = distância.

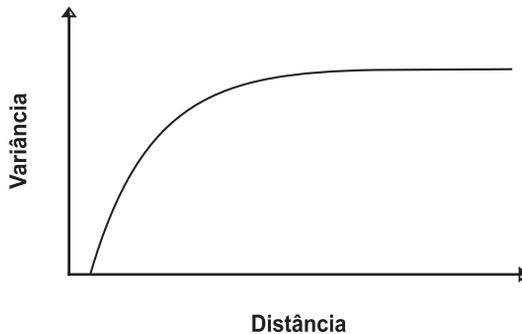


Fig. 5: Modelo de variograma exponencial.

Todos os modelos estacionários indicam que, uma vez que o espaçamento da amostra exceda um certo valor, não há mais dependência espacial entre os valores.

Conhecendo-se a forma do variograma, é possível estimar o valor da elevação da superfície em qualquer posição onde não existam dados. O *kriging* utiliza a informação do variograma para encontrar um conjunto ótimo de pesos que serão utilizados para esta estimativa. Somente a partir da produção de um variograma experimental, é possível determinar qual modelo de variograma que melhor se adequa ao conjunto de dados.

b) Tipo de tendência ou efeito direcional (*Drift type*):

É utilizado quando os pontos observados estão dispersos dentro da área de interesse, interpolando a superfície sobre grandes vazios na distribuição dos dados, extrapolando os limites da área em questão. Se a interpolação utilizar esse efeito, que pode ser linear ou quadrático, o método denomina-se *Kriging* Universal. Se a interpolação não utilizar tal efeito, o processo denomina-se *Kriging* ordinário.

c) Efeito “pepita” (*nugget effect*):

É utilizado para suavizar (*smoth*) os erros do método *Kriging*. É composto por duas variáveis: variância dos erros (diferenças de valores devido a interferências) e micro-variância (microvaribilidade na área de amostragem local).

Quando as variáveis forem iguais a zero, o efeito “pepita” possui um efeito suavizador geral; no entanto, a grade gerada continuará fiel aos dados observados. Assim, o *Kriging* comporta-se como um interpolador exato. Se estas variáveis forem especificadas, o *Kriging* comporta-se como um interpolador suavizador.

O procedimento do *Kriging* inicia-se com uma análise exploratória da natureza espacial dos dados e uma inspeção para a detecção de tendências. A análise exploratória é constituída de uma descrição das estatísticas univariadas, ilustradas num histograma, e da análise visual do variograma experimental. Após esta análise deve-se escolher o modelo de variograma a ser utilizado.

3. ELABORAÇÃO DO VARIOGRAMA EXPERIMENTAL

Foram escolhidas duas áreas-teste para a produção do variograma experimental. A área-teste “A”, representa uma superfície com relevo mais acidentado e a área-teste “B”, representa uma superfície com relevo mais suave.

De acordo com os histogramas de declividade das áreas-teste “A” (Figura 6) e “B” (Figura 7) pode-se observar a diferença do relevo pela análise da declividade. A área-teste “A” apresenta declividade média em torno de 7% e a área-teste “B” apresenta declividade média em torno de 3% demonstrando, assim, que a primeira se apresenta mais acidentada que a segunda.

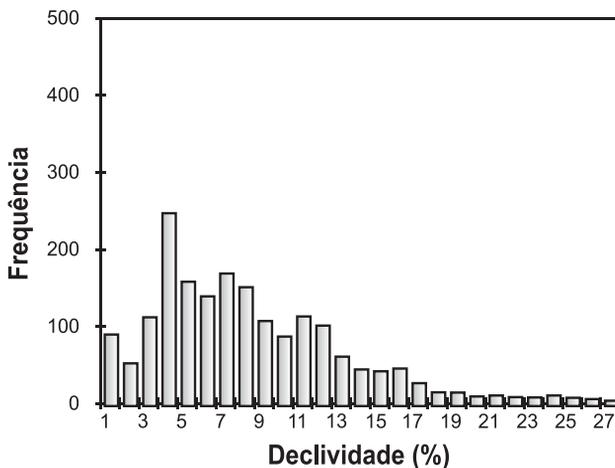


Fig. 6: Histograma da área-teste “A”

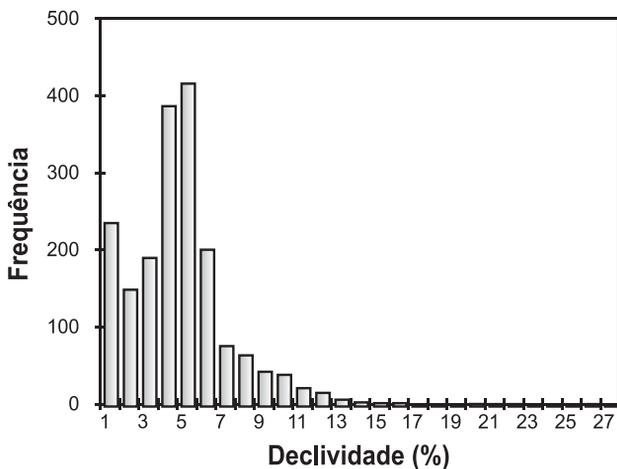


Fig. 7: histograma da área-teste "B".

A partir de amostras dos dados, calculou-se o variograma experimental para as duas áreas, segundo quatro direções principais: Norte/Sul (N-S), Leste/Oeste (L-O), Nordeste/ Sudoeste (NE-SO) e Noroeste/Sudeste (NO-SE).

Observou-se que, para a área-teste "A", a estrutura de correlação espacial está associada à direção do vetor de separação analisada, como também à distância de separação entre os pontos, significando uma condição de anisotropia.

Já para a área-teste "B", a estrutura de correlação espacial não depende da direção do vetor de separação entre os pontos, significando que a condição de isotropia se satisfaz.

Da análise dos variogramas, percebe-se, particularmente na direção NE-SO, que não existe uma única tendência, evidenciando em certa forma um comportamento anisotrópico da estrutura de correlação espacial da superfície topográfica da Área-Teste "A". Esse comportamento foi também observado nos variogramas correspondentes à Área-Teste "B" (especificamente na direção L-O), mas com menor intensidade.

Antes de gerar o MNT foram ajustados, para as Áreas-Teste "A" e "B", vários modelos teóricos de variograma experimental, sendo o variograma esférico o que apresentou melhor adequabilidade nos dados amostrais. Weibel e Heller (1991), observam que, devido ao fato de as superfícies topográficas não serem totalmente estacionárias, a utilização de interpoladores exatos é mais adequada quando apli-

cados em dados dessa natureza. Por isso, para MNT's que representem topografia, não deve ser utilizado o efeito "pepita".

3.1. Detecção e correção de erros do MNT

Segundo Felissicimo (1994), os erros encontrados nos MNT's são do tipo "atributivos", isto é, implicam designação incorreta da altitude. Esses erros comumente aparecem durante o processo de criação dos MNT's, tanto por procedimentos manuais como automáticos.

Quando os modelos são construídos a partir de arquivos de vetores, como é o caso deste trabalho, conflitos podem ser originados a partir de erros prévios ou pelo comportamento do algoritmo de interpolação nas zonas conflitivas. A natureza desses conflitos é tipicamente local, porque eles usualmente aparecem de forma isolada e seguem uma distribuição aleatória.

O método proposto por Felissicimo (1994), para a detecção e correção de tais erros, possui as seguintes características:

a) é um método objetivo, os parâmetros dos erros são determinados por modelos estatísticos;

b) é possível avaliar a probabilidade de pontos errados;

c) os valores limiares são deduzidos dos dados do modelo e são, portanto, adaptados às características do relevo da área em estudo.

O teste é baseado na análise das diferenças existentes entre dois valores de altitude para cada ponto: o primeiro é aquele coletado (correto ou errado), e o segundo é o valor obtido pela interpolação. O processo inicia-se com o cálculo de um valor de altitude, utilizando-se os pontos mais próximos, para cada ponto do modelo.

A altitude fixada num ponto localizado na linha i e coluna j é dado pela expressão:

$$Z_{i,j} = \frac{1}{4} (Z_{i,j-1} + Z_{i,j+1} + Z_{i-1,j} + Z_{i+1,j})$$

A diferença entre a altitude estimada e a do MNT é:

$$\delta_{i,j} = Z_{i,j} - Z_{i,j}$$

Se o processo for aplicado para a totalidade dos pontos do MNT, pode-se obter a média aritmética e o desvio padrão dessas diferenças:

$$\bar{\delta} = \frac{1}{n} \sum_{i,j} \delta_{i,j} \quad s^{\delta} = \sqrt{\frac{1}{n} \sum_{i,j} (\delta_{i,j} - \bar{\delta})^2}$$

Os valores prévios definem a função da distribuição das diferenças, distribuição normal Gaussiana: $N(\delta, S_\delta)$. Como o MNT constitui a população, os valores que definem a distribuição podem ser considerados como parâmetros da população ao invés de estatísticas amostrais. Conhecendo os parâmetros que definem a distribuição, é possível realizar um teste para os valores individuais de $d_{i,j}$, com o qual pode-se validar ou rejeitar a hipótese de que o valor individual de desvio observado pode pertencer a população de desvios. É implementado por meio do teste “T-student” e deve ser aplicado a cada ponto de acordo com a seguinte expressão:

$$t_{i,j} = \frac{\delta_{i,j} - \bar{\delta}}{S_\delta}$$

Esse valor é considerado um desvio padronizado, e como o número de dados do modelo é normalmente muito alto, sua magnitude é comparada ao valor tabulado $T_{\alpha}[\infty]$.

A condição do erro (representada por “e”) é dada pela expressão:

$$e \leftarrow [|T_{i,j}| \geq T_{\alpha}[\infty]]$$

Se a condição “e” for satisfeita $\rightarrow H_0$ (hipótese nula) é aceita.

O estágio de detecção dos erros é seguido pela correção dos mesmos. A correção pode ser implementada automaticamente por meio de algoritmos para estimar um valor aceitável (não necessariamente real) que irá substituir o valor errado. A solução mais freqüente é substituir o valor “errado” pela média dos vizinhos. Contudo, isso não foi necessário neste trabalho, uma vez que o resultado no teste T -student, quando aplicado ao MNT gerado, indicou a aceitação da hipótese nula H_0 .

A importância da geração de um MNT reside no fato de poder auxiliar no estabelecimento de zoneamentos diversos (áreas com potencial de erosão e/ou impróprias para assentamento urbano). Além disso, o MNT permite a quantificação de algumas grandezas associadas às características físicas da bacia (ex: declividades, desenho de perfis etc.) propicia a identificação da rede de drenagem e dos divisores de água.

Referências Bibliográficas

BURROUGH, P. A. (1991). Soil Information System. In: MAGUIRE, D. J.,

- GOODCHILD, M. F., RHIND, D. W. *Geographical information systems*. Longman Scientific Technical, vol. 2, England.
- _____ (1986). *Principles of geographical information systems for land resource assessment*. Clarendon Press. Oxford.
- CARTER, J. R. (1988). *Digital representation of topographic surfaces*. Photogrammetric Engineering & Remote Sensing. USA, 54 (11):1577-1580.
- DAVIS, C. J. (1986). *Statistics and data analysis in geology*. John Wiley & Sons, Toronto, Canadá.
- EASTMAN, J. R. (1992). *IDRISI - Manual do usuário*.
- FELICÍSIMO, A. M. (1994). *Parametric statistical method for error detection in digital elevation models*. ISPRS Journal of Photogrammetry and Remote Sensing, 49 (4): 29-33.
- LANDIM, P. M. B. (1993). *Análise estatística de dados geológicos*. Publicação Didática n° 4., Dept° de Geologia Sedimentar, Laboratório de Geomatemática. UNESP, Rio Claro/SP.
- WEIBEL, R. & HELLER, M. (1991). Digital terrain modelling. In: MAGUIRE, D. J., GOODCHILD, M. F., RHIND, D. W. *Geographical information systems*. Longman Scientific Technical, vol. 1, England.

Resumo

O modelo numérico do terreno (MNT) pode ser entendido como a representação digital de superfícies de natureza diversa como as topográficas. O MNT é gerado a partir de um conjunto de dados pontuais que necessitam espacialização/interpolação. Existem vários métodos de interpolação; entretanto, quando existem dados suficientes, métodos geoestatísticos devem ser utilizados, como o *kriging*. Para que o MNT se aproxime o melhor possível da superfície real, pode-se ainda utilizar métodos de detecção e correção de erros.

Palavras-chave: Modelo Numérico do Terreno, Interpolação

Abstract

A digital terrain model (DTM) may be understood as a digital representation of various surfaces such as topographical ones. The generation of a DTM may be done using data requiring interpolation. There are many such methods that can be used, nevertheless, when sufficient data are available, it is sensible to consider

using geostatistical methods. Kriging is a case in point. For DTM to provide an accurate representation of the real surface it is sensible to use error detection methods.

Key words: Digital Terrain Model, Interpolation

Resumen

El modelo numérico del terreno (MNT), puede ser entendido como la representación digital de las superficies de naturaleza diversa como las topográficas. El MNT es hecho a partir de un conjunto de datos que necesitan de interpolación. Existen muchos métodos para la interpolación, pero, cuando existen datos suficientes, métodos geoestadísticos deberán ser utilizados, como el *Kriging*. Para que el MNT se aproxime el mejor posible de la superficie real, se puede, todavía, utilizar los métodos de detección y corrección de los errores.

Palabras clave: Modelo Numérico del Terreno, Interpolación

David Guillet

*PHD in Anthropology. Professor at
the Catholic University of America.
Washington D.C.*

Customary Law and the nationalist project in Spain and Peru

The nationalist projects of the Latin American countries in the 19th century are only recently beginning to receive the attention they deserve. Andeanist ethnologists find this interest compelling. Many have perceived their mission as the search for parallels in contemporary villages and towns to pre-Hispanic cultural principles and social institutions documented by ethnohistorians such as Tom Zuidema and John Murra. This mission has been criticized by Thomas Abercrombie, Florencia Mallon, Tristan Platt, Joanne Rappaport, Mark Thurner, and others, for its assumption that Colonial and Republican histories and regional differences are negative constraints on, rather than sources of divergence in, “Andean” manifestations of society and culture.¹ These critics support their claims by pointing to forces in the 19th century nationalist projects which have contributed to sociocultural innovation.

In looking at accounts of the Andean nationalist projects, what I find intriguing is the lack of any reference to customary law, either as a theme in elite discourse or as a subject of inquiry in the ethnographic studies that evolved out of that discourse. This interests me because studies of colonialism and post-colonialism today regard customary law as a recognized subject of inquiry.² Indeed there is much interest in the last few years in customary law in Peru and what little work that has been done clearly indicates the role of unwritten, taken-for-granted, rules with graduated sanctions for all accepted categories of customary law.³ Thus it is all the more surprising that customary law fails to surface in the legislation and jurisprudence of the 19th century nationalist project or in the 20th century discourse of counter-elites and the sociological studies they sponsored.

The closest one comes to a rationale are references by legal historians to the failure of customary law to gain a foothold in the 19th century civil codes of the Latin American countries. The standard explanation points to the influence of the French Civil Code, the building block of that country’s own nationalist project after the fall of the ancien régime. The French Civil Code explicitly rejected customary law in any form as a challenge to its efforts to centralize legislation and the judiciary.⁴

What I would like to do in this paper is move beyond this rather simplistic,

unicausal, explanation and make a preliminary attempt to unravel what is clearly a much more complex set of forces at work. To do this, I will bring in for comparison another country with a rich repository of customary law, Spain. What makes Spain interesting is its entirely different treatment of customary law during the same period. Until the 19th century and the formulation of its own civil code equally inspired by the French model, Spanish legislation and jurisprudence took customary law quite seriously.⁵ Later, in the 19th century, Spain also embarked on a political debate over the direction the fragile state was taking but a counter-elite of regenerationistas that formed around the writings and speeches of the Aragonese politician, Joaquín Costa, embraced customary law and local autonomy as the base for the rebuilding the state. Far from being ignored, customary law was brought explicitly into intellectual discourse.⁶ So strong is the idea of local law and autonomy that writers from Menéndez Pidal to Ortega y Gasset and Madariaga have identified it as the essence of Spanish character.

In explaining why customary law received such different treatments in these two countries, I suggest, tentatively, two sets of factors. First, their respective statuses of colonizer and ex-colonized produced subtle differences in the territorial reorganization and legal centralization of each country. Second, and more importantly, counter-elites in each country projected in nationalist discourse an invented utopian alternative to 19th century visions heavily indebted to foreign models. In formulating this discourse, the personal experiences and intellectual subcultures of these counter-elites were strong influences. In Peru, radical *indigenistas* created a myth of a glorious Inca past that established a role for *mestizos* as broker; in Spain, *regenerationistas* conceived of a romanticized notion of medieval local autonomy resting on customary law.

Territorial reorganization and legal centralization

Both countries set out in the 19th century equipped with new constitutions and soon amassed an ambitious agenda of administrative reforms to establish control over the reins of the state. Territorial reorganization was at the top of the list. The first Spanish constitution, drawn up by the revolutionary national assembly in Cádiz in 1812, called for new territorial divisions and, in 1833, forth-nine provinces were established. Spain followed France in transferring administrative power to, but withholding political autonomy from, new regional bodies. The 1812 Constitution, and subsequent legislation, also attempted to introduce the French municipal model into Spain. In 1877, a Municipal Code was instituted. Municipal mayors were granted

political and administrative authority, working in concert with the municipal council. Throughout Spain, town halls were erected to house the mayor and the municipal council, representing symbolically their elevation over ancient institutions of local governance, the *juntas vecinales* and *concejos abiertos*. In 1892, legislation brought municipalities firmly under the wing of provincial authorities.⁷

Peru's contemporary administrative infrastructure dates to the municipal law passed in 1873. The country was divided up into the territorial administrative units of departments, provinces, and districts, each of which was assigned a capital. Appointments to office were subject to patronage and extremely centralized. Above the district capital, presided over by a governor, stood the provincial capital governed by a sub-prefect and above that the departmental capital headed by a prefect. The prefect and sub-prefect were appointed by the president of the republic while the governor was named by the prefect. The lieutenant governor, the formal link between the district and the peasant community, was named by the sub-prefect.⁸ Territorial reorganization only partially enhanced the power of the state, however. A weak internal police force and a demoralized and poorly equipped army kept the state from exercising power from the center, however, and it was forced to rely on landlords, *gamonales*, in the countryside who embraced violence to maintain order.

Legal centralization was next on the agenda. Spain had been plagued with a plethora of disperse statutes and patchwork legislation rendering law and the judiciary highly inefficient and ineffective. The 1812 Spanish Constitution called for the introduction of a uniform Civil Code but political unrest and regional sentiments kept one from promulgation and acceptance until 1889. The French Napoleonic Code weighed heavily as a model in its construction. But Spanish feudal lords lacked the surfeit of rights and privileges which led the framers of the Napoleonic Code to mount a frontal assault on customary law as a challenge to the central state.⁹ Spanish feudal lords possessed largely jurisdictional authority and there were other often competing sources of power at the local and regional levels.

Peru had to move more quickly following Independence to secure its imprint on a legislative corpus carried over from colonial rule. In compiling its Civil Code in 1852, it also drew heavily on European models, in particular, French, Roman and Spanish Law. Peru ignored customary law as an acknowledged source in its own civil code but did make occasional references to it in certain contexts such as contracts and marital property.¹⁰ I would argue that the relative ignorance of, if not hostility to, customary law was not so much a conscious attempt to weaken local authority but part of a larger agenda to establish a new *Criollo* citizenry. Customary law was not considered a threat because the separate treatment afforded the Indian

republics during the colony effectively kept it from surfacing to challenge colonial elites. The legal defenses that existed were privileges granted Indians by the Crown in order to secure tribute and their acquiescence to colonial rule. The *Criollo* lawmakers were following an agenda of transforming Indians into citizens of the new nation-state and customary law was a reminder of the dualistic cultural structures they wanted to dismember. In their new status as citizens, Indians were expected to give up their old legal practices.

At the end of these reforms a new urban administrative structure, municipal governance model, and Civil Code were in place in both countries. These reforms threatened customary law directly. Municipal governance, working hand in hand with the new Civil Code, was an alien form of local administration among a rural populace in Peru and Spain more akin to face-to-face, consensual, decision making grounded in *de facto*, if not *de jure*, customary law. Patronage and centralized appointments also kept rural communities from exercising control over new municipal and state-administrative officials. In eclipsing traditional local authorities these new officials diverted power to the new urban administrative organizations. The Spanish Civil code weakened what residual power *de jure* customary law retained from the past. But customary law remained a viable, if *de facto*, form of private governance in both countries.

***Fin de siècle* crises and elite discourses**

At the end of the 19th century both countries suffered a severe political crisis. In 1898 Spain lost Cuba to the United States in the Spanish-American war. The psychological blow was heightened by economic depression in the agrarian sector caused by imports of cheap cereals, legumes and vegetable oils and an epidemic of phylloxera, the root louse, which decimated its wine industry.

Peru also suffered an ignominious defeat at the hands of a foreign power, in this case to Chile in the War of the Pacific (1879-1883). Unlike Spain, however, the country was experiencing an export-led economic boom. The boom shifted power from the highlands to the coast, to elites linked with the export of sugar, guano, nitrates and wool. The new coastal elite supported the dominant *Civilista* political party and Peru's ties with Europe. They looked favorably on the 19th century reforms for creating the conditions for a modern, export-oriented, state. The European origins of these new institutions posed no problem. Elite discourse deprecated much of what was "Peruvian" and looked to Europe for models of institutional renewal. The expansion of state power in the countryside was also welcomed. The

jobs it created could be dispensed for the patronage necessary to acquire the votes to keep the Civilista party in power. But economic boom was unable to keep a flawed Peruvian national project afloat forever. Rural rebellions at the beginning of the twentieth century brought the “Indian problem” into the public arena and highlighted the failure of *Civilistas* to formulate a national culture capable of encompassing all of Peru’s social divisions and legitimizing the state.

In each country, counter-elites surfaced to exploit real and perceived weaknesses in the 19th century nationalist projects and offer an alternative direction for their own. Foreign models used to build the 19th century reforms were easy targets. In Spain, Joaquín Costa’s regenerationists attacked the reforms as deviations from local autonomy and customary law. In his writings during the period 1895 and 1897, Costa forged an alternative model of decentralized, local, development founded on fundamentally agrarian, smallholder institutions, in particular, customary law. His ideas were a purgative in a nationalist discourse humbled by the colonial disaster and helped create a powerful movement of public opinion. Many of his examples came from the province of León in northwestern Spain where several of his closest followers had lived in villages and towns with surviving *concejos* and *juntas vecinales*.

In Peru, the initial stirring of a counter-elite included a small group that espoused the cause of the Indian. The politically powerful Alejandro Maquía and Juan de Dios Salazar y Oyarzábal authored scathing, but ignored, reports on abuses of Indians. More numerous, but less politically prominent, legal scholars such as Manuel Vicente Villarán, José Antonio Encinas, Francisco Tudela y Varela, Pedro Yrigoyen, Ricardo Bustamante Cisneros, and Felix Cosío also joined the debate. In their initial statements, however, they aligned themselves with conservatives such as José de la Riva Agüero. de la Riva Agüero attributed Peru’s failure to the inability of Spanish colonialists to keep the Inca heritage of despotism and authoritarianism from surviving into the present. This heritage kept contemporary Indians from responding to market forces and modernization. The only solution, he argued, was to allow European culture to triumph.

Representative of this group was Ricardo Bustamante Cisneros. In his *Condición jurídica de las comunidades de indígenas en el Perú* (1919) preColumbian Peru is represented as the land of the Inca, a communist society unacquainted with private property. Post-Conquest institutions proceeded to dismantle the Inca economic system and replace it with a system of private property, a shift Bustamante Cisneros regarded favorably. But private property was unable to prevail in indigenous communities because of custom and tradition. Bustamante

Cisneros straddles the line between custom as a positive force and as an obstacle to unfolding of private property and progress. Ultimately, he argues, indigenous communities should disappear so that the Indians can become property holders.

This vision of the Indian took a more radical direction in the writings of Jose Carlos Mariategui, the Lima-born son of a minor civil servant. He was an influential member of an group of middle class, mestizo and anti-Limeño intellectuals fully acquainted with the ideas of European socialists and the Spanish regenerationists. Mariategui espoused the cause of indigenous communities in the 1920's in his journal *Amauta*, linking it to a radical indigenist nationalism. His *Siete Ensayos de Interpretación de la Realidad Peruana* connected for the first time the national question with a concerted attempt to understand the nation's past from an indigenista perspective. In it, race and class become driving forces in history. Radical *indigenistas* were also attempting to project the voice of *mestizos* intellectuals into national discourse and weaken the position of the aristocratic upper class.

The conservative anti-*Civilistas* and Mariategui's radical indigenistas criticized alike the failure of the 19th century national project and the foreign models of modernity they drew on. In their place, the radical *indigenistas* proposed an invented utopia at once "Peruvian" and socially inclusive. This utopia was singularly farfetched. Most urban intellectuals, radical indigenistas included, of the period were better acquainted with the Spanish-speaking *Criollo* culture of the coast than with the indigenous culture of highlands. Singularly unable to communicate in Quechua, they relied for their knowledge of the Indian on Colonial accounts, many of which idealized the Indian.

The beginnings of ethnology

Spanish *regenerationistas* and Peruvian *indigenistas* alike sponsored social studies to establish claims to "authenticity" in their discourse but these studies treated customary law quite differently. In Spain, Joaquin Costa was the instigator of a set of studies of customary law in rural communities. The series began in 1880 with Costa's monograph on Aragón and was followed by studies of León by Flórez de Quiñones in 1895 and López Morán in 1897.¹¹ In 1902, an influential volume on customary law throughout Spain, under Costa's editorship, appeared.¹² In the next twenty years detailed monographs of customary law in Galicia (1916), Alicante (1905), Murcia (1916) and Valencia (1923) were published. These studies were, in effect, the first ethnographic monographic treatments in Spain of rural life.

Studies of customary law in contemporary rural communities coincided with a

wave of interest in Spanish medieval institutions. Historians and historians of law such as Sacristan y Martínez, Colmeiro, Hinojosa, Valdeavellanos, Sánchez Albornoz and Posada were publishing transcriptions of written charters, statutes, and privileges from the medieval period and reconstructing the origins of local governance institutions.¹³ Historiographical interest in the local governance of the medieval period served the ends of regenerationist discourse by providing a link between customary law and local governance institutions in the past with the present.

In Peru, indigenista nationalism also led to a spate of sociological studies of Indian communities albeit somewhat later, after 1920-1922. These studies turned away from European intellectual models and looked inward for institutional renewal. In this they had more in common with the Spanish *regenerationistas* than the Civilists. Indeed, the European precursors of modern Andean ethnology, the Swiss Adolph Bandelier, the German Max Uhle, the Scandinavian Erland von Nordenskiöld, and the French Paul Rivet, never reached Spanish speaking audiences. Indigenista nationalists ignored the ideas contained in these monographs and instead sponsored and cited sociological studies authored by Peruvians. As a whole, these works glorified Peru's indigenous past, formulating a model of small-scale, democratic institutions, the Andean correlate of the medieval Spanish village and town councils. State law is approached as a force oppressing indigenous people. In stark contrast with the Spanish *regenerationistas*, the creators of the utopian vision were blinded to the possibility of erecting a state on the basis of local autonomy and customary law. Focused studies of customary law in the Andean highlands had to wait some 50 years to surface.

Conclusion

In concluding, I want to stress that the explanations I suggest are tentative and need to be confirmed through further historical and comparative research. I do think, though, that at the heart of the divergences in these two cases are the choices colonizer and colonized must confront in their respective national projects. The choice once-colonized elites face is to build their nation on the basis of preexisting ethnicities and polities or to finesse the problem by constructing new identities from preexisting ethnicities. Peruvian *Civilistas* followed the latter path, one chosen earlier in the century in the project to create a "modern" liberal state. It required erasing all traces of culture and power and constructing a Creole citizen identity through a process of social hybridity. Finding a place for customary law in the civil code would have legitimized an aspect of a despised indigenous culture

and established a local source of power to challenge the officials of municipal government and the urban administrative hierarchy.

In turning to their former European colonizers, the Spanish, for institutional models, the *Criollo* elites followed a not uncommon path. Many new African and Asian states attempted to achieve legal unification but ended up importing norms from the former colonial powers.¹⁴ In the debate that followed the obvious failure of the *Civilista* project, counter-elites of urban mestizo origins attempted to invent an Indian ethnicity and take on the role of spokesman for the Indian class. In elevating indigenous culture as model of civil society, radical indigenista discourse accepted and celebrated cultural differences. Yet customary and local autonomy were eclipsed in the nationalist debate.

While Spain had its own problems with regional sentiments, ethnic differences on the order of the cleavages in Peruvian society between *Criollo*, mestizo and Indian were not among them. It simply did not face the difficult choices in state-building that strong ethnic and racial associations created. For this reason, *regenerationistas* could draw on their first-hand knowledge of customary law gained through living in the countryside in constructing their alternative utopias without having to negotiate the ethnic and racial minefields which plagued their Peruvian counterparts. *Indigenistas* remained resolutely urban and Limeño in their intellectual outlooks; for these mostly lawyers, law was something one learned in the university.

In both countries, the social studies sponsored by these counter elites to legitimize their vision of an all-embracing national culture were the precursors of late 20th century ethnology. While Spanish *regenerationistas* used them to demonstrate the functionality, perseverance, and antiquity of customary law, Peruvian *indigenistas* ignored their functions and searched for their Inca origins to establish the “authenticity” of the group identities at the heart of their ethnic and racial utopias. In ignoring customary law as viable institution of local governance, *indigenistas* paralleled earlier efforts by the Inca to stamp out local religions and Spanish priests to stamp out Inca culture.

Notes

¹See Mallon, 1995, on Mexico and Peru; Turner, 1997, on Peru; Platt, 1982, and Abercrombie, 1991, on Bolivia; Rappaport, 1998, on Colombia.

²“A socially defined group’s orally transmitted traditional body of obligations and prohibitions, sanctioned or required by that group, binding upon individuals or subsets of individuals ... under pain of punishment or forfeiture (Dundes Renteln and Dundes 1994: I: xiii)

³Drzewieniecki, 1995.

⁴Hernandez-Gil Alvarez-Cienfuegos and Zuleta Puceiro, 1976: 74, 84-84.

⁵Sánchez Morón, 1990.

⁶Costa y Martinez, 1982 [1873].

⁷Sánchez Morón, 1990.

⁸Austin 1964:16-17.

⁹Sánchez Morón, 1990.

¹⁰Hernandez-Gil Alvarez-Cienfuegos and Zuleta Puceiro, 1976: 74, 84-84.

¹¹López Morán, 1984 [1897]; Costa y Martinez 1980; Flórez de Quiñones 1895.

¹²Costa y Martinez, 1981 [1902].

¹³Valdeavellano, 1968.

¹⁴Merry, 1991.

Bibliography

Abercrombie, T. (1991). To be Indian, To be Bolivian: «Ethnic» and «National» discourses of identity. In: *Nation-States and Indians in Latin America*. (eds.) G. Urban and J. Sherzer, pp. 95-130. Austin.

Austin, Allen. (1964). *Estudio sobre el gobierno municipal del Perú*. Lima: Oficina Nacional de Racionalización y Capacitación de la Administración Pública.

Bustamante Cisneros, Ricardo. (1919). *Condición jurídica de las comunidades de indígenas en el Peru*. Lima: Casa Editora de Ernesto Villaran.

Costa y Martinez, Joaquín. 1982 [1873]. *La vida del derecho: ensayo sobre el derecho consuetudinario*. Obras de Joaquín Costa 6. Prólogo by José-Luis Lacruz Berdejo. Zaragoza: Guara.

Costa y Martinez, Joaquín. (1983). *Colectivismo agrario en España*. 2 Vols. Madrid.

Costa y Martinez, Joaquin et. al. 1981 [1902]. *Derecho consuetudinario y economía popular de España*. 2 vols. Zaragoza: Guara Editorial.

Costa y Martinez, Joaquin. (1880). *Derecho consuetudinario del Alto Aragón*. Madrid.

Dundes Renteln, Alison and Alan Dundes eds. 1994 *Folk law: Essays in the theory and practice of Lex Non Scripta*. 2 Vols. Madison: University of Wisconsin Press.

- Drzewieniecki, Joanna. (1995). *Indigenous people, law, and politics in Peru*. Paper presented at the Meeting of the Latin American Studies Association Washington, D.C., September 28-30, 1995. <http://www.lanic.utexas.edu/project/lasa95/drz.html>.
- Flórez de Quiñones y Díz, Francisco. (1895). *Costumbres jurídicas de la montaña de León*. Gaceta del Notariado. Madrid.
- Hernandez-Gil Alvarez-Cienfuegos, Antonio and Enrique Zuleta Puceiro. (1976). *El tratamiento de la costumbre en la codificación civil hispanoamericana*. Madrid: Sucesores de Rivadeneyra.
- López Morán, Elías. 1984 [1897]. *Derecho consuetudinario leones. Breviarios de la Calle del Pez*. León: Imprenta Provincial de León.
- Mallon, Florencia E. (1995). *Peasant and nation: The making of postcolonial Mexico and Peru*. Berkeley: University of California Press.
- Mariategui, Jose Carlos. (1971). *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*. Lima: Biblioteca Amauta. English translation: 1971, Seven interpretative essays on Peruvian reality. Translated by Marjori Urquidi. Austin: University of Texas Press.
- Merry Sally, Engle, (1991). Law and colonialism. In: *Law and Society Review*, 22:869-896.
- Platt, T. (1982). *Estado boliviano y ayllu andino. Tierra y tributo en el norte de Potosí*. Instituto de Estudios Peruanos, Lima.
- Rappaport, Joanne. (1998). *The politics of memory*. Durham and London: Duke University Press.
- Sánchez Morón, Miguel. (1990). *La autonomía local: antecedentes históricos y significado constitucional*. Madrid: Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense.
- Thurner, Mark. (1997). *From two republics to one divided: Contradictions of postcolonial nationmaking in Andean Peru*. Duke University Press.
- Valdeavellano, Luis G. de. (1968). *Historia de las instituciones españolas*. Madrid: Ediciones de la Revista de Occidente.

Resumo

Este trabalho trata do papel da lei consuetudinária na construção dos projetos nacionalistas do século 19 na Espanha e no Perú, examinando as razões pelas quais esta lei recebeu tratamentos diferenciados em ambos os países.

Palavras-chave: Lei consuetudinária, projetos nacionalistas

Abstract

This paper deals with the role of customary law in the building of the 19 th century nationalist projects of both Peru and Spain, and examines the reasons as to why this law received such different treatments in these two countries.

Kew words: Customary law, nationalist projects

Resumen

Este trabajo trata del papel de la ley consuetudinaria en la construcción de los proyectos nacionalistas del siglo 19 en España y en Perú, examinando las razones por las cuales esta ley recibió tratamiento diferenciado en ambos los países.

Palabras clave: Ley consuetudinaria, proyectos nacionales

Ivonete dos Santos Borges

Mestre em Educação pela Universidade Católica de Brasília – U.C.B. Pós-graduada em Administração e Políticas da Educação Pela UnB. Professora de Estrutura e Funcionamento do Ensino e Didática na UPIS.

A conquista da autonomia como pré-requisito do processo de democratização da escola pública de qualidade.

1. Introdução

O presente estudo consiste em, analisando a literatura recente a respeito de autonomia escolar e administração democrática, identificar a conquista da autonomia como pré-requisito do processo de democratização da Escola Pública de qualidade.

Está claro que, nas últimas décadas, a sociedade tem evoluído consideravelmente no seu processo político democrático. Nesse sentido, é fundamental que a sociedade, em todos os seus segmentos e principalmente o da educação – mais especificamente, das instituições escolares – se conscientize da necessidade de uma nova postura frente a essa realidade. Para que isso aconteça, é indispensável que as instituições escolares passem por um processo de democratização, buscando trabalho mais participativo e cooperativo junto à comunidade interna e externa da escola, sendo fator preponderante, para a nova postura, a existência da autonomia escolar.

É importante não esquecer que nem a autonomia institucional, da unidade escolar, nem a individual, do educador, resulta de concessão legal ou regulamentar, mas, pelo contrário, precisa ser construída no trabalho cotidiano. Trata-se de condição fundamental, pois, no entender de Azanha,

“A tarefa educativa tem como pressuposto ético a autonomia de quem educa. Sonogada esta condição, a escola perde a sua autêntica feição educativa e transforma-se em instrumento de doutrinação” (Azanha citado por Piletti, 1990, p.114).

Intenta-se detectar e esclarecer quais os entraves decorrentes da falta de autonomia e a importância de sua superação, no sentido de deixar livre o espaço para que se efetive a democratização da escola. Nesse contexto, não

podemos deixar de enfatizar as palavras de Rocha, quando diz que:

“A democracia moderna fundamenta-se no princípio da racionalidade. A racionalidade encontra sua expressão mais acabada na lei.(...) A educação é o substrato sem o qual não se realiza uma democracia. É pela educação que se transformam os ideais de homem e de sociedade, em homem concreto e em sociedade real” (Rocha, 1993, p.1 -3).

O estudo pretende também analisar, para melhor esclarecer, a relação existente entre a autonomia, a democratização da escola e a qualidade de ensino. De acordo com os estudos já realizados, alguns autores afirmam que esses termos se interrelacionam. Embora cada um tenha sua função específica, busca, em última instância, o mesmo objetivo, que é a melhoria qualitativa do processo ensino aprendizagem.

O estudo busca dar um enfoque especial ao termo participação, uma vez que não se pode perceber autonomia e democratização da escola sem a presença da participação dos elementos que compõem a comunidade escolar. Neste sentido, destacamos a colocação de Azanha:

“O trabalho somente será autônomo na medida em que se inserir no projeto global da escola, que, por sua vez, não pode desconhecer o contexto mais amplo em que ela se localiza. [...] Autonomia escolar é, pois, a condição de um projeto educativo elaborado pela própria escola. Qualquer outro entendimento de autonomia escolar corre o risco de amesquinhar a idéia e transformá-la em mera bandeira de reivindicações corporativísticas” (Azanha citado por Piletti, 1990, p. 117 - 118).

Complementando essa argumentação, recorre-se a Pedro Demo:

“A participação não pode ser entendida como dádiva, como concessão, como algo já preexistente, ao contrário, participação supõe compromisso, envolvimento, presença em ações por vezes arriscadas e até temerárias. Nestes termos, participação é um processo de conquista, não somente na ótica da comunidade ou dos interessados, mas também do técnico, do professor, do pesquisador, do intelectual” (Demo, 1993, p.18 - 20).

Nesse sentido, percebe-se a estreita relação entre os termos autonomia e participação, uma vez que são categorias que devem ser adquiridas paulatinamente com o exercício das ações cotidianas.

Por último, pretende-se oferecer novos subsídios para reflexão sobre a importância fundamental da autonomia como fator de relevância no processo de democratização da escola e, conseqüentemente, na melhoria qualitativa do processo ensino aprendizagem. Essa melhoria é fator preponderante para o desenvolvimento das potencialidades, do indivíduo e do seu engajamento na realidade política democrática do país e na construção de uma sociedade cada vez mais consciente da sua atuação em benefício do bem comum.

2. Referencial teórico

O trabalho buscou sua fundamentação teórica especialmente na teoria do consenso e do conflito, no paradigma multidimensional da administração da educação de Benno Sander que, recentemente, vem ocupando crescente espaço no campo da Ciência Social, principalmente na área da administração da educação.

Esse referencial está apresentado em três partes:

A primeira parte diz respeito aos fundamentos das organizações com base em duas teorias contrárias – a sociologia do consenso e a sociologia do conflito – e, mais especificamente, nas discussões a respeito da natureza e do funcionamento das organizações humanas na sociedade moderna. A segunda parte explica a natureza e o funcionamento do sistema educacional, sob a visão da pedagogia do consenso, que se fundamenta na teoria dos sistemas, e da pedagogia do conflito, que se preocupa com a emancipação humana e a transformação social. A terceira parte trata da administração educacional, sob duas perspectivas opostas: a administração do consenso e a administração do conflito, e estuda seus pressupostos, seus objetivos e seus critérios orientadores.

2.1. A teoria das organizações e a qualidade de vida humana coletiva

A sociologia do consenso tem sua origem no positivismo e busca no funcionalismo sociológico associado à tradicional teoria dos sistemas seu principal desenvolvimento.

A sociologia do conflito tem sua fundamentação teórica nos conceitos

filosóficos e políticos do marxismo e emprega o método dialético no seu desenvolvimento analítico mais destacado.

Hoje, com certeza, podemos destacar que o surgimento das organizações se deu no período da Revolução Industrial e os fatores que contribuíram para isso são de ordem política, econômica, social cultural e psicológico. Como consequência, passou-se a exigir organizações mais eficientes e racionais. Segundo Sander, tanto nas sociedades primitivas como na sociedade moderna, as funções sociais são semelhantes; o que as diferencia é a forma de estruturação, e essa estruturação está vinculada aos conceitos de eficiência e racionalidade.

Sander destaca as várias formas de conceituação dadas à organização. De modo geral, os autores definem a organização formal como “uma unidade social constituída de indivíduos ou grupos de indivíduos, incluindo seu sistema de relações recíprocas, com o objetivo de estudar e resolver problemas de interesses comuns”. (Sander, 1984, p.10).

Parsons, de orientação positivista, considera que “organização são unidades sociais ou grupos humanos constituídos ou reconstituídos deliberadamente para lograr objetivos específicos.”(Parsons citado por Sander, 1984, p. 10).

Blau e Scott afirmam que “as organizações formais foram estabelecidas com a finalidade explícita de lograr determinados objetivos.”(Blau e Scott, citado em Sander, 1984, p. 11).

Selznick define a organização como “uma estrutura social adaptativa ”uma economia” com recursos utilizados em termos de eficiência e eficácia.” (Selznick, citado por Sander, 1984, p. 11).

É interessante ressaltar que as orientações sociológicas para estudar a delimitação e o funcionamento das organizações são diferentes no contexto da sociedade.

Sander enfatiza que existem várias formas para estudar o desenvolvimento da sociedade e da teoria organizacional, seus métodos e suas técnicas. Dessa forma, é interessante frisar que a sociologia do consenso destaca a ordem, o equilíbrio e o controle como fatos sociais relevantes e sua preocupação principal é com o alcance dos objetivos da organização. Nesse contexto é importante acrescentar que a sociologia do conflito considera a contradição e a luta entre diferentes interesses e grupos sociais ou organizacionais como causa de transformação social.

Para Guerreiro Ramos, tanto a sociologia do consenso, baseada no

positivismo, como a sociologia do conflito, fundamentada no Marxismo, parte das relações de poder entre o homem como ser racional e político e a sociedade em que vive. Na sua perspectiva, a teoria organizacional, como ciência social, fundamenta-se no princípio de que o ser humano é interesseiro e a “lógica do mercado” traça as diretrizes de organização da vida em comunidade.

2.2. O sistema educacional frente à pedagogia do consenso e a pedagogia do conflito

Nesta segunda parte, o sistema educacional é analisado em todos os seus aspectos, através da pedagogia do consenso e da pedagogia do conflito. Aquela tem seus fundamentos na sociologia do consenso que busca, no funcionalismo positivista em união com a teoria dos sistemas, seu principal funcionamento. Contrapõe-se à teoria do conflito, que se preocupa com uma educação para emancipação do homem, por meio do equilíbrio do poder e da mudança social.

No século XIX, surge proposta educacional alternativa, que se orienta com base nos fundamentos filosóficos e políticos defendido por Marx e Engels. Essa proposta foi chamada de pedagogia do conflito e é considerada como contrária à do consenso, que não conseguiu explicar, na essência, os fenômenos da contradição e da mudança na escola e na comunidade em geral. A teoria do conflito tem como objetivo focar a transformação social, a contradição e o conflito, as formas de dominação e a liberdade coletiva na escola e na comunidade como um todo. O papel relevante que ela traz é o de reforçar a crítica e apresentar as contradições no sistema educacional como meta política que objetiva a mudança social por meio da conscientização, enquanto que a pedagogia do consenso objetiva a manutenção e o aperfeiçoamento do sistema social, por meio das pessoas envolvidas no sistema educacional, e sua integração à comunidade.

2.3. A administração da educação sob as óticas do consenso e do conflito

Cada uma dessas construções apresenta uma proposta própria, denominada de administração do consenso e administração do conflito. A do consenso se baseia no modelo de sistema social aplicado à organização educacional no molde positivista da pedagogia do consenso. A do conflito fundamenta-se

no valor da contradição e de sua superação baseada na crítica da pedagogia do conflito. Nas duas construções a administração desempenha papel de mediação entre pessoas, grupos, classes sociais e demais setores da sociedade. A do consenso, como perspectiva analítica adotada na educação, se fundamenta nos conceitos positivistas e funcionalistas das teorias clássicas e psicossociais da organização e gestão, preocupadas com a ordem, o equilíbrio, a harmonia e a integração, em função dos objetivos educacionais.

Sander afirma que a pedagogia do conflito tem sua proposta específica, denominada administração do conflito. Os principais fundamentos da administração do conflito se encontram, por um lado, na economia política de Marx e Engles e, por outro lado, no existencialismo de Kierkegaard e Sartre.

Segundo o autor, existem três paradigmas de administração do conflito, com três tipos específicos de mediação em função de três orientações diferentes: a estrutural, a humanista e a concreta. Ele enfatiza os três paradigmas relativos ao conflito, ressaltando que este estilo de administração efetua uma mediação determinista e destaca a objetividade dos fatos organizacionais e atos administrativos. Esse modelo também sofreu várias críticas, entre elas a de não explicar corretamente as situações históricas e a de não apresentar soluções reais para problemas específicos da educação atual.

3. O tema na literatura

As categorias conceituais que dão embasamento ao artigo são: autonomia, democratização e participação, cuja conceituação fomos buscar na literatura.

3.1. Autonomia

Rios (1993), ao considerar autonomia como projeto, pensa em algo que se constrói com vista ao futuro e relaciona autonomia com liberdade no sentido de que ambos são algo a ser construído.

De acordo com Rios, é, no terreno das ações, das definições humanas, que se coloca a questão da autonomia e que o significado de autonomia nos remete para regras, leis criadas pelo próprios indivíduos. Nesse sentido, autonomia se converte em questão problemática para os educadores, porque ela se apresenta como elemento nuclear de um trabalho na direção da escola.

Para ela, é comum ouvirmos dos diretores a afirmação de que:

Autonomia é algo inexistente no espaço escolar. A escola não tem autonomia, a gente não tem liberdade, não tem independência, tudo o que se pode verificar é um discurso vazio (Rios, 1993, p.15).

Assim, procura-se relacionar os termos autonomia e liberdade, no sentido de mostrar que existe similaridade entre ambos e que muitas vezes eles são usados com o mesmo significado.

Rios defende a idéia de que a autonomia não é imposta, nem delegada por alguém ou por normas, mas, ao contrário, é construída no dia a dia das ações da escola.

Silvia (1993) tece algumas considerações a respeito do grau e conteúdo de autonomia das unidades escolares. Para ela, a autonomia da escola não dispensa a atuação do Estado nem das instâncias centrais da administração, mas requer uma profunda revisão e o fortalecimento de suas novas funções e papéis. Ela afirma que autonomia escolar é algo que, somente após um longo período de exercício, poderá vir acontecer.

Azanha (1993) diz que, desde o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova até a Lei n.º 5.692/71, o uso do termo autonomia foi escasso nos documentos educacionais. Na sua opinião, sem democracia interna e autonomia, a escola abandona o seu papel básico de produção de conhecimento e criatividade, reproduzindo, repetitivamente, procedimentos a partir de decisões tomadas de cima para baixo.

Para Azanha, é preciso uma clara consciência por parte da administração, de que a autonomia não é algo a ser implantado, mas, sim, a ser assumido pelo próprio estabelecimento de ensino; não se pode confundir a autonomia da escola com apenas a criação de determinadas condições administrativas e financeiras. Para ele, o termo autonomia que, etimologicamente, que dizer o governo de si próprio, corre o risco de abrir significados incompatíveis com esse núcleo de significação original.

Piletti (1990) enfatiza que, a partir da Lei n.º 4.024/61, a legislação tem conferido certo grau de autonomia à escola. Apesar disso são raras as unidades escolares que têm efetivamente praticado esta autonomia em seu trabalho docente.

Segundo ele, devemos visualizar mais claramente em que consiste a autonomia do processo educativo, de modo especial no que diz respeito aos principais elementos constitutivos do trabalho docente. Acrescenta ainda que nada mais prejudicial ao desenvolvimento do processo autônomo do que, por

um lado, a subordinação de quaisquer discussões educacionais a interesses particulares ou cooperativista. Para Piletti, a ocupação do espaço educativo como expressão real do ideal democrático não se fará sem professores conscientes de sua responsabilidade e da importância de seu trabalho.

Xavier, Amaral e Marra (1993) destacam os principais processos que estão sendo utilizados para ampliar o espaço de decisão da escola, suas características e dimensões e levantam questionamentos sobre as relações dessas medidas com a melhoria da qualidade de ensino.

Esses autores vêem a escola como local onde as deficiências do sistema se manifestam. Sem dúvida é a instituição-chave para a melhoria da qualidade do ensino, pois é nela que o processo de ensino aprendizagem acontece. Para eles a unidade escolar sem espaço de decisão sobre sua organização, torna-se instituição meramente burocrática, cumpridora de normas oriundas das esferas superiores. Por causa da verticalização e da rigidez das escolas, os profissionais tornaram-se desmotivados e descompromissados com o ensino e com o sucesso do aluno. De acordo com esses autores a partir da década de 80, algumas inovações foram introduzidas no sistema educacional, por exemplo: a criação dos Centros Integrados de Educação Pública no Rio de Janeiro; o programa de Formação Integral da Criança em São Paulo, o Ciclo Básico Integral de Alfabetização em várias escolas; o projeto Tempo da Criança no Paraná e outros. Essas inovações tiveram em comum os objetivos de aumentar a permanência da criança na escola e de organizar os conteúdos. De acordo com Xavier, Amaral e Marra, a transferência de recursos para os centros de ensino surgiu, objetivando facilitar o atendimento e a rapidez na solução dos problemas cotidianos sem depender de consulta aos órgãos centrais.

O funcionamento conjunto dos processos supra aumenta o potencial de mudança no padrão da gestão escolar, mas como sua implantação não é generalizada leva a diferentes modelos de gestão escolar. Estes autores desatacam que existe um consenso de que a escola precisa mudar sua forma de gerenciamento e de que a centralização dificulta seu funcionamento.

Nosella (1982) afirma que a autonomia escolar é aspecto contraditório, mas pode significar algo de esperança. Entende que tal autonomia tem dois sentidos que se entrelaçam: o administrativo e o pedagógico. O primeiro diz respeito à desvinculação do domínio dos órgãos da administração do ensino, uma longa e incessante luta da escola, nesse particular, contra o peso e a massificação da burocracia, contra a imposição da centralização normativa e executiva. Outra forma é a autonomia relativa do pedagógico. Relativa, porque

sujeita às determinações sócio-econômicas. É também uma conquista a realizar, uma luta coletiva do pessoal da escola e, principalmente, dos seus educadores na solução e construção dos conteúdos da escola das formas de distribuição do saber, das normas e créditos de avaliação, dos materiais didáticos dos programas de ensino, do horário escolar e de muitos outros aspectos.

3.2. Administração democrática

Oliveira (1993) afirma que, além de uma concepção genérica de democracia para a gestão do estabelecimento de ensino, a proposta de Conselho de Escola Deliberativo, como órgão máximo de decisões escolares procurou difundir uma visão de trabalho. Nesse sentido, a idéia de Conselho Deliberativo, com importantíssimas exceções, tem-se difundido bastante nos últimos anos, transferindo o foco da problemática dessa gestão para a concepção da função do diretor.

O autor considera que a discussão sobre a instituição de novas formas de organização do processo de trabalho no interior da escola tem-se manifestado de maneira mais clara na questão da eleição do diretor.

Sander (1982) procura fazer um balanço da evolução do conhecimento da administração educacional, no contexto da teoria da administração pública brasileira. Examina suas tendências atuais e propõe um paradigma multidimensional para o estudo e o exercício da administração da educação no Brasil. Para o autor, apesar de se poder falar de quatro fases históricas do conhecimento da administração no Brasil, essas fases, no entanto, são altamente superpostas, no sentido que o início de uma não significa o término de outra. Ele destaca as quatro fases que são indispensáveis para a compreensão deste artigo:

Enfoque Jurídico – a administração brasileira, até a década de 1930, utilizou um enfoque jurídico normativo e estreitamente vinculado à tradição do direito romano.

Enfoque Organizacional – o enfoque organizacional da administração da educação se manifesta na combinação do pragmatismo com a pedagogia. Este oferece as soluções técnicas para resolver racionalmente os problemas reais da administração da educação.

Enfoque Compartamental – este enfoque tem suas bases teóricas nas chamadas ciências do comportamento, mormente a psicologia social ou a psicossociologia. A utilização dessas disciplinas na administração é importan-

te na dinâmica de grupo, no comportamento organizacional, no treinamento de sensibilidade, na análise transacional e no treinamento da liderança.

Enfoque Sociológico - a utilização das ciências sociais ou do enfoque sociológico nos estudos da administração da educação no Brasil cresceram sensivelmente nas últimas décadas. Sander ressalta a importância do paradigma multidimensional de análise de sistemas educacionais, explicando que o paradigma compõe-se de quatro dimensões inter-relacionadas: dimensão humana, dimensão sócio-política, dimensão pedagógica e dimensão econômica. Para ele, o paradigma multidimensional de análise de sistemas educacionais constitui um esquema analítico para estudar a delimitação e o funcionamento das instituições e dos sistemas de ensino. O autor considera duas dimensões como sendo substantivas e duas como sendo instrumentais, cruzando-se com duas dimensões intrínsecas e duas extrínsecas. O paradigma multidimensional pressupõe uma filosofia segundo a qual as dimensões intrínsecas devem ser reguladas pelas dimensões substantivas. No contexto deste paradigma a administração da educação orienta-se de acordo com quatro critérios: relevância, efetividade, eficácia e eficiência.

O paradigma multidimensional de administração da educação tem como elemento principal o ser humano politicamente engajado na organização social.

Fusari (1993) considera trabalho coletivo aquele realizado por um grupo de pessoas – diretores, coordenadores, professores, funcionários, alunos, membros do Conselho de Escola e demais representantes da comunidade, que têm um compromisso com a causa da democratização da educação escolar do país.

Segundo o autor, construir um trabalho coletivo coerente, articulado e posicionado na escola é tarefa desafiante, que exige empenho, persistência, paciência e crença naquilo que quer.

Trabalhar coletivamente, ainda na opinião de Fusari, é algo a ser conquistado a médio e a longo prazos, que exige disponibilidade de cada uma das pessoas envolvidas no processo. Exige mais: querer crescer, mudar, transformar, querer participar do processo de criação de uma nova escola, de uma nova sociedade. Diz ele que a construção do trabalho coletivo nas escolas públicas de ensino fundamental e médio exige que os educadores tenham clareza dos fatores que inviabilizam, atualmente, esta forma de trabalho.

Saviani (1995) afirma que cada um dos profissionais envolvidos em educação tem uma contribuição específica a dar, em vista da democratização da sociedade brasileira, do atendimento dos interesses das camadas populares, da transformação estrutural da sociedade. Tal contribuição se consubstancia

nas ferramentas do caráter histórico, matemático científico, literário etc. cuja apropriação o professor seja capaz de garantir aos alunos. Esta contribuição será tanto mais eficaz quanto mais o professor for capaz de compreender os vínculos de sua própria prática à prática social global.

Segundo Saviani, a importância política da educação reside na sua função de socialização do conhecimento. É pois realizando-se na especificidade que lhe é própria que a educação cumpre sua função política. Daí, ao se dissolver a especificidade da contribuição pedagógica, anula-se em consequência, a sua importância política.

Rosenfield (1994) diz que democracia no sentido etimológico da palavra, significa o “governo do povo”, o “governo da maioria”. A democracia, enquanto forma de exercício da liberdade política, diz ele, não se confunde com a satisfação das necessidades materiais da população, que pode também tomar formas políticas autoritárias e mesmo totalitárias. Nesse sentido, afirma que é somente pela prática política comum que as lutas sociais poderão encontrar caminhos onde as palavras de uns poderão encontrar eco na de outros, criando condições para uma sociabilidade política baseada numa nova relação às regras e valores que regem esta sociedade.

Ainda para Rosenfield, a democracia moderna tanto pode desembocar na tarefa de realização de novos direitos e de aberturas de novos espaços como na burocratização de tudo aquilo que é coletivo, gerando novos privilégios sociais e fechando o político a novas probabilidades de ação.

Na sua opinião, a fragilidade das instituições democráticas reside na necessidade de uma unidade entre a ação e a palavra que deve ser constantemente, reposta. Todo divórcio entre a ação e a palavra, ou ainda entre a “Constituição” e a “ação política” conduz a uma situação onde a palavra torna-se surda, a “Constituição supérflua e a ação violenta.

Cunha, Dantas, Almeida e Querino (1993) dizem que atualmente o papel da administração do processo escolar é o da transformação social. Neste sentido, é indispensável mudar, no âmbito da escola, a concepção vigente, e colocar alunos e comunidade no centro do processo, levando-os a participar das decisões coletivas da escola. Para eles o papel da administração no processo educacional não se resume ao desenvolvimento de ações de natureza intrínseca no ambiente escolar. Compete a ela criar estratégias de busca do saber, que extrapola seus muros e que se respalda nas raízes das espécies de vida dos alunos. Eles consideram que o atual administrador deve buscar as concepções de uma educação transformadora cujos elementos estruturais, fundamentados

na filosofia e nos esquemas de planejamento e de gestão, são extraídos das condições históricas da vida da comunidade.

Lembram esses autores que a gestão democrática realiza-se somente se não for encarada como concessão, mas como conquista de todos, efetivadas por atos democráticos e relações cooperativas estabelecidas em nível da realidade concreta. Dessa forma para a gestão democrática passe do plano das idéias para o da prática são necessários dois elementos fundamentais: A participação e a autonomia.

É interessante ressaltar que gerir o sistema educacional de forma participativa significa partilhar de um processo contínuo e recíproco de ensino aprendizagem que integra, de forma solidária, os servidores e usuários. O segundo elemento fundamental na gestão democrática é a autonomia, que significa a capacidade de auto-regulamentar-se e, nesta ação, constituir-se como sujeito de si mesmo. Desse modo, autonomia é entendida como a capacidade interna de a comunidade educacional, por meio de seu projeto pedagógico, determinar seus objetivos e sua linha de ação, a fim de se autorealizar, no âmbito da responsabilidade social assumida.

Rodrigues (1989) diz que é preciso lembrar que ser administrador escolar hoje significa muito mais que uma pessoa dotada de poder formal para gerir a escola. Para ele, administrador é quem coordena, mas auxiliado de maneiras diversas pelos que exercem liderança muitas vezes conquistada informalmente. Segundo Rodrigues, administrador escolar pode ser, ainda, a designação para decisões tomadas pelo coletivo da escola, cuja maior potencialidade deve ser a capacidade de criticar a realidade educacional e os seus processos administrativos, principalmente os diretamente ligados à escola. Para ele somente uma postura aberta e crítica, baseada no diálogo, será capaz de contribuir para edificação de uma sociedade mais justa e construtiva.

3.3. Participação

Demo (1993) diz que participação é um processo de conquista, pelo que não existe participação suficiente ou acabada, e não pode ser considerada como dádiva ou como espaço preexistente. Ao contrário, a participação só é possível na medida de sua própria conquista. Segundo Demo, participação é um processo de conquista, não somente na ótica da comunidade ou dos interessados, mas também do técnico, do professor, do pesquisador, do intelectual. A participação é sempre um ato de fé na potencialidade de outro, é acreditar

que esse outro pode ser criativo e co-gerir seu destino, sem populismo e provincianismo. Dessa forma, afirma-se que uma das principais características da participação é ser meio e fim.

Dallari (1994) observa que a palavra “política” tem origem grega e foi usada por vários estudiosos e escritores da Grécia antiga. Aristóteles afirma “que o homem é um animal político, porque nenhum ser humano vive sozinho e todos precisam da companhia de outros”. Por essa razão diz Aristóteles, política se refere à vida na “polis”, a vida em comum, às regras de organização dessa vida, dos objetivos da comunidade e às decisões sobre todos esses pontos.

Existem muitos cientistas políticos que consideram que a natureza humana exige a ação livre dos homens como base da política. Para esses estudiosos é preferível que o bom senso e a boa vontade de cada um criem condições de colaboração e respeito recíproco sem que haja uso de força.

É interessante ressaltar que política, tanto pode referir-se à vida organizada e integrada dos seres humanos, numa sociedade, em que as decisões sobre os assuntos são de interesse comum, como também pode referir-se ao estudo dessa organização e das tomadas de decisões.

De acordo com o autor, ninguém pode viver sem tomar decisões, mas infelizmente muitas pessoas fazem o possível para não tomar decisões, ou por medo de assumir a responsabilidade ou simplesmente por acomodação.

Dallari considera a participação política um dever de todos os indivíduos e uma necessidade fundamental da natureza humana. Para ele quanto mais intensa e constante a participação, maior a possibilidade de impedir que alguns imponham uma ordem injusta, que sempre acaba sendo prejudicial para todos. Em síntese, todo ser humano tem o dever de participação política para que a ordem social não seja apenas expressão da vontade e dos interesses de alguns.

De acordo com alguns estudiosos, a participação política mais eficiente é a organizada, aquela que se realiza a partir de uma clara definição de objetivos e que se preocupa em aproveitar os recursos disponíveis para assegurar a continuidade das ações.

É conveniente ressaltar que a busca da participação política por meio de uma função pública não deve significar que as pessoas abusem dessa função, para alcançar objetivos políticos. Ao contrário, o exercício de uma função pública pode ser uma forma relevante de contribuição para o bem comum, podendo ser, em determinados momentos, o modo mais conveniente de cumprir o dever de participação política.

O autor chama atenção para o fato de que ninguém deve decidir sozinho

a respeito de assunto de interesses de muitos, para evitar o risco de tomar decisões que tragam prejuízos a outros ou mesmo a todo o conjunto da sociedade. Por outro lado, acrescenta, torna-se necessário analisar todos os ângulos do problema, encontrar solução apropriada e conseguir que esta seja aplicada com melhores resultados quando muitos trabalham juntos. Para o autor a participação de que todos necessitam é aquela voltada para o alcance do bem comum.

4. O trabalho de campo e seus resultados

Na perspectiva de desenvolver o estudo usou-se como referencial metodológico a abordagem qualitativa. Essa abordagem envolve a obtenção de dados descritivos, obtidos no contato direto do pesquisador com a situação estudada e se preocupa em retratar a perspectiva dos participante. Outros autores acrescentam que o estudo qualitativo é o que se desenvolve numa situação natural, é rico em dados descritivos, tem um plano aberto e flexível e focaliza a realidade de forma complexa e contextualizada.

Entre as várias formas assumidas por uma pesquisa qualitativa, destaca-se o estudo de caso, que vem ganhando crescente aceitação na área de educação devido, principalmente, ao potencial para estudar as questões relacionadas à escola.

Por considerar que o trabalho se enquadra nas características do estudo de caso, usou-se essa forma metodológica para realização do mesmo

4.1. A amostra

De acordo com os dados obtidos pelo Departamento de Pedagogia da Fundação Educacional do Distrito Federal, a Regional do Plano Piloto e Cruzeiro compõe-se de 124 escolas de Ensino Fundamental e Médio.

Desse quantitativo 10 são Centros Educacionais dos quais três constituíram a amostra para o estudo que realizamos.

As instituições objeto do estudo foram denominadas respectivamente: Centro Educacional “A”; Centro Educacional “B” e Centro Educacional “C”.

Alguns critérios serviram de parâmetros para a escolha destas instituições como sujeito da amostra, tais como:

- Gozam de alta reputação junto à comunidade do Distrito Federal. É do conhecimento público, porque amplamente divulgada pelos meios de comuni-

cação de massa, a afluência de candidatas à matrícula, no início de cada ano letivo, é superior à oferta de vagas oferecidas por esse estabelecimento. Essa afluência é tomada neste trabalho como indicador do conceito de qualidade de ensino de que gozam essas escolas;

- Estarem situadas próximo à administração central. Com base no pressuposto alegado pela comunidade escolar do Distrito Federal de que essa proximidade proporciona a essas escolas maiores facilidades de funcionamento em decorrência de pronto atendimento às solicitações dos diretores dos estabelecimentos por parte da administração central;

- O pressuposto da relação existente entre uma escola onde os alunos atingem bons resultados e a qualidade da gestão.

De acordo com dados fornecidos pela Secretaria do Centro Educacional “A”, nos anos de 1995 a 1996, dos 60 alunos que prestaram vestibular, 47 foram aprovados. Isso significa que 78% dos candidatos tiveram êxito.

O Centro Educacional “B” só nos informou o quantitativo de alunos aprovados em vestibular, que foram 63 em 1995 e 47 em 1996.

No Centro Educacional “C”, de 1995 a 1996, 447 alunos prestaram vestibular, 255 foram aprovados, o que significa, em percentual, que 56% dos alunos foram aprovados.

Esses índices são tomados, neste trabalho, como indicadores da relação entre alunos bem sucedidos e a qualidade da gestão.

Para coleta de dados foram realizadas entrevistas com os diretores e com o presidente do Conselho Escolar de cada uma das escolas; aplicação de questionários em 60 professores, em 800 alunos, em 400 pais e 40 funcionários, escolhidos aleatoriamente.

As três unidades de ensino possuem juntamente 267 professores, 111 servidores, 4276 alunos e 2160 pais. A amostra estabelecida representa 22,48% do total de professores; 18,24% do total de alunos; 18,51% do total de pais e 36,03% do total de servidores.

4.2. Coleta e Análise dos Dados

A coleta de dados foi realizada em quatro momentos distintos: observação, análise de documentos, entrevistas e aplicação de questionários.

Os indicadores de autonomia que foram trabalhados durante o processo de integração constituem elementos importantes na busca de respostas para melhor esclarecer a problemática existente nesse objeto de estudo. São eles:

- Interação entre diretor, corpo docente, corpo discente e pessoal admi-

nistrativo;

- Participação do corpo docente na tomada de decisões;
- Estratégias usadas na solução dos problemas cotidianos da escola;
- Participação da comunidade interna e externa nas atividades da escola;
- Influência da comunidade na tomada de decisões para solução dos problemas da escola;
- Providências tomadas na solução dos conflitos entre direção e comunidade escolar;
- Postura do diretor na execução das decisões oriundas de órgãos superiores;
- Repasse das informações recebidas em reuniões e/ou através de malote;
- Acesso da comunidade escolar à direção;
- Flexibilidade nas ordens e/ou orientação da direção;
- Estratégias usadas e autonomia no emprego da verba oriunda da Administração Central da Fundação Educacional;
- Incorporação ao plano de ação da escola das sugestões apresentadas pela comunidade;
- Liberdade da escola na escolha de alternativas para superar necessidades materiais e financeiras da escola;
- Participação da escola na escolha dos encarregados: pedagógico e administrativo;
- Autonomia para elaborar, implantar e implementar projetos extracurricular elaborados pela escola.

4.3. Observação

A observação foi feita durante quatro semanas consecutivas em horários e turnos alternados, no pátio em horário de recreio; no horário de entrada e saída dos alunos, nas salas dos professores e na sala de coordenação.

4.4. Análise de documentos

Foram analisados os seguintes documentos:

- a) Lei n.º 957, de 22/11/95, que dispõe sobre a gestão democrática da Escola Pública e dá outras providências;
- b) Decreto n.º 16 963, de 24/11/95, que regulamenta a gestão democrática e o processo de escolha dos Diretores, Vice-diretores e Membros do Conselho

Escolar das Unidades de Ensino mantidas pela Fundação Educacional do Distrito Federal;

c) Plano de Ação da Escola.

As escolas da amostra não têm plano de ação. Quando questionado, nesse sentido, o vice-diretor de uma das escolas falou; “aqui o que nós queremos fazer está na mente, é combinado e depois executado”.

Em outra escola, a vice-diretora disse: “a escola não têm plano de ação, nós usamos o Currículo de Educação Básica das Escolas Públicas Do Distrito Federal”.

É inacreditável que no contexto atual em que se busca a democratização das escolas ainda se encontrem na direção pessoas com o pensamento de que uma minoria é suficiente para pensar, decidir e executar as questões da escola.

d) Proposta Curricular:

As escolas, no que diz respeito à proposta curricular, trabalham baseadas no Currículo da Educação Básica das Escolas do Distrito Federal.

Na análise desse documento várias colocações foram destacadas e comentadas frente ao que acontece na realidade de nossas escolas.

A gestão democrática realiza-se somente se não for encarada como concessão, mas como conquista de todos, efetivada por atos democráticos e relações cooperativas estabelecidas em níveis da realidade concreta (Currículo da Educação Básica das Escolas Públicas do DF, 1993, p. 492).

Na nossa opinião, as escolas estão dando os primeiros passos no processo de democratização e uma das maiores dificuldades é justamente a realização de atos democráticos como a elaboração da proposta pedagógica em que se busca a participação de todos os segmentos envolvidos no processo; a delegação de competência para que as decisões não fiquem centradas apenas na pessoa do Diretor. Embora, na prática, existam alguns mecanismos implantados como o Conselho Escolar, Direção Colegiada, processo eletivo para escolha do diretor, as coisas ainda acontecem como nas décadas passadas de modo que longe estamos de poder caracterizar as escolas como democráticas.

Segundo o documento, entende-se autonomia:

“Como a capacidade interna da comunidade educacional, através de seu projeto pedagógico, determinar seus objetivos e sua linha de ação a fim de se auto-realizar, no âmbito da responsabilidade social assumida”. (Currículo da Educação Básica das Escolas Públicas do DF, 1993, p.492)

O que observamos na prática, é que as escolas não estão preocupadas em que a comunidade participe e colabore com as ações a serem desenvolvi-

das. Percebe-se, ainda, a concentração das informações e decisões na pessoa do diretor e uma grande resistência em delegá-las a outras pessoas, de modo a se fazer um trabalho coletivo e cooperativo.

O documento analisado considera projeto escolar como sendo:

“Um documento que explicita o pacto político co-pedagógico-coletivo da escola, a intencionalidade da educação desejada pelos sujeitos da ação e o referencial de orientação da prática pedagógica, na busca de padrões significativos de qualidade de ensino.” (Currículo de Educação Básica das Escolas Públicas do DF, 1993, p. 495)

Como foi constatado, não existe projeto pedagógico nas escolas. Resta saber, como estão sendo desenvolvidas as ações educativas para alcance dos objetivos e das metas orientadoras do processo ensino aprendizagem.

Com relação ao conteúdo programático o documento apresenta o conjunto atualizado dos componentes curriculares do núcleo comum e as respectivas abordagens metodológicas. Faz alguns comentários com relação à mudança no processo ensino aprendizagem, mas afirma que:

“A mudança virá daqueles que vivem a pedagogia. Virá de dentro. Ocorrerá quando professores e alunos estabelecerem um processo interativo de enriquecimento recíproco, compartilhando experiências”. (Currículo de Educação Básica das Escolas Públicas do DF, 1993, p.47).

4.5. Entrevistas

a) Diretor

Analisando as entrevistas dos diretores, detectou-se que as dificuldades vivenciadas são praticamente as mesmas. Faltam recursos material, humano e financeiro para o bom desenvolvimento do processo ensino aprendizagem, falta autonomia administrativa e financeira para que se possa decidir e resolver com mais agilidade os problemas da escola.

Outro ponto detectado é que as escolas não desenvolvem nenhuma atividade no sentido de buscar a participação da comunidade nem de conhecer seus problemas e suas necessidades.

Evidenciou-se também que as escolas não têm plano de ação, instru-

mento indispensável para realização de um trabalho participativo e cooperativo onde todos se envolvem em busca de um interesse comum que é a aprendizagem do aluno.

Detectou-se, ainda, que uma das escolas, por manter turmas de 5^a a 8^a Séries, recebe pequena quantia do Fundo Nacional de Desenvolvimento Escolar (FNDE) mas não têm autonomia para usá-lo, pois seu destino já vem pré-determinado: será usado em materiais de consumo e pequenos reparos.

b) Presidente do Conselho Escolar

Na análise da entrevista dos presidentes, foi possível detectar que existe consenso entre os entrevistados no sentido de que o Conselho foi implantado com o objetivo de auxiliar o diretor na tomada de decisão, no levantamento das prioridades e na solução dos problemas nas áreas administrativas e pedagógica, visando ao bom funcionamento do processo ensino aprendizagem. Na prática, porém, isso não está acontecendo porque o Conselho não tem autonomia para resolver as questões relacionadas com a contratação de professores e servidores. Afirmam também, que entre as inovações na área de educação nos últimos tempos a criação do Conselho tem sido a mais importante por envolver a participação de todos os segmentos da escola em busca do mesmo objetivo que é a melhoria da qualidade do ensino. Segundo os presidentes entrevistados, o grande problema existente é a falta de autonomia administrativa, pedagógica e financeira. Esse fator vem sendo, ao longo do tempo, um grande entrave na solução das questões educacionais, não só das escolas estudadas, mas de todo o sistema de ensino. Percebe-se nas considerações que existe uma estreita relação entre a autonomia da escola, a democracia, o processo ensino aprendizagem e a qualidade de ensino. A autonomia funciona como mola mestre em torno da qual gira a democracia, pois não se pode dizer que uma escola é democrática se ela não tem autonomia para tomar as decisões necessárias ao bom desenvolvimento do processo ensino aprendizagem, que, por sua vez, servirá de termômetro para a boa ou má qualidade de ensino.

4.6 *Questionário*

a) Alunos

Dos 4 276 alunos matriculados nas escolas da amostra, 800 escolhidos, aleatoriamente, responderam ao questionário, que foi aplicado diretamente pelo pesquisador em sala de aula.

A tabela e o gráfico que se seguem mostram o resultado do questionário.

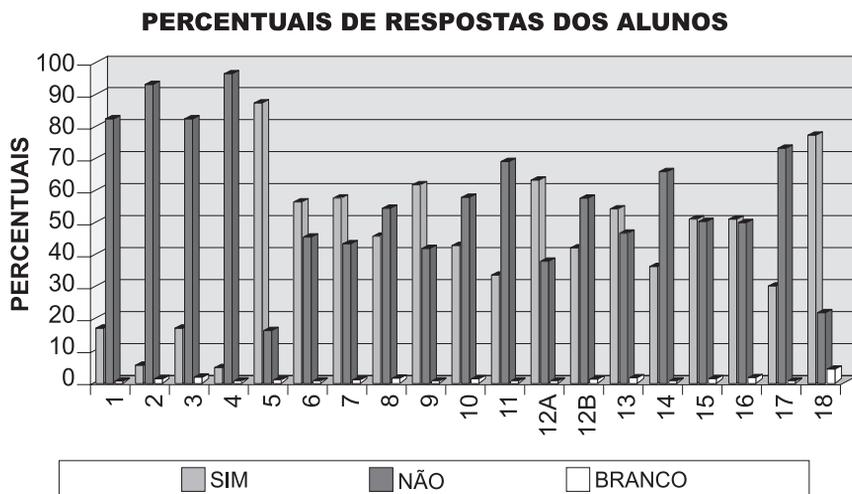
Tabela 1

<i>Resultado Questionários Aluno</i>							
Nº	QUESTÕES	SIM	%	NÃO	%	BRANCO	%
1	Conhece o plano de ação da escola?	133	16,62	658	82,25	9	1,13
2	Participou da elaboração do plano de ação da escola?	38	4,75	744	93,00	18	2,25
3	Participa de algum projeto extracurricular elaborado pela escola?	123	15,37	657	82,13	20	2,50
4	Faz parte de alguma agremiação da sua escola?	29	3,63	760	95,00	11	1,37
5	Considera o Conselho Escolar importante para solucionar os problemas da escola?	694	86,75	100	12,50	6	0,75
6	Considera fácil seu acesso à direção quando necessita consultá-la?	443	55,38	350	43,75	7	0,87
7	Na sua opinião direção e professores se relacionam bem com os alunos?	450	56,25	332	41,50	18	2,25
8	Direção e professores dão oportunidade ao aluno de expor suas idéias?	355	44,38	426	53,25	19	2,37
9	Tomou conhecimento dos programas das disciplinas a serem desenvolvidas no decorrer do ano letivo?	476	59,50	320	40,00	4	0,50
10	Na sua opinião as informações junto à secretaria são de fácil acesso?	333	41,63	454	56,75	13	1,62
11	Considera que o horário de funcionamento da secretaria atende suficientemente à comunidade escolar?	254	31,75	540	67,50	6	0,75
12	Na sua opinião direção e professores são:						
	a) claros nas suas decisões?	500	62,50	288	36,00	12	1,50
	b) transparentes nas suas decisões?	328	41,00	452	56,50	20	2,50
13	Considera a direção dinâmica e presente nas atividades da escola?	424	53,00	354	44,25	22	2,75
14	Acha que direção e professores buscam sempre variar as atividades da escola?	270	33,75	515	64,38	15	1,87
15	Na sua opinião professores e alunos trabalham integrados buscando os objetivos da escola?	394	49,25	387	48,38	19	2,37
16	Gosta do trabalho que está sendo desenvolvido pela direção da escola?	391	48,88	380	47,50	29	3,62
17	Já discutiu com o diretor e ou professor a respeito de alguma atividade realizada na escola?	216	27,00	577	72,13	7	0,87
18	Gosta de estudar nesta escola?	605	75,63	150	18,75	45	5,62

Obs: Número de alunos participantes: 800

Pela análise da tabela pode-se observar que das 18 perguntas do questionário, 10 tiveram predominância negativa e estão diretamente relacionadas com o funcionamento da escola e com a participação dos alunos no processo ensino aprendizagem. As 8 restantes, com predominância positiva, estão ligadas mais diretamente ao relacionamento entre aluno, professor e direção.

É interessante destacar que, por um lado, isto é um indicador de que as escolas pesquisadas estão longe de vivenciarem o modelo de escola democrática proposta para os dias atuais. Por outro lado, temos um indicador de bom relacionamento. Contudo, sabemos que o relacionamento isolado do bom funcionamento e da participação não é suficiente para caracterizar uma escola como democrática e autônoma.



O gráfico acima foi elaborado com base nos percentuais da tabela I, no sentido de mostrar com transparência a predominância das respostas negativas e afirmativas relacionadas anteriormente.

b) Professores

Dos 267 professores das escolas pesquisadas, 60 escolhidos aleatoriamente responderam ao questionário. Com o objetivo de mostrar o resultado obtido apresentamos a tabela e o gráfico abaixo:

Tabela II

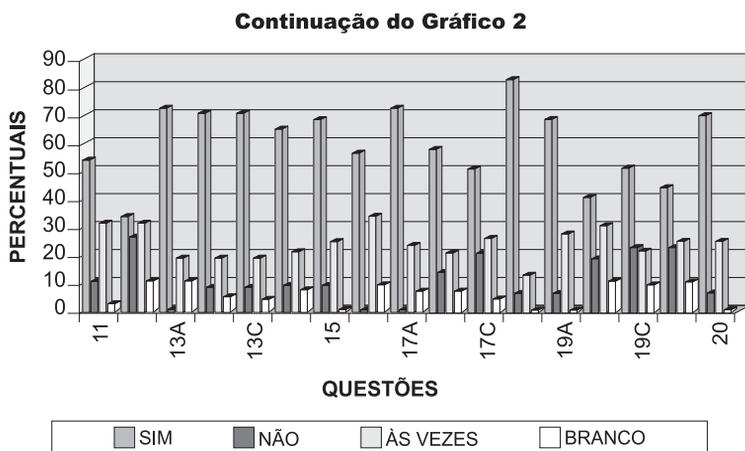
Resultado Questionários Professores									
Nº	QUESTÕES	SIM	%	NÃO	%	ÀSVEZES	%	BRANCO	%
1	Considera importante a participação na escolha da direção?								
	a) dos pais?	44	73,34	6	10,00	8	13,33	2	3,33
	b) dos alunos?	47	78,33	9	15,00	0	0	4	6,67
	c) dos professores?	46	76,67	7	11,67	6	10,00	1	1,66
	d) dos servidores?	48	80,00	7	11,67	4	6,67	1	1,66
2	A direção lhe dá oportunidade de participar das decisões nas áreas:								
	a) administrativa	12	20,00	26	43,33	20	33,34	2	3,33
	b) pedagógica?	35	58,33	10	16,67	15	25,00	0	0
	c) política?	25	41,67	15	25,00	16	26,66	4	6,67
3	Como docente, tem espaço para expor suas idéias e esclarecer suas dúvidas junto à direção e aos colegas?	39	65,00	6	10,00	15	25,00	0	0
4	O corpo docente tem fácil acesso ao material didático existente:								
	a) na biblioteca?	42	70,00	5	8,33	11	18,34	2	3,33
	b) nos laboratórios?	37	61,67	3	5,00	12	20,00	8	13,33
	c) na sala de audiovisual?	35	58,34	5	8,33	15	25,00	5	8,33
5	A instituição oferece os recursos didáticos necessários ao desenvolvimento de suas atividades docentes?	24	40,00	14	23,33	22	36,67	0	0
6	A direção da escola está aberta à crítica, sugestões e inovação?	32	53,33	6	10,00	22	36,67	0	0
7	Tem participado da elaboração no Plano de ação da escola?	20	33,34	25	41,67	13	21,67	2	3,33
8	Na sua concepção, a atuação do Conselho Escolar facilita o trabalho da escola?	39	65,00	0	0	15	25,00	6	10,00
9	Participou de alguma reunião para para formação do Conselho Escolar?	20	33,34	34	56,67	5	8,33	1	1,66
10	O diretor é claro nas suas decisões?	36	60,00	10	16,67	9	15,00	5	8,33

Continuação da Tabela II

Resultado Questionários Professores									
Nº	QUESTÕES	SIM	%	NÃO	%	ÀSVEZES	%	BRANCO	%
11	A direção faz reuniões periódicas para colher informações e avaliar o trabalho que está sendo desenvolvido?	32	53,33	7	11,67	18	30,00	3	5,00
12	O diretor se preocupa em indicar membros do corpo docente para reciclagem, treinamento, palestras ou Seminários?	20	33,34	16	26,66	18	30	6	10
13	A direção se empenha em proporcionar segurança aos:								
	a) professores?	43	71,67	1	1,66	10	16,67	6	10,00
	b) alunos?	42	70,00	5	8,33	10	16,67	3	5,00
	c) funcionários?	42	70,00	6	10,00	10	16,67	2	3,33
14	A direção dá oportunidade a que os professores e alunos expressem suas idéias e opiniões?	39	65,00	5	8,33	12	20,00	4	6,67
15	A direção orienta para que o programa do curso seja apresentado aos alunos no início do ano letivo?	40	66,67	6	10,00	14	23,33	0	0
16	A direção é coerente em atitudes e decisões?	33	55,00	2	3,33	20	33,33	5	8,33
17	A direção designa membros da instituição para tarefas específicas?								
	a) professores?	43	71,67	0	0	13	21,66	4	6,67
	b) funcionários	34	56,67	10	16,67	12	20,00	4	6,67
	c) pais?	30	50,00	12	20,00	15	25,00	3	5,00
18	A direção exige o cumprimento dos horários de aula e de coordenação?	49	81,66	4	6,67	7	11,67	0	0
19	A direção busca aprovação em assuntos importantes antes de decidir?								
	a) dos professores?	40	66,67	4	6,67	16	26,66	0	0
	b) dos pais?	24	40,00	12	20,00	18	30,00	6	10,00
	c) dos funcionários?	30	50,91	13	21,66	12	20,00	5	8,33
	d) dos alunos?	26	43,34	13	21,66	15	25,00	6	10,00
20	A direção tem sentido de urgência e agilidade na solução dos problemas da escola?	41	68,33	4	6,67	15	25	0	0

Obs.: Número de Professores participantes = 60 %

Analisando a tabela II detectamos que os professores consideram importante a escolha do diretor pelo processo eletivo, bem como acreditam que a boa atuação do Conselho Escolar facilita o trabalho da escola (questões 1 e 8). No que diz respeito às questões 2, letra a) e 7, que estão relacionadas com a participação de professor, pais e alunos nas ações das escolas, a predominância foi negativa. As demais questões estão diretamente ligadas ao tipo de gestão e tiveram predominância positiva. Isto nos leva a detectar a existência de um paradoxo, pois de um lado os professores afirmam que não há participação e por outro lado consideram a direção flexível. Assim pode-se inferir que, na prática, o que realmente falta é a vivência do exercício democrático, elemento essencial para a busca da democratização e da autonomia da escola



c) Servidores

As escolas da amostra possuem 111 servidores dos quais 40 foram escolhidos aleatoriamente para responderem ao questionário. Com a intenção de tornar transparente o questionário apresentamos a tabela III e o gráfico a seguir, que juntamente, com a explicação dão uma visão geral dos resultados.

Tabela III

<i>Resultado Questionários Servidores</i>							
Nº	QUESTÕES	SIM	%	NÃO	%	BRANCO	%
1	Tem acesso à direção, quando necessita consultá-la?	38	95,00	2	5,00	0	0
2	Na sua opinião, direção e professores se relacionam bem com os servidores?	18	45,00	20	50,00	2	5,00
3	A direção dá oportunidade aos servidores de expressar suas idéias, sugestões e críticas?	21	52,50	19	47,50	0	0
4	Na sua opinião, a direção é clara nas suas decisões e orientações?	19	47,50	20	50,00	1	2,50
5	Conhece o plano de ação da escola?	8	20,00	32	80,00	0	0
6	Participou da elaboração do plano de ação da escola?	8	20,00	31	77,50	1	2,50
7	Considera importante a participação na solução dos problemas da escola:						
	Dos professores?	39	97,50	1	2,50	0	0
	Dos servidores?	39	97,50	1	2,50	0	0
	Dos pais?	36	90,00	3	7,50	1	2,50
	Dos alunos?	37	92,50	3	7,50	0	0,00
8	A direção faz reuniões periódicas para orientar e avaliar o trabalho desenvolvido pelo servidor	19	47,50	21	52,50	0	0
9	Considera que a escolha do diretor pelos professores, pais, alunos e servidores facilita o trabalho da escola?	36	90,00	4	10,00	0	0
10	Na sua escola existe Conselho Escolar?	36	90,00	4	10,00	0	0
11	Na sua opinião a direção tem autonomia para resolver os problemas cotidianos e emergenciais da escola?	23	57,50	16	40,00	1	2,50
12	Considera que o Conselho Escolar tem autonomia para tomar decisões:						
	Na área administrativa?	23	57,50	15	37,50	2	5,00
	Na área pedagógica	23	57,50	15	37,50	2	5,00
	Na área financeira?	21	52,50	18	45,00	1	2,50
13	Do seu ponto de vista o trabalho da direção junto com o Conselho Escolar trouxe mais autonomia para a escola?	28	70,00	11	27,50	1	2,50

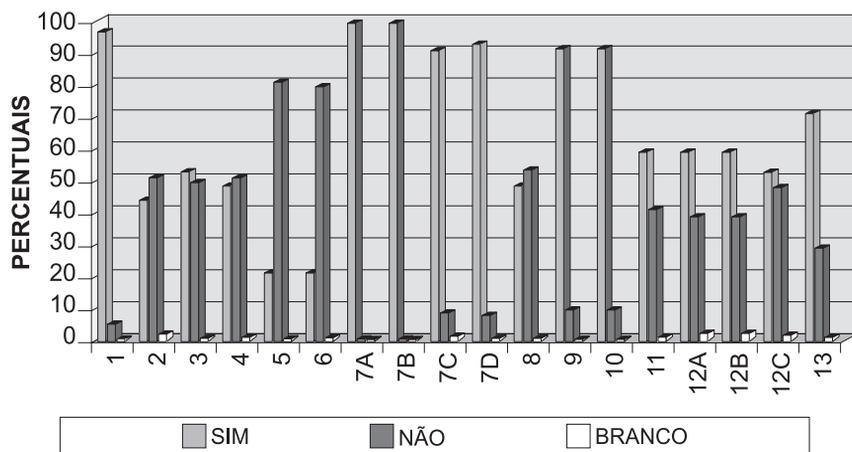
Obs.: Número de Servidores participantes: 40

Pela análise da tabela os servidores afirmam não existir bom relacionamento entre os três segmentos: direção, professor e servidor, bem como não têm participação nas ações da escola, e isto é reforçado quando dizem que não conhecem e nem participaram da elaboração do projeto pedagógico da escola. Diante dessas evidências, podemos inferir que as escolas realmente não praticam a democracia que, por sua vez, requer cooperação, interação e participação de todos àqueles que de uma forma ou de outra estão envolvidos no processo.

Outro ponto importante evidenciado na tabela é que os servidores afirmam que a escolha do diretor pelo processo eletivo e a criação do Conselho Escolar facilitam o trabalho da escola desde que complementado com a colaboração e a participação de todos os segmentos que compõem a escola. Como na prática as ações e decisões da escola continuam centralizadas esperando soluções vindas de cima para baixo, ou seja, vinda das esferas superiores, podemos inferir que esse procedimento dificulta a conquista da autonomia, que só será alcançada através de um trabalho participativo e cooperativo.

Detectou-se, ainda, que os servidores afirmam que a direção e o Conselho Escolar têm autonomia para resolver os problemas da escola. Percebe-se a contradição com o que foi afirmado anteriormente, pois se os fatores principais para a conquista da autonomia são a participação e a colaboração, como pode haver autonomia se esses dois elementos estão ausentes? É possível que os servidores tenham feito confusão com os termos autonomia e autoridade.

PERCENTUAIS DE RESPOSTAS DOS SERVIDORES



c) Pais e/ou Responsáveis

Dos 400 questionários enviados aos pais, através dos alunos, apenas 260 retornaram. Isto nos dá uma visão do tipo de comportamento dos pais com relação a escola. Neste momento, é importante lembrar a fala de um diretor:

“É muito difícil trazer a comunidade de pais do 2º grau, para a escola, pois eles transferem a responsabilidade para o filho e para a escola”.

Isto vem reforçar cada vez mais a não participação, a centralização das ações e a falta de exercício da democracia.

Acreditamos que se houvesse um trabalho sistemático incentivando a presença e a participação dos pais, com certeza teríamos respostas satisfatória, pois como diz o adágio popular: “água molhe em pedra dura, tanto bate até que fura”.

A tabela abaixo foi elaborada com base nos 260 questionários que efetivamente retornaram.

Tabela IV

<i>Resultado Questionário Pais e/ou Responsáveis</i>									
Nº	QUESTÕES	SIM	%	NÃO	%	ÀSVEZES	%	BRANCO	%
1	Tem participado de alguma atividade desta escola?	49	18,85	155	59,62	50	19,23	6	2,30
2	Está satisfeito (a) com as atividades desenvolvidas pela escola na área de:								
	a) pedagogia?	162	62,31	32	12,31	52	20,00	14	5,38
	b) administrativa?	142	54,62	31	11,92	74	28,46	13	5,00
3	Na sua opinião, o diretor as sugestões dos pais, para melhorar o trabalho da escola?								
		131	50,39	35	13,46	85	32,69	9	3,46
4	A direção informa os pais sobre os acontecimentos importantes da escola?								
		177	69,00	30	12,00	45	17,00	5	2,00
5	O que o/a levou a optar por esta escola?								
	a) a qualidade do ensino?	184	70,77	0	0	0	0	76	29,23
	b) informação ou opinião dos vizinhos?	36	13,85	0	0	0	0	224	86,15
	c) a aproximação da sua residência?	29	11,15	0	0	0	0	231	88,85
	e) a facilidade de acesso?	11	4,23	0	0	0	0	249	95,77
6	Tem participado de algum projeto elaborado pela escola?								
		11	4,23	226	86,92	15	5,77	8	3,08

Continuação da Tabela IV

Resultado Questionário Pais e/ou Responsáveis									
Nº	QUESTÕES	SIM	%	NÃO	%	ÀSVEZES	%	BRANCO	%
7	Como responsável por aluno, tem fácil acesso ao diretor, quando necessita consultá-lo?	166	63,85	35	13,46	50	19,23	9	3,46
8	Já ouviu falar do Conselho Escolar?	214	82,32	40	15,38	5	1,92	1	0,38
9	Faz parte do Conselho Escolar dessa unidade de ensino?	9	3,46	248	95,39	3	1,15	0	0
10	Considera o Conselho Escolar importante para ajudar solucionar os problemas da escola?	210	80,77	26	10,00	24	9,23	0	0
11	Acha que o horário de atendimento da secretaria atende, suficientemente, à comunidade escolar?	128	49,23	90	34,62	41	15,77	1	0,38
12	O diretor dá oportunidade aos pais para exporem suas idéias, sugestões e/ou críticas?	134	51,54	40	15,38	79	30,38	7	2,69
13	Na sua percepção, o diretor se preocupa em resolver com urgência os problemas da escola?	145	55,77	33	12,69	75	28,85	7	2,69
14	Do seu ponto de vista, a escola tem autonomia para resolver os problemas na área:								
	administrativa?	123	47,31	68	26,15	59	22,69	10	3,85
	pedagógica?	126	48,46	60	23,08	63	24,23	11	4,23
	financeira?	64	24,62	118	45,38	71	27,31	7	2,69
15	Na sua percepção, sendo autônoma a escola consegue resolver os problemas com mais facilidade?	155	59,62	45	17,31	53	20,38	7	2,69
16	Acha que a escolha do diretor pelos professores, pais e alunos facilita o trabalho da escola?	241	92,69	5	1,92	11	4,23	3	1,16

Obs.: Número de Pais e/ou Responsáveis participantes: 260

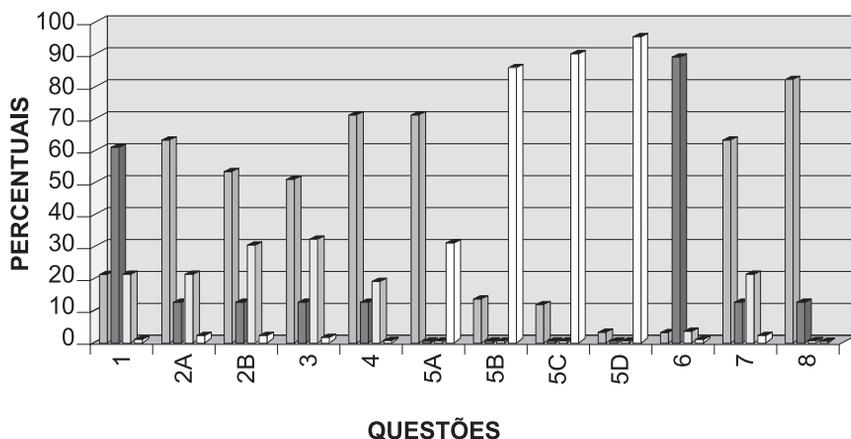
Analisando a tabela IV, observa-se que, das 16 questões, cinco tiveram respostas com predominância negativa e estão diretamente relacionadas com participação, autonomia e funcionamento da escolas. As demais questões tiveram respostas positivas e entre elas destacamos as de n.º 10 e 16 no sentido de que, na opinião dos pais, a criação do Conselho Escolar e a escolha do diretor pelos pais,

alunos e professores, facilitam o trabalho da escola. No nosso entendimento, esta afirmação só terá fundamento se, na prática, for desenvolvido um trabalho cooperativo e participativo, onde pais, alunos e professores possam efetivamente participar das ações e decisões da escola.

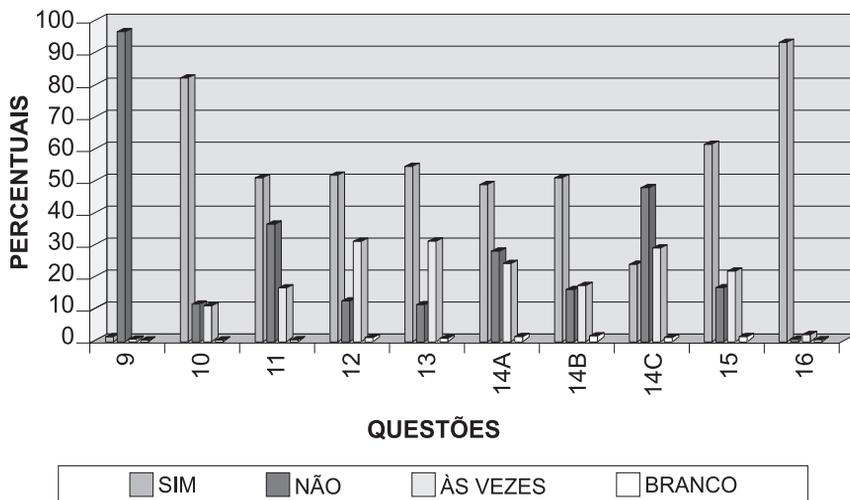
Outro ponto importante na análise é com relação à questão n.º 5 onde a quase totalidade dos pais afirmam Ter optado por essas escolas por causa da qualidade do ensino. Isto vem ao encontro de um dos parâmetros por nós apontado para a escolha dessas escolas como sujeito da amostra.

As questões 3, 4, 7, 12 e 13 tratam especificamente do estilo de gestão. Com base nas respostas, podemos inferir que os pais consideram a direção flexível. No nosso entendimento, esta afirmação reforça outras afirmações feitas anteriormente, no sentido que a teoria está divorciada da prática, ou seja, na prática não estamos sabendo solucionar os problemas democraticamente, isto é, buscando a participação daqueles que estão diretamente envolvidos, embora tenhamos algumas características favoráveis como por exemplo: a flexibilidade da direção. Em síntese, podemos dizer que falta nos nossos gestores o exercício de atos democráticos para que possamos conquistar a autonomia da escola, tão importante no desenvolvimento do processo ensino aprendizagem e na melhoria da qualidade de ensino. Em outras palavra, a direção pode ser flexível, responsável e comprometida, mas não canaliza estas qualidades para o trabalho participativo e isto dificulta a democratização da escola.

PERCENTUAIS DE RESPOSTAS DOS PAIS E/OU RESPONSÁVEIS



Continuação do Gráfico 4



O gráfico acima, mostra com mais clareza e objetividade a predominância das respostas.

5. Interpretação dos resultados

Em suma, com base na análise dos resultados coletados através da observação, análise de documentos, entrevistas e questionários, usados no trabalho de campo, os resultados da presente pesquisa podem ser interpretados como se seguem:

- As escolas pesquisadas têm o mesmo perfil e apresentam os mesmos resultados;
- Não têm projeto pedagógico próprio, baseiam-se no Currículo de Educação Básico das Escolas Públicas do Distrito Federal;
- A participação da comunidade limita-se a uma representação insignificante no Conselho Escolar;
- Percebe-se descuido da direção com relação à busca da participação da comunidade escolar e ao conhecimento do seus problemas e suas necessidades;
- É patente a falta de comprometimento da direção com o processo de democratização da escola;
- Constatou-se desinteresse dos pais com relação às questões da escola e com a aprendizagem dos filhos;
- Percebe-se que a preocupação maior da escola é transmitir o conteúdo, deixando de lado o desenvolvimento afetivo e social do educando;

- A falta de autonomia administrativa, pedagógica e financeira vem sendo um grande entrave na solução das questões educacionais;
- O Conselho Escolar é bem estruturado teoricamente, mas, na prática, emperrado por falta de autonomia e recursos financeiros;
- Há incoerência entre o discurso da direção que foi escolhida pelos segmentos da escola e a prática que essa direção exerce, sem a participação daqueles que a escolheram;
- As decisões e informações são centralizadas na pessoa do diretor, que revelam resistência em praticar delegações com receio de perda da autoridade.

Finalizando podemos afirmar que as escolas da amostra não têm autonomia e que, enquanto não se conscientizarem da importância de desenvolver um trabalho participativo e cooperativo, onde todos os envolvidos tenham interesses comuns e estejam comprometidos com o alcance dos objetivos pretendidos, jamais conquistarão essa autonomia. Em consequência não avançarão no processo de democratização, posto que a autonomia é pré-requisito para que aconteça a democracia nas escolas. Tampouco alcançarão o índice de qualidade necessário ao ensino médio na virada do século.

6. À guisa de contribuição

Na perspectiva de deixar algo que sirva de orientação e/ou registro para melhoria da gestão escolar no que se refere à conquista da sua autonomia e ao desenvolvimento de seu processo de democratização e, conseqüentemente, da melhoria qualitativa do ensino aprendizagem, consideramos indispensável as seguintes recomendações:

- O diretor deve se conscientizar de que a autonomia é uma conquista e que essa conquista só se efetivará quando a escola passar a assumir o compromisso e a responsabilidade de suas ações;
- A escola deve procurar interagir, juntamente com os segmentos que compõem a comunidade escolar, no sentido de fazer um trabalho participativo, onde todos conhecem o que, o porque e para que estão buscando os mesmos objetivos;
- O diretor deve conscientizar-se de que não pode decidir sozinho a respeito de assunto de interesse de centenas de pessoas para evitar o risco de tomar decisões que tragam prejuízos a outrem ou mesmo a toda a coletividade;
- A direção deve procurar conhecer os problemas e as necessidades da comunidade onde a escola está inserida, para então elaborar o projeto pedagógico da escola, com participação efetiva dos professores, servidores, pais e alunos, a fim de que todos conheçam e assumam a responsabilidade pelo alcance dos obje-

tivos e das metas que foram traçadas como principais para o desenvolvimento do processo ensino aprendizagem da escola;

- É necessário que direção e conselho escolar trabalhem em harmonia sem que um iniba a ação do outro, ou que um se prevaleça do outro para tomar decisões;

- A escola deve começar a praticar atos democráticos tais como delegação de competência, descentralização das ações e das informações, participação na elaboração de seu projeto pedagógico, e outros que contribuam para tornar a escola mais livre, mais independente, em síntese, mais autônoma;

- A escola precisa livrar-se da dependência passiva do Estado, isto é, precisa deixar de ser apenas cumpridora das ordens e determinações impostas de cima para baixo e passar a assumir juntamente com a comunidade escolar a responsabilidade e as conseqüências de suas ações. Assumindo essa postura, tornar-se-á mais fácil a conquista de sua autonomia, indispensável ao processo de democratização da escola de qualidade.

Referências bibliográficas

AZANHA, José Mário Pires de. *Autonomia da escola, um reexame*. Fundação para o Desenvolvimento da Educação - FDE, Série IDÉIAS 16. São Paulo, 1993.

DALARI, Dalmo de Abreu. *Que é participação política*. Coleção Primeiros Passos, 104. 12ª ed., São Paulo: Brasiliense, 1994.

DEMO Pedro. *Participação é conquista: noções de política social participativa*. 2ª ed., São Paulo: Cortez, 1993.

FUSARI, José Cerchi. *A construção da proposta educacional e do trabalho coletivo na unidade escolar*. Fundação Para o Desenvolvimento da Educação - FDE, Séries IDÉIAS, 16, São Paulo, 1993.

MELLO, Guiomar Namó de. *Autonomia da escola: possibilidades, limites e condições*. Cadernos Educação Básica - Série Atualidades Pedagógicas, vol. 6. Brasília: MEC, 1993.

_____. *Social Democracia e Educação: Teses para discussão*. Coleção Polêmicas do nosso tempo, 33. 2ª ed.. São Paulo: Cortez, 1990.

MINISTÉRIO DE EDUCAÇÃO E CULTURA - MEC. *Promoção da autonomia escolar em Minas Gerais*. Cadernos Educação Básica - Série Inovações, vol. 01. Brasília: MEC, 1993.

NOSELLA, Paolo. A dialética da administração escolar. In: *Educação e Sociedade*. 1982, II, 92-98.

OLIVEIRA, Romualdo Portella de. *A construção da proposta educacional e do*

- trabalho coletivo na unidade escolar*. Fundação Para o Desenvolvimento da Educação - FDE, Séries IDÉIAS, 16, São Paulo, 1993.
- PILETTI, Nelson. *Estrutura e funcionamento do ensino de 2º grau*. São Paulo: Ática, 1990.
- RIOS, Terezinha Azevedo. A autonomia como projeto - horizonte ético - político. In: *A autonomia e a qualidade do ensino na escola pública*. Fundação para o Desenvolvimento da Educação - FDE, Série IDÉIAS, 16, São Paulo, 1993.
- RODRIGUES, Neidson. *Da mistificação da escola à escola necessária*. São Paulo: Cortez, 1989.
- ROSEFIELD, Denis L. *O que é democracia*. 5ª ed., São Paulo: Brasiliense, 1994.
- SANDER, Benno. *Administração da educação no Brasil, evolução do conhecimento*. Fortaleza: Edições UFC, 1982.
- _____. *Consenso e conflito. Perspectivas analíticas na pedagogia e na administração da educação*. São Paulo: Pioneira, 1984.
- SAVIANE, Demerval. *Escola e democracia*. Coleção Polêmicas do Nosso Tempo. 29ª ed., Campinas, São Paulo: Editora Autores Associados, 1995.
- SEVERINO, Antônio Joaquim. *Metodologia do trabalho científico*. 19ª ed., São Paulo: Cortez, 1993.
- SILVA, Rose Neubauer. *A qualidade do sistema de ensino e a autonomia da escola*. Fundação para o Desenvolvimento da Educação - DE, Série IDÉIAS, 16, São Paulo, 1993.
- XAVIER, Antonio Carlos da R.; AMARAL SOBRINHO, José; MARRA, Fátima. *Pesquisa sobre gestão das escolas públicas*. Brasília, IPEA, 1993.
- _____. *Gestão da qualidade total nas escolas: um novo modelo gerencial para a educação*. Brasília: IPEA, 1991 (Texto para Discussão, n. 234)
- XAVIER, Antonio Carlos da Ressurreição; MELLO, Guiomar Nano; SOBRINHO, José Amaral; SILVA, Rosa Neubauer. *Gestão educacional: experiências inovadoras*. Org. Brasília, IPEA, 1995.

Resumo

O presente artigo trata da conquista da autonomia como pré-requisito do processo de democratização da escola pública de qualidade. Esclarece também a relação existente entre a autonomia, a democratização da escola e qualidade de ensino. Ele decorre de uma pesquisa qualitativa, no formato de estudo de caso, em três centros de ensino médio da rede pública de ensino do Distrito Federal. O pressuposto foi que muitos problemas da escola são causados pelo descomprometimento dos diri-

gentes nas tomadas de decisões, pela falta de um projeto pedagógico da própria escola e pela interação equivocada entre as pessoas que compõem a comunidade escolar. Serviu de referencial teórico para a presente análise das teorias do consenso e do conflito e seus reflexos na gestão escolar.

Palavras-chave: Autonomia, processo de democratização, escola pública

Abstract

The present article is about the granting of autonomy as a requirement for the democratic process of a high quality public school. It also clarifies the existing relationship between autonomy, school democratisation and the quality of teaching. This article is the result of a qualitative research in three public high schools in the Federal District. The conclusion was that many of the problems were caused by the leaders due to their lack of commitment in decision making and because of the absence of a pedagogical project in schools. And also the misguided interaction among people who are members of the school community. The consensus and conflict theories and their reflexes in the school administration served as a referential for the present analysis.

Kew words: autonomy, democratisation processs, public school

Resumen

El presente artículo aborda la conquista de la autonomía como un pre-requisito del proceso de democratización de la escuela pública de calidad. También esclarece la relación existente entre la autonomía, la democratización de la escuela y la calidad de enseñanza. Es el fruto de una encuesta cualitativa, en el formato de estudio de caso, en tres centros de enseñanza media de la red pública de enseñanza del Distrito Federal. El resultado ha sido que muchos problemas de la escuela son causados por la falta de compromiso de los dirigentes en las tomas de decisión, por falta de un proyecto pedagógico de la propia escuela y por la interacción equivocada entre las personas que componen la comunidad escolar. Han servido de referencia teórica para este análisis las teorías de consenso y de conflicto así como sus reflejos en la gestión escolar.

Palabras clave: autonomía, proceso de democratización, escuela pública

INFORMAÇÃO

1. Apresentação

O presente trabalho constitui parte integrante de um levantamento bem mais amplo e profundo sobre o potencial turístico da cidade de Luziânia (GO), realizado por professores e alunos do Departamento de Turismo da UPIS, dentro do convênio firmado entre a UPIS e a Prefeitura de Luziânia, em 1997. Fruto de pesquisas de campo, as quais incluíram visitas regulares ao Município e entrevistas com lideranças políticas e representantes de diversos grupos sociais locais, este trabalho específico ocorreu ao longo do segundo semestre de 1998.

Faz-se importante ressaltar que não se trata de um texto de cunho particularmente acadêmico, mas de comunicação com o perfil de relatório. A sua publicação tem por objetivo divulgar um dos resultados de atividade de extensão da UPIS, levando-a à reflexão de um público maior que apenas o envolvido na atividade em questão.

2. Introdução

Fundada a 13 de dezembro de 1746, pelo sertanista Antônio Bueno de Azevedo, a antiga Santa Luzia traz consigo um passado repleto de acontecimentos significativos, em sua memória, e um repertório importante de manifestações histórico-culturais, em seu patrimônio. Devido a seu notável valor, tais acontecimentos e manifestações não são referências apenas para o próprio município, mas também para o Planalto Central e para a nação brasileira, emergindo, ainda hoje, na vida cotidiana da população local. Podem ser encontrados nas paisagens naturais, em vários ambientes sociais e em ocasiões especiais, revelando-se a cada instante em que estamos em Luziânia - na Igreja do Rosário, nas casas coloniais do Centro Histórico, na tradicional Festa do Divino, na galinhada com pequi comum às refeições, nas lidas rurais, nas pinturas a óleo dos artistas, nas lendas e nos festejos populares, por exemplo.

Sem dúvida, a cultura não é fenômeno estático, pois sofre influências de padrões externos e do dinamismo histórico, deflagrado principalmente pelas novas

gerações e pelos eventos inesperados. Em Luziânia não é diferente. Sua cultura, que vem atravessando séculos, tem estado em contato com outras sociedades, basicamente as da região, por aí desempenhar um papel central nas atividades sócio-econômicas e políticas. Todavia, por ter sido um dos últimos arraiais a se consolidar no ciclo do ouro, no século XVIII (PALACIM in MEIRELES, 1996: 26) e deixado de ser rota dos tropeiros comerciantes, nesse período (PIMENTEL, 1996: 47), permaneceu mais isolada de influências vindas de fora do que as demais cidades, resguardando um estilo de vida próprio. Nem mesmo a decadência da produção aurífera e sua substituição pela produção agrícola e pecuária, em grandes fazendas no século seguinte, abriram a cidade a maior comunicação com o meio circundante, uma vez que possuíam mero caráter de subsistência.

Na verdade, a aproximação com os círculos exteriores só foi especialmente intensificada com a chegada de grandes levas de imigrantes, oriundos de diversos lugares, a partir do início da construção de Brasília, em meados dos anos 50. Fato este que inseriu Luziânia, com destaque, em nova perspectiva histórica: a moderna história nacional. Assim, o surgimento de estradas, empregos, diferentes opções e expectativas para a sua juventude, além de outras demandas para a localidade, acelerou e direcionou o processo de mudança cultural.

No presente, após os três grandes períodos que marcaram Luziânia – a fase do ouro, a das propriedades rurais e a da instalação da nova Capital Federal – um dos seus desafios é tratar de responder às questões da modernidade, sem descaracterizar-se, enquanto significativo núcleo das raízes goianas, e sem ser absorvida, enquanto mero entorno do Distrito Federal. “Talvez a cidade deve comportar-se exatamente como a dita senhora idosa, que no dia do seu aniversário repensa toda sua existência, como forma de viver o futuro” (COELHO, in BERNARDO, 1998: 38). Nesse sentido, a conservação e a preservação dos traços histórico-culturais, que ainda são presença marcante, adaptados às circunstâncias atuais, mostra-se fundamental para a manutenção dessa posição de prestígio, autonomia e relevância que vem sendo ocupada pela antiga Luziânia, a partir de sua fundação e ao longo do tempo.

Em consonância com esse quadro, portanto, o turismo pode aparecer como elemento articulador do tradicional com o moderno, revelando-se mais uma vocação do Município nesse movimento “(...) que mergulha no passado para prosseguir na modernidade” (COTRIM, 1996:20). Se bem planejadas, elaboradas e monitoradas, as ações direta e indiretamente relacionadas às atividades turísticas tendem a valorizar, resgatar e estimular a cultura nativa. Paralelamente, tendem a contribuir para o desenvolvimento sustentável, no qual a comunidade local decide

e participa ativamente, em seus próprios termos, dos seus rumos futuros.

Com base no *Inventário da Oferta Turística*, primeiro documento produzido pela UPIS, a respeito do potencial turístico de Luziânia (primeiro semestre/1998), realizou-se um breve estudo sobre as edificações e os monumentos centenários, o artesanato, as artes plásticas, os grupos étnicos, as personalidades ilustres, as festas religiosas, a culinária e a terapêutica popular. Ao buscar captar essas importantes expressões da história e da cultura local, objetivou-se conhecer o estado em que se encontram hoje para, em momento posterior, sugerir planos de apoio ou recuperação dentro de um projeto turístico global.

Devido ao intuito de diagnosticar o potencial histórico e cultural de Luziânia para o turismo, nesta etapa específica do trabalho mais amplo, foram aqui selecionados alguns dos atrativos enumerados no referido *Inventário* e outros que não haviam sido por ele apontados, mas que se mostraram relevantes o suficiente para integrar o presente levantamento. Nota-se que, até então, não havia a necessidade de detalhamento pormenorizado de cada um dos atrativos, mas apenas de indicadores que norteariam o desenrolar do então projeto turístico. Afinal, a amostra reunida pelo *Inventário* e por este estudo aponta para a enorme riqueza dos recursos de ordem histórico-cultural existentes no Município.

3. Centro histórico

A vista panorâmica de Luziânia mostra um traçado de ruelas íngremes, repletas de casarões e igrejas do século XVIII. No interior desse conjunto, há alguns exemplares que se destacam devido à primorosa qualidade arquitetônica, constituindo acervo bastante representativo no coração da cidade: o Centro Histórico.

Esse local traz, como pontos fortes, as Ruas do Rosário e São Benedito, onde se encontram construções coloniais, com padrões arquitetônicos peculiares, bem como o desenrolar da história de sua gente em objetos, fotos e escritos abrigados em tais edificações. Trata-se do mais valioso patrimônio histórico da cidade, uma vez que compõe um núcleo vivo do passado da comunidade.

Seu calçamento de pedras, suas pequenas praças, seus sobrados, reportam-nos a tempos longínquos e convidam-nos a uma viagem, levando-nos a resgatar as raízes luzianenses. Sua arquitetura retrata o barroco do século XVIII embora, com o passar dos anos, tenha adquirido características próprias.

Dentre as principais atrações do Centro Histórico, encontra-se a Igreja do Rosário. Tombada pelo Patrimônio Histórico Estadual, em 13 de outubro de 1980, tal edificação, dirigida pelo Padre Doutor Jerônimo Moreira de Carvalho, foi

construída por quatrocentos escravos no século XVIII e, atualmente, abriga algumas curiosidades e uma rica história de sua própria existência. Por exemplo, narra-se constantemente o fato de os escravos terem sido enterrados dentro dela, embaixo do piso de madeira, bem como o ter sido uma resposta dos cativos à discriminação que sofriam, na Igreja Matriz de Santa Luzia, a qual era freqüentada pelas famílias nobres da época.

Pode-se, também, dizer que é um dos símbolos da cidade. Embora seus paredões sejam de terra socada, resistentes, tanto que sustentaram por anos o arcabouço do telhado, o prédio está interditado, desde outubro de 1997. Encontra-se em estado precário, necessitando de mais uma urgente restauração, dentre as várias a que já foi submetida, tendo inclusive suas torres e sacristias modificadas, em relação ao projeto original. Acontecimento esse que aponta para a necessidade de uma restauração bem acompanhada e responsável, inclusive em relação ao seu interior. Afinal, as obras de arte nela existentes mostram a competência e a habilidade de seus autores, destacando-se o trono de Nossa Senhora, que abençoa o povo, com o Menino Jesus e o rosário nas mãos. É sabido que há empenho do Governo do Estado, da Prefeitura, de iniciativas privadas e órgãos não-governamentais nesse sentido.

A atual Igreja Matriz começou a ser edificada em 1765, sendo inaugurada em 1767, mesmo sem ter sido finalizada. Antigos moradores da cidade contam que sua construção partiu da forte necessidade da população da época em possuir um templo religioso com as proporções de uma Matriz, e também devido ao fato de os brancos da época não se misturarem com os negros da Igreja do Rosário.

Várias foram suas etapas de construção, segundo conta Antônio Pimentel (1994: 96):

“Em 1772 deu-se começo à construção das duas torres da matriz, segundo planta do arquiteto João Duarte, observando-se as seguintes medidas: do chão do telhado, 18 metros; do telhado até a peanha, 6 ½ metros e da peanha ao cimo da cruz 4 metros e 30 centímetros; tudo em um total de 28 metros e 80 centímetros. A torre da esquerda desabou em data de 02.02.1914, e a da direita foi demolida até ao meio, em agosto de 1919. Na atualidade ela pouco traz de sua pujança inicial. Em seu interior encontram-se dois altares laterais, um do meado do século XVII e o outro do século XVIII, restaurados recentemente.”

A Cruz do Descobridor, que representa o marco do surgimento do povoado de Santa Luzia, foi colocada no ponto mais alto da cidade (Rua do Rosário) por

Antônio Bueno de Azevedo, logo na manhã seguinte ao descobrimento de grande quantidade de ouro em um dos riachos locais.

Instalada no Casarão do Centro Cultural José Dilermando Meireles, a Academia de Letras e Artes do Planalto foi fundada em 13 de dezembro de 1976, visando apoiar a cultura da região e assegurar o passado cultural da cidade, por meio da produção, do levantamento e da conservação do patrimônio cultural e artístico da língua, da literatura, das artes e das tradições tanto no Município quanto na região do Brasil Central. É, então, abrigo dos imortais das artes e das letras que tiveram grande destaque no Planalto Central, os quais nela estão retratados em óleo sobre tela – em quadros assinados pelo artista plástico Aluísio Santana.

Luziânia foi visitada por personalidades ilustres e sempre contou com pessoas de renome regional, nacional e internacional para a sua projeção e o seu crescimento sócio-econômico e político. Dentre eles, lembramos os visitantes Auguste de Saint-Hilaire e Johann Emmanuel Pohl, além dos luzianenses natos ou de coração Joseph de Mello Álvares, Evangelino Meirelles, Gelmires Reis, Plácido de Paiva, Professor Alarico, Joaquim Machado de Araújo, Joaquim Gilberto, Sebastião de Araújo Machado, Benedito de Araújo Melo, José Dilermando Meireles, Joaquim Domingos Roriz entre outros personagens ilustres.

Em 01 de abril de 1769, teve início a construção do Canal do Saia Velha, com aproximadamente 40 km de extensão. O canal trazia água do Ribeirão Saia Velha para facilitar a extração de ouro na região, sendo construído por escravos e inaugurado em setembro de 1770. Hoje, é uma referência histórico-cultural para o local.

Em uma bela construção antiga na Rua do Rosário, está atualmente situada a Casa da Cultura, que abriga significativo acervo composto por objetos usados no passado, fotografias e também produções de artista locais que conseguem, pela arte, retratar todo um leque de tradição e cultura da cidade, o que, sem sombra de dúvidas, possui um valor inestimável para a população municipal.

A Casa da Cultura tem o objetivo de zelar pelo patrimônio cultural local, resgatando as raízes culturais. Assim, é espaço aberto, por um lado, à visitação pública em geral e à visitação de estudantes do Município em particular. Por outro lado, é local destinado aos artesãos, não só para expor suas obras, como também para que possam ensinar sua arte às pessoas interessadas. O artesanato é consignado e os objetos antigos são geralmente doados. Alguns não foram restaurados e preservam as formas características originais.

Nesse espaço, encontra-se ainda a Sala Memorial Gelmires Reis, que foi inaugurada nas comemorações do centenário de nascimento deste ilustre historiador, jornalista, acadêmico e professor luzianiense, que muito contribuiu com suas

obras para a preservação da história da cidade. No local, pode-se conhecer um pouco de sua vida por meio de objetos de uso pessoal, fotos, correspondências e dos seus quase trinta livros publicados.

Cabe ressaltar que, até janeiro de 1992, a Casa da Cultura esteve instalada em um sobrado da Rua José de Melo, um bonito exemplar do patrimônio arquitetônico, propriedade da Prefeitura. Todavia, por más condições de conservação da edificação, foi transferida para outro lugar. Há idéias de que o referido sobrado, após recuperado, sirva para o funcionamento de uma escola de música, uma oficina de teatro, de artesanato e para cursos de pintura e de desenho.

Acredita-se que, diante de todo este precioso patrimônio histórico e cultural da cidade, deve-se ter um cuidado bastante especial para que não sucumba com o tempo e nem fique apenas representado por ruínas ou até mesmo por meras citações em livros de história. Recomenda-se desde já, portanto, o tombamento, a restauração e a conservação do patrimônio existente para que a cidade não perca referências importantes a sua identidade, nem tão pouco parte da sua história seja apagada pela implacável ação do tempo e da modernidade desenfreada.

4. Artesanato e artes plásticas

O artesanato de grande expressão regional transmite, em suas peças, toda a cultura nativa da terra tipicamente goiana, que vem desde o ciclo do ouro e das grandes fazendas de agricultura de subsistência e pecuária extensiva. Retrata toda uma complexa cultura local, deixando sempre a evidência de nele participar a unidade familiar.

A escultura da arte santeira, em madeira, deixa clara a forte religiosidade local. A fabricação artesanal de violinos e violoncelos leva-nos a um lado “bucólico” e romântico do século passado. O trabalho das fitas, das lantejoulas, dos panos e dos pratos coloca a mulher luzianense presente no artesanato local como elemento da união de esforços e de agregação dentro da tradição familiar goiana.

No barro da região, o escultor promove o artesanato, criando objetos para o adorno do lar e gerando assim divisas para o local. Tais peças são vendidas especialmente na tradicional Feira de Artesanato, que ocorre sempre nos fins de semana.

Em alguns momentos, fala-se do aproveitamento da Praça Três Bicas como espaço propício para o desenvolvimento de um projeto cultural, tendo o artesanato o seu lugar de destaque. Pensa-se na construção de estandes ao lado da choperia, onde possam ser comercializados produtos típicos, artesanais, postais e adesivos. Tudo isso, a ser realizado juntamente com a apresentação de bandas de música,

grupos de chorinho, corais, serestas e outros, além do tratamento da água das Três Bicas, tornando-a própria ao consumo.

Há ainda que mencionar a Escola de Arte Popular de Luziânia, a qual não está vinculada a nenhum órgão governamental, mas existe por dedicação e esforço do seu atual dirigente e artista plástico Sebastião Nonato dos Santos, mais conhecido por Sabá.

Reconhecidas e renomadas nacional e internacionalmente, encontram-se as artes plásticas de Luziânia. Destacam-se pelos pintores famosos, tais como os naturais de Luziânia, DJ Oliveira, Hely, Marcos Queiroz e outros, além dos de fora, tais como o paraense Japão, que no Município reside há dezenove anos.

5. Culinária

A culinária apresenta-se como característica marcante da cultura regional. Deve pouco aos saberes africanos e indígenas, pois suas raízes são basicamente do norte de Portugal, explicando-se pela adaptação antrópica. Realizada no seio da unidade familiar – com os produtos agropecuários da própria região, e apresentada com cardápio farto e especial nos festejos religiosos – por meio dela, pode-se ter, no mesmo alimento, à mesa goiana, entrelaçados os resultados das atividades econômicas, as expressões das devoções religiosas e as representações de várias relações sociais da região.

Os pratos típicos são muito antigos. Centram-se na enorme variedade de doces de frutas locais, no café abusivo e melado e na gordura e nos óleos. Somam-se a estes itens, a carne de porco, a galinha caipira, o quiabo, o leite, a mandioca, o milho, a guariroba, o pequi, as hortaliças em geral, assim como a aguardente. Realçamos aqui a cultura do milho, a qual sustenta exatamente a criação de outros produtos alimentícios: a criação de suínos e galináceos, as farinhas, as broas, os bolos, os curaus, as pamonhas, as pipocas. É, inclusive, bem conhecido o ditado popular: “Em tempo de pouco milho, há carestia, poucos leitões e poucos ciscantes.”

Enfim, trata-se de uma culinária tradicional, com forte influência dos hábitos dos imigrantes portugueses, adaptada às idiosincrasias do meio ambiente. Apesar disto, em seu valioso e significativo estudo sobre o Planalto Central, Paulo Bertran (1994: 175) lembra-nos que é deste século a perpetuação da culinária goiana em seu formato atual, bem como a sua troca com outros centros - em especial com a culinária do Triângulo Mineiro, da qual difere em detalhes e em alternativas de combinações.

Três são os intelectuais destacados em relação à fixação e reinvenção das centenárias tradições culinárias em épocas recentes. Nos anos de 1960 a 1970, a

famosa poetiza e doceira Cora Coralina realizou grande releitura de velhas receitas de quitutes e pães. Nos idos de 1970, Bariani Ortêncio escreveu a importante obra “Cozinha Goiana”. Em 1980, o literato e poeta, professor Aldair da Silveira Aires fundou, em Brasília e Goiânia, a casa “Forno de Barro”, divulgando a cozinha goiana em seus aspectos mais exóticos, como aponta Bertran (op.cit.): peixe na telha, guariroba na manteiga e outros.

Como o preparo e as refeições cotidianas ocorrem fundamentalmente em família, percebe-se que os moradores da cidade freqüentam de modo esporádico os restaurantes locais, como forma de reunir-se em comemorações, de encontrarem-se em lugares aprazíveis ou destinados aos passeios, nos fins de semana. Estes restaurantes são considerados uma opção gastronômica apenas para as camadas da população que não têm tempo suficiente de almoço para retornar à casa no dia-a-dia, nem recursos financeiros para pagar por uma alimentação nos moldes tradicionais.

Assim, os restaurantes recentes que tiveram maior êxito, enquanto empreendimento lucrativo e divulgador da cozinha goiana, foram “Chão Goiano” e “Antigamente”. Embora tenham sido fechados na cidade por motivos particulares, ambos ainda permanecem como importante referência culinária e cultural, principalmente, para os turistas e visitantes. Nota-se que as iniciativas em tal setor devem, portanto, tentar atingir um público externo e com maior poder aquisitivo, especialmente nos sábados, domingos, festas e feriados. Nesse sentido, vê-se, por exemplo, a disposição dos proprietários do restaurante “Tiririca” em oferecer comida típica, dois dias semanais, no atual estabelecimento e em abrir um outro, onde os sabores tradicionais sejam recuperados desde o ambiente às iguarias à mesa.

Dentro da gastronomia luzianense, destaca-se a tradicional e famosa marmelada, que inclusive recebeu prêmio na França, em uma exposição sobre “Províncias Brasileiras”, anos atrás. Fabricada em pequenas indústrias artesanais, o doce ainda hoje é obtido pelo processo caseiro. Conta-nos o Sr. Vasco Mello, membro de uma família que a produz há três gerações, que os jovens não têm interesse em aprender a fazê-la, comprometendo seriamente sua continuidade. Preocupa-o também a extinção do marmelo, que vem sendo causada pelo fungo “fusarium” nos marmeleiros da região. Tais problemas apontam para a necessidade urgente de apoio de instituições e autoridades locais e estaduais.

6. A Festa do Divino Espírito Santo

No ano de 1773, foi instituída esta festa, que ocorre 40 dias após a Páscoa, sendo a escolha dos festeiros feita pelo sistema de sorteio. A festa era

precedida de um bando peditório a que deram o nome de “Folia”, que perdura até hoje, montado em cavalos bem preparados e paramentados para percorrer toda a zona rural, dividida em bairros. Com o passar dos anos, tornou-se a festa mais popular e tradicional do Município. Por isto, é mencionada em relevo, no presente trabalho.

No seio da Festa do Divino, podem apreciar-se danças tradicionais, como a “catira”, bastante difundida no Centro Oeste do Brasil. Em Luziânia, é praticada por pessoas ligadas aos laços das famílias que colonizaram a anteriormente denominada Terra de Santa Luzia. Tal dança é realizada por ocasião de várias festas rurais, mas a encontramos principalmente durante os “Pousos de Folia” – momentos rituais da Festa do Divino Espírito Santo - nas principais fazendas do Município.

Também ligada à Festa do Divino, vê-se uma série de manifestações culturais como o artesanato, a religiosidade, as músicas e as comidas típicas. Afinal, a Festa sintetiza vários aspectos da cultura local, ao envolver doces, biscoitos, bebidas e comidas, assim como cultos a divindades celestes, os quais são a base da história popular e religiosa do local.

az-se importante o acompanhamento e o apoio do poder público às manifestações populares e religiosas que acontecem habitualmente no Município. Afinal, pode pensar-se em uma forma de participação e apoio dos órgãos de cultura no que tange à programação e organização desses eventos.

7. Considerações Finais

Como notas conclusivas, a respeito dos aspectos histórico-culturais de Luziânia, realçamos que, por entender patrimônio histórico equivalendo a um conjunto de elementos do passado da cidade, tratamos de observar o que constitui o acervo da comunidade local. Somado a isso, enxergamos aqui a cultura como expressão de um conjunto de representações e símbolos que mediam a relação e a organização social do ser humano luzianense com seu ambiente natural.

Sem dúvida, há diversos outros atrativos histórico-culturais que também podem ser considerados dentro de um plano de desenvolvimento turístico. Por exemplo: o Rego da Saia Velha, a Capela de Santa Bárbara, Danças Tradicionais como a Dança de Siá Maria Tereza, do Cará, dos Tapúios, do Boi, a Festa de Nossa Senhora do Rosário, a Festa de São Benedito, a Festa de São Sebastião e a Festa de Santa Luzia, além do Parque de Exposições durante a Festa do Peão e a Exposição Agropecuária, como lugar a ser aproveitado por expressões artísticas e artesanais locais.

Os atrativos, ora brevemente citados, são pontos chaves dos aspectos histórico-culturais e podem estar incluídos num roteiro que mostre aos visitantes uma expressiva face de Luziânia. Há, ainda, a possibilidade de se propor diferentes roteiros, de acordo com o perfil do turista e do tipo de turismo que se pretende realizar. Além disso, pode elaborar-se um calendário turístico que favoreça o dia-a-dia da população, englobando e respeitando suas manifestações e os circuitos espontâneos em sua cultura.

Como se vê no *Folders Goiás, Cultura Secular*, já é bastante reconhecido por entidades de fora e por visitantes o potencial turístico do Estado de Goiás em sua totalidade, confirmando a riqueza de Luziânia e a necessidade de se também inserir sua política dentro das diretrizes estaduais e nacionais:

“Coincide com o Ciclo do Ouro, minério fortemente explorado à época, o início dos povoados, que prosperaram e hoje são cidades cujos patrimônios estão orgulhosamente preservados por seus habitantes, com as tradições, o folclore, o rico artesanato, a beleza secular dos casarios coloniais e a religiosidade, dão um charme todo especial a Goiás. Constituindo-se objeto de grande interesse de autoridades governamentais, pesquisadores e visitantes das mais diversas e longínquas localidades. A beleza natural existente nestas cidades e arredores valoriza a exuberância de suas obras e monumentos datados de mais de duzentos anos, oferecendo ao visitante um quadro harmônico e rico em histórias, contadas por seus próprios moradores.”

Na verdade, todo patrimônio histórico-cultural, quando bem valorizado e preservado, pode se tornar um atrativo turístico. Por isso, devem ser aproveitadas as oportunidades que Luziânia possui para consolidar uma política de turismo eficiente e duradoura, de forma a servir também como instrumento para o seu desenvolvimento econômico. Afinal, como é há muito sabido, o turismo constitui-se em potente motor econômico, capaz de estimular as economias, através da rápida criação de divisas, empregos e investimentos. No caso específico de Luziânia, onde construções, igrejas e monumentos estão edificados tão próximos a uma arquitetura ultramoderna, como a de Brasília, vemos que se pode pensar com sucesso no desenvolvimento do seu turismo histórico e cultural por vários ângulos e em diversas dimensões.

Tal turismo, que não se caracteriza pela viagem em si, mas por suas motivações artísticas e de conhecimentos gerais em relação a um patrimônio determinado, necessita de todo um tratamento especial do setor público e privado, conjuntamente com a população nativa. Somente a partir de uma política de turismo séria e respeitosa, que valorize e preserve todo esse precioso recurso, é que se pode

pensar no seu desabrochar.

Parece, sem dúvida, que a consciência de tal situação já se encontra presente entre vários grupos sociais de Luziânia - haja vista a presente dedicação da Prefeitura Municipal, concomitantemente com suas secretarias, no estudo ora apresentado. Além disto, nota-se que diversos artistas, artesãos, escritores, lideranças políticas e comunitárias vêm discutindo o Projeto de Lei do Executivo que estabelece a competência, a composição e a classificação do Conselho Municipal de Cultura (BERNARDO, 1998: 59).

Contudo, é necessário e urgente que um trabalho de reflexão e estímulo à cidadania seja promovido junto à população, em especial junto às crianças e aos adolescentes do Município, despertando-lhes o senso de valorização, preservação e conservação do patrimônio histórico-cultural local. Para tanto, em primeiro momento, a parceria com os meios de comunicação e as escolas é fundamental no referido processo de conscientização da população. Em uma etapa posterior, deve-se dar andamento ao trabalho de conscientização e responsabilidade de grupos específicos, assim como à formação de bons profissionais na área do turismo local.

Notas

* Ressalta-se que a coordenação geral desse convênio ficou a cargo da chefia do Departamento de Turismo, na pessoa da Prof^a Ariádne Pedra Bittencourt. Concomitantemente, as coordenações técnicas dos três produtos previstos – *O inventário da oferta turística*, *O diagnóstico da oferta turística* e *O prognóstico da oferta turística* – foram destinadas às Prof^{as} Carla Lopes e Maria José Quintas. *O diagnóstico da oferta turística* contou com a participação do prof. Lúcio Carlos de Carvalho Santos e com a presente autora, sendo finalizado no primeiro semestre do corrente ano. O último produto, *O prognóstico da oferta turística*, encontra-se ainda em desenvolvimento.

Referências Bibliográficas

- BERNARDO, Esther S. T. *Patrimônio histórico e cultural do município de Luziânia (GO)*. Departamento de Turismo/Faculdades de Ciências Exatas, Administrativas e Sociais/UPIS, monografia, junho de 1998.
- BERTRAN, Paulo. *História da terra e do homem no Planalto Central – eco-história do Distrito Federal - do indígena ao colonizador*. Brasília: Solo, 1994.
- BRITO, Célia Coutinho S. *A mulher, a história e Goiás*. Goiânia: ACT, 1982.
- COTRIM, Márcio. Reencontro com a história. In: MEIRELES, José D. e PIMENTEL,

Antônio (orgs.). *História do Planalto*. Coletânea, Luziânia:Academia de Letras e Artes do Planalto, 1996.

Folders Goiás, *Cultura secular*. SICTUR, Secretaria de Estado da Indústria, Comércio e Turismo. Governo de Goiás, s/d.

Inventário de oferta turística. Departamento de Turismo/Faculdades de Ciências Exatas, Administrativas e Sociais/UPIS. Mimeo, 1998.

MEIRELES, José Dilermando. Do arraial de Santa Luzia à Luziânia de hoje. In: MEIRELES, José D. e PIMENTEL, Antônio (orgs.). *História do Planalto*. Coletânea, Luziânia:Academia de Letras e Artes do Planalto, 1996.

PIMENTEL, Antônio. Cel. Joseph de Mello Álvares - o tempo e o Espaço. In: MEIRELES, José D. e PIMENTEL, Antônio (orgs.). *História do Planalto*. Coletânea, Luziânia:Academia de Letras e Artes do Planalto, 1996.

Resumo

O presente trabalho refere-se a um breve levantamento dos aspectos histórico-culturais da cidade de Luziânia. Parte de um estudo mais amplo, que envolveu professores e alunos do Departamento de Turismo, em diferentes etapas de uma parceria entre a UPIS e a Prefeitura de Luziânia. Seu principal objetivo foi relatar potencialidades turísticas da referida cidade, resultando numa primeira aproximação da autora com o patrimônio histórico-cultural da referida cidade.

Palavras-chave: Patrimônio, potencialidades turísticas, Luziânia (GO).

Abstract

The present work is geared towards a brief survey of the historic and cultural aspects of the town of Luziânia (GO). It is part of a wider study which involved teachers and students from the Tourism Department at various stages of a partnership between UPIS and the local government (Mayor's Office) of Luziânia. The main object was to determine the touristic potential of the town in question., resulting in the author primarily coming to grips with its historic and cultural patrimony.

Kew words: Patrimony, touristic potencialities, Luziânia (GO)

Resumen

El presente trabajo se refiere a un breve estudio de los aspectos históricos y culturales de la ciudad de Luziania, y es parte de un estudio más amplio, en que también participaron profesores y muchos alumnos del Departamento de Turismo, en distintas etapas de una unión entre la Facultad UPIS y la intendencia de Luziania (GO). Su principal objetivo fue relatar los atractivos turísticos de la referida ciudad, resultando en una primera aproximación de la autora con su patrimonio histórico-cultural.

Palabras clave: Patrimonio, potencialidades turísticas, Luziânia (GO)

O Departamento de Turismo da UPIS vem desenvolvendo, desde o primeiro semestre de 1998, no âmbito da disciplina História da Cultura, um estudo radiográfico dos museus do DF. A idéia nasceu ao ser verificada a importância e o protagonismo que os museus vêm assumindo na indústria do turismo, mundo afora, o que contrasta fortemente com o panorama turístico e museológico brasileiro. Apesar de os museus se apresentarem como elementos extremamente positivos, integrando cultura e lazer, o Brasil ainda não despertou para essa possibilidade, o que nos leva a questionar quais os motivos desse abandono, iniciando nossa reflexão pelo Distrito Federal.

Para tanto, a referida disciplina teve seu programa estruturado, de forma que os alunos tivessem a oportunidade de discutir um referencial teórico (1) que lhes permitisse refletir sobre a situação museológica da Capital Federal e, num segundo momento, o associassem à prática do trabalho de campo e à observação analítica da *praxis*. O objetivo era levar o futuro profissional de Turismo a questionar sobre o papel social dos museus, a partir do estudo de sua trajetória histórica, bem como das ideologias que orientam o seu funcionamento. Ao mesmo tempo, buscou-se provê-lo de instrumentos de avaliação que o auxiliassem na compreensão da realidade das instituições museológicas e, assim, na área de Turismo, poder atuar como agente transformador desse quadro.

O resultado do projeto materializa-se em 25 relatórios de visita, nos quais são analisados diversos aspectos relativos ao funcionamento dos museus. Do ponto de vista metodológico, procedeu-se à elaboração de roteiros que orientassem a observação de forma a obter um panorama complexo da realidade: proposta e objetivos do museu, exposição e preservação do acervo, integração com a comunidade, estrutura administrativa, financiamento da instituição. Foram, esses, os eixos que, desdobrados em subitens, nortearam a observação. As equipes que levaram a cabo esse trabalho (2) tiveram o cuidado de realizar, pelo menos, duas visitas a cada museu; uma, solicitando a colaboração da instituição e declarando seu objetivo científico e, a outra, efetuada anonimamente, com o fim de comprovar as informações colhidas na primeira etapa.

I - MUSEUS E SALAS MUSEOLÓGICAS VISITADOS

- 1 - Museu da Academia Nacional de Polícia
- 2 - Museu da Previdência e Assistência Social
- 3 - Memorial JK
- 4 - Espaço Oscar Niemeyer
- 5 - Espaço Lúcio Costa
- 6 - Museu Histórico de Brasília
- 7 - Museu Nacional de Gemas
- 8 - Museu do Catetinho
- 9 - Museu do Palácio do Itamaraty
- 10 - Museu de Valores do Banco Central
- 11 - Museu Postal e Telegráfico da ECT
- 12 - Museu do Supremo Tribunal de Justiça
- 13 - Museu de Armas e Entorpecentes
- 14 - Museu Vivo da Memória Candanga
- 15 - Museu da Imprensa
- 16 - Museu do Tribunal Superior Eleitoral
- 17 - Instituto Histórico e Geográfico do DF
- 18 - Museu de Geociências da UnB
- 19 - Museu da Caixa Econômica Federal
- 20 - Museu Histórico de Planaltina
- 21 - Museu do Supremo Tribunal Federal
- 22 - Museu do Corpo de Bombeiros do DF
- 23 - Museu da Câmara dos Deputados
- 24 - Museu do Senado Federal
- 25 - Museu Brasileiro de Contabilidade

II - ASPECTOS OBSERVADOS

1. Dados gerais da instituição

Sob este item foram anotados o nome do museu, localização, data de fundação, objetivo, público-alvo.

Embora todos os museus tenham um objetivo claramente delineado, assim como o tipo de público que pretendem atingir, comprovou-se que, via de regra, a exibição do acervo está longe de permitir o alcance do objetivo, por não existir

qualquer processo de atração que motive o público-alvo a visitá-lo.

No que tange à exibição, a grande maioria das instituições museológicas do DF ainda acredita que o objeto fala por si só, em um processo de fetichização do acervo, exposto de forma descontextualizada. Como exemplo mais emblemático citamos o Museu da Academia Nacional de Polícia onde, além de exibir objetos sem placas de identificação, se aglomeram vitrines e prateleiras de difícil contextualização. Em contraste, o Museu Vivo da Memória Candanga e o do Catetinho são exceções dignas de menção, tal o cuidado que demonstram na ambientação.

Já no que respeita à consecução do objetivo dos museus, devemos salientar que a maioria não se preocupa em verificar se a exibição do acervo permite alcançá-lo. Assim, é comum, principalmente entre as salas museológicas dos Ministérios e Tribunais Superiores, a exposição de mobiliário proveniente de suas antigas sedes no Rio de Janeiro, que pouco ou nada auxilia na compreensão do passado dessas instituições. Citando como exemplo o Museu do Supremo Tribunal de Justiça, cujo objetivo é mostrar a evolução da Justiça no Brasil, o público acaba vendo uma exibição de mobiliário antigo, peças decorativas, paramentos da magistratura, uma galeria de retratos dos antigos presidentes desse Tribunal, e até uma inexplicável placa esmaltada onde se lê o número 231 que, no Rio de Janeiro, assinalava o gabinete de um desembargador. O Museu do STJ é, talvez, no DF, o caso mais ilustrativo da distância entre o objetivo e a exibição museológica. O próprio cartaz que anuncia o museu mostra quatro cadeiras antigas de diferentes estilos, o que, sem dúvida, mais seria apropriado para um museu de artes decorativas, mas em nada contribuindo quando o objetivo está vinculado à justiça. Afora algumas vitrines que exibem originais de processos jurídicos famosos, o fato é que o público que visita o museu jamais conseguirá apreender os destinos da Justiça no Brasil, a partir de uma exposição que privilegia a biografia de alguns filhos ilustres da instituição, com um viés que beira o culto ao personalismo.

Assim, o acervo apresenta-se como um dos empecilhos à realização do objetivo. Outro exemplo é o do recém criado Museu da Previdência e Assistência Social. Em que pese o levar em consideração normas básicas de museologia, não conseguiu resistir à tentação de expôr objetos de arte doados à Legião Brasileira de Assistência (LBA), desviando a atenção do visitante. Este é, portanto, um elemento que comumente acaba por afastar os museus de seu objetivo: a dificuldade em decidir que peças são realmente significativas para traduzir aquela mensagem ao público. Em outras palavras, é a distância entre semiótica e museu.

Com relação ao público-alvo, praticamente todos os museus desejam atrair as escolas dos sistemas público e particular do DF, bem como a comunidade em geral. Já as salas museológicas dos Ministérios e Tribunais fazem também referência aos servidores públicos de modo particular. Nesse aspecto, encontramos unidade de conduta, posto que nenhum museu declarou desenvolver qualquer programa de promoção ou divulgação sistemática junto ao seu público-alvo. Os museus abrem as portas e esperam ser procurados. Quando interrogados sobre as deficiências dessa conduta passiva, as respostas se resumem a promessas ou referências a projetos futuros. Por outro lado, tampouco pudemos perceber interesse em canalizar outras atividades para os museus, tais como palestras, concertos, desfiles, o que, para instituições que apresentam exposições às vezes pouco chamativas, induziria à “visita de repetição”. O Museu do Catetinho chegou a realizar uma noite de serestas, cujo projeto foi, inexplicavelmente, abandonado. O Memorial JK e o Instituto Histórico e Geográfico realizam palestras em seus respectivos auditórios; entretanto, não chegam a entusiasmar o público.

2. Acervo

Sob este item observou-se: qualidade e tipo dos objetos custodiados, registro técnico das peças, conservação do acervo, exposição das peças, sistema de empréstimo, reserva técnica.

- As peças expostas nos museus estudados são, quase sempre, originais e, na sua maioria, históricas. Excetuando-se o Museu de Geociências da UnB-Universidade de Brasília que, por seu caráter científico, exhibe uma coleção atemporal, os outros traduzem a velha concepção do museu como um lugar destinado a mostrar o passado. Neste sentido, o Espaço Oscar Niemeyer, que se propõe a ultrapassar a mostra histórica da trajetória do famoso arquiteto, para projetar-se na discussão contemporânea do urbanismo, acaba por frustrar essa possibilidade. Isso é fruto do abandono e da falta de recursos visíveis nos aparelhos e computadores danificados, e na minguada biblioteca (um pequeno armário metálico com algumas obras de arquitetura) que pouco auxilia quem busca o Espaço para cruzar essa ponte entre o passado, o presente e o futuro da arquitetura no Brasil.

- O registro técnico das peças materializa-se na elaboração cuidadosa de uma ficha que contenha não só a descrição física e as propriedades de cada objeto, mas também o histórico do mesmo. É importante que se conheça a trajetória de cada peça até a sua chegada ao museu, posto que essas informações são fundamentais para instrumentalizar as pesquisas que se levem a cabo sobre o acervo. Nessa ficha

dever-se-á ainda anotar a qualquer intervenção no objeto, tais como danos e restaurações efetuadas. Poucos são os museus que possuem seus acervos devidamente catalogados, limitando-se, quando muito, ao registro e descrição física, ignorando completamente a importância de conhecer a biografia do objeto.

- A preservação do acervo está profundamente vinculada à disponibilidade de recursos que permitam exibi-lo em ótimas condições e restaurá-lo, sempre que necessário. Basicamente, poderíamos dividir os nossos museus em dois grupos: aqueles que estão vinculados a entidades com maior autonomia financeira apresentam um acervo aparentemente mais bem cuidado, e os que lutam contra a falta de verba mostram um panorama desolador. De qualquer forma, queremos frisar que essa diferença na conservação se reduz, basicamente, à limpeza. Erroneamente, entende-se o conceito não pelo bom estado das peças, e sim pela sua aparência “reluzente”. São poucos os museus que têm ciência dos cuidados da conservação que cada peça exige, limitando-se, os que possuem recursos, a mantê-las limpas. Esse desconhecimento, entretanto, pode comprometer seriamente o acervo, como no caso do Museu da Caixa Econômica Federal, onde o óleo de peroba é aplicado indiscriminadamente. O exemplo mais preocupante observado foi, no entanto, o do Museu Histórico de Planaltina, cujo acervo e edifício se encontram em um estado ruinoso.

No que tange à exposição do acervo, nossos museus ainda se pautam pelas técnicas do século passado, privilegiando o objeto e não o visitante. Numa postura que sacraliza o acervo, protegem-se e isolam-se as peças dentro de vitrines, que em tal processo perdem a sua antiga funcionalidade. Longe do contexto que as gerou, convertem-se em nobres objetos inertes, oferecendo ao público uma visão meramente estética e fetichista. Os casos mais graves encontrados, como já fizemos referência, foram os do Museu da Academia de Polícia, cuja exibição lembra um gabinete de curiosidades, tal a falta de contextualização na exibição do acervo, assim como o do Museu do Superior Tribunal de Justiça. Nesse mesmo sentido, destacamos a experiência positiva do Museu dos Correios e Telégrafos, do Museu do Catetinho e do Museu Vivo da Memória Candanga que, por meio de fotos e da recriação de ambientes de época, lograram dar vida às respectivas coleções.

Ao supervalorizar o acervo, os museus do DF dificilmente são receptivos à idéia de emprestá-lo para exposições externas, por se temer pela integridade do mesmo. Quando indagadas sobre essa possibilidade, as autoridades administrativas responsáveis mostram-se reticentes, por considerá-la não só perigosa para a segurança das peças, mas, também, por não compreenderem o interesse de se montarem exposições fora do museu.

Por reserva técnica, entende-se aquele local onde se guardam, em ótimas condições de preservação, as peças que não estão em exposição. Via de regra, os museus do DF exibem suas coleções na totalidade e, portanto, quase não existem peças de reserva. Isto significa dizer que desconhecem a reserva técnica. Mas, quando ela existe, como no Museu de Geociências da UnB, sua compreensão não vai além de um depósito empoeirado no qual convivem, lado a lado, material geológico, colchões velhos, bicicletas e aparelhos danificados. As piores condições de armazenamento encontradas, se referem ao acervo de dois museus atualmente desativados: o de Arte de Brasília, cujas obras de arte encontram-se empilhadas nos porões do Teatro Nacional de Brasília, e o Museu do Tribunal Superior Eleitoral, que tem sua coleção espalhada pelas dependências do referido órgão.

3. Infra-estrutura

Sob este item foram analisados: espaço físico, acesso, facilidades para portadores de deficiências físicas, áreas de descanso para os visitantes, iluminação, ventilação, sistema de segurança, sistema de informação, biblioteca, bar / restaurante, loja.

Dos vinte museus analisados, apenas cinco se localizam em lugares construídos especificamente para esse fim: Memorial JK, Museu Histórico de Brasília, Espaço Oscar Niemeyer, Espaço Lúcio Costa e o Instituto Histórico e Geográfico do DF; três ocupam os edifícios cuja memória pretendem conservar: Museu do Catetinho, Museu Vivo da Memória Candanga e Museu Histórico de Planaltina; os demais encontram-se em salas adaptadas para esse fim. Apesar de termos três realidades distintas, foi interessante comprovar que as mesmas têm em comum um elevado grau de inadequação para abrigar um museu.

O acesso aos museus do DF é quase sempre fácil, pelo fato de que a maioria se encontra no Plano Piloto, servido por várias linhas de ônibus. Excluem-se aqui o Museu Vivo da Memória Candanga, o Museu do Catetinho e o Museu Histórico de Planaltina, por se localizarem na periferia.

Nenhum museu do DF teve como preocupação, no momento de projetar seu espaço físico, facilitar o acesso a portadores de deficiências físicas. Quando se constata que o museu está apto a receber a visita de portadores de deficiências locomotoras, tal fato constitui uma feliz coincidência, normalmente porque está situado em andar térreo, como é o caso das salas museológicas dos ministérios, ou porque conta com elevador. O Museu Histórico de Brasília, nesse particular, é

digno de menção por ser o exemplo mais negativo e o mais positivo. Com uma escadaria de acesso extremamente perigosa até para os visitantes mais ágeis, o que inviabiliza a visita de deficientes com problemas de locomoção, possui, entretanto, placas explicativas em método Braille. O Espaço Lúcio Costa exhibe também a única maquete tátil do Brasil, que possibilita o conhecimento do urbanismo do Plano Piloto aos deficientes visuais.

Por meio desse trabalho foi possível constatar que os museus adotaram, embora inconscientemente, uma atitude de expulsão do visitante. O ambiente está arranjado de forma a empurrar o público em direção à saída, uma vez que não existem bancos ou áreas de descanso e observação que convidem à contemplação do acervo.

A iluminação em museologia é um elemento de fundamental importância. As peças devem estar bem iluminadas para que possam ser vistas mas, além disso, devem estar iluminadas de forma adequada, levando-se em conta sua tipologia para que o excesso de luz não as danifique. Brasília, por ser uma cidade com uma luminosidade natural intensa e construções modernas, requer cuidados especiais, sobretudo nos edifícios que apresentam grandes vidraças. Praticamente todos os museus do DF sofrem com esse problema, aliado ao efeito estufa que resulta em ambientes abafados, com pouca ventilação. O Memorial JK, idealizado em torno da câmara mortuária do ex-presidente, é o único caso em que a iluminação é completamente artificial e direcionada ao acervo. Entretanto, o sistema é antigo e, muitas vezes, impróprio. Algumas vitrines apresentam lâmpadas queimadas. Outro museu que apresentou sérios problemas de iluminação foi o da Caixa Econômica Federal que, aos sábados, certamente por contenção de despesas, tinha boa parte de suas salas de exibição sem luz.

A segurança é outro ponto que consideramos deficiente. Não percebemos qualquer estudo por parte dos museus que adaptassem os sistemas de segurança às suas particularidades. Deste modo, quando existente, a segurança é feita por agentes de empresas que prestam serviços a bancos, empresas e residências. Percebe-se que esses agentes não estão treinados para lidar com o público que visita um museu, com objetivos educativos. A segurança é realizada com uma orientação exclusivamente defensiva, o que resulta em uma atitude repressora e antipática. Entretanto, a maioria dos museus do DF não possui sistemas de segurança efetivos, e vale citar a experiência do grupo de trabalho que analisou o Museu da Caixa Econômica Federal. Os cinco integrantes dessa equipe passaram uma manhã de sábado filmando o interior do museu, circulando completamente à vontade pelas dependências administrativas e salas de exibição, sem que tivesse aparecido se-

quer um funcionário ou alguém da segurança. Havia apenas um vigia na área externa do edifício. Mas a segurança compreende ainda os riscos advindos de outros fatores, como incêndios e umidade. Ainda usando o exemplo do Museu da CEF, o grupo observou que todos os extintores estavam com prazo vencido e que, sobretudo, as últimas salas apresentavam infiltrações nas paredes. O Museu Histórico de Planaltina e o Museu de Goeciências da UnB também preocupam neste particular; o primeiro apresentando mofo e infiltrações e, o segundo, com numerosas janelas danificadas.

Por sistema de informação compreendem-se todos os mecanismos dos quais os museus se utilizam para tornar suas atividades conhecidas. Os mais comuns são os folhetos informativos que devem ter duplo caráter: propagandístico (orientando o museu sobre suas atividades) e educativo (esclarecendo e detalhando informações sobre o acervo). São poucos os museus do DF que possuem folhetos atualizados e, quando existem, têm caráter apenas propagandístico. O folheto educativo, que permitiria ao visitante levar para casa informações complementares sobre o que observou, ainda é um marco a alcançar. O museu pode também aproveitar-se de atividades lúdicas, principalmente com os grupos infanto-juvenis, não só para dar a conhecer suas atividades, como para aprofundar o conhecimento sobre suas coleções. Nesse sentido, pareceu-nos extremamente positivo o jornal de atividades que o Museu Vivo da Memória Candanga desenvolveu, e que é entregue às crianças ao final da visita, permitindo-lhes um trabalho integrado museu-escola, *a posteriori*. Ainda dentro do item informação, os museus podem utilizar-se de vídeos que esclareçam e contextualizem os seus objetivos. São poucos os que contam com esses recursos audio-visuais e, normalmente, constatamos que não funcionam a contento. O Museu dos Correios e Telégrafos, que tem um vídeo relativo ao museu, além de sala de projeção, somente oferece esse serviço ao visitante, quando solicitado. Mas o público, desinformado, não o pode fazer. O Museu do Catetinho, diferentemente, incentiva os visitantes a assistirem a um pequeno filme sobre a história da construção da capital federal. A sala de projeção está sinalizada.

As poucas bibliotecas que encontramos nos museus resumem-se a uma ou duas estantes, parcas em títulos. Por outro lado, pudemos observar que ainda não existe a percepção de que o material bibliográfico deve refletir as áreas temáticas exibidas no museu. Em outras palavras, as bibliotecas dos museus devem ser uma alavanca importante no desenvolvimento de pesquisas e, portanto, o seu acervo deve ser conseqüente com esse objetivo. Nessa ordem de coisas, o Memorial JK e o Museu da Assistência e Previdência Social são bons exemplos.

Os únicos museus que possuem bar são o Museu do Catetinho e o Museu

Nacional de Gemas. Sob esse aspecto lamentamos que ainda não se tenha percebido que um bom restaurante temático (alusivo ao museu), ou bar, podem funcionar como importantes atrativos acoplados ao museu, o que pode se transformar em uma atração geradora de ingressos para o financiamento da instituição.

As lojas dos museus são hoje entendidas não só como ótimas fontes de ingressos, mas também como um bom veículo de propaganda, cujos produtos, com a logomarca, dão a volta ao mundo. Entretanto, para que isso aconteça, devem oferecer *souvenirs* de qualidade alusivos ao museu, além de material bibliográfico, iconográfico e audio-visual. Brasília ainda não encontrou uma solução adequada para suprir tal lacuna, e os produtos oferecidos, atualmente, atrás de balcões acanhados, são muito pouco atrativos.

4. Administração e recursos humanos

Sob esse item foram recolhidas informações sobre a identidade da mantenedora, direção, museólogo, historiador, guias, quadro de funcionários responsáveis por conservação, limpeza e segurança, programa de treinamento de funcionários, pesquisa científica.

No campo da administração e dos recursos humanos encontramos o nó górdio que, juntamente com o financiamento, parece impossibilitar qualquer mudança profunda no panorama museológico do DF.

Geralmente, a mantenedora dos museus é o próprio Governo (Distrital ou Federal) e a direção é quase sempre entregue a um funcionário administrativo do terceiro escalão ou, o que é pior, a um afilhado político. Ainda que bem intencionados, os cargos diretivos, sem noções básicas de museologia, acabam por adotar posturas prejudiciais ao bom funcionamento dessas instituições. Dentro do universo observado, verificamos um sem número de iniciativas nesse sentido, como vitrines que mostram objetos arranjados e dispostos por cores e tamanhos, porque à diretora do museu lhe parecia esteticamente interessante.

Os museus do DF não possuem um museólogo permanente. Isto significa dizer que, embora à época da fundação, o museu tenha sido montado por um profissional, e que ele ainda apareça como responsável na ficha técnica da instituição, o fato é que sua presença não voltou a ser solicitada. Museu montado, museólogo esquecido. As conseqüências dessa atitude são exposições e objetivos deturpados ao longo do tempo, sem falar na decadência do museu.

O historiador é outro profissional importante, sobretudo para os museus históricos. Sua presença e atuação são fundamentais para esclarecer dúvidas dos

visitantes e orientar nas pesquisas sobre o acervo. No DF, a Fundação Educacional mantém um convênio com o Memorial JK, que permite contar com um professor de História no local.

Embora, teoricamente, quase todos os museus possuam serviço de guias, na realidade comprovamos que, se o visitante não solicitar tal serviço, os funcionários jamais o oferecem. Quando disponibilizado, a qualidade apresentada deixa muito a desejar. Sem se importar com as idiosincrasias dos grupos (faixa etária, nível sócio-cultural), os guias declamam um discurso memorizado que em pouco, ou nada, contribui para a compreensão do acervo. Não encontramos nenhum guia que conseguisse estimular a reflexão do visitante sobre a realidade observada.

O serviço de limpeza e segurança dos museus é quase sempre terceirizado e as empresas responsáveis não recebem treinamento específico para atuar dentro de um museu. A limpeza interna das vitrines e das peças expostas está a cargo de um funcionário administrativo, que não possui o conhecimento necessário para realizar tal tarefa, recorrendo unicamente ao bom senso. Muitas vezes, devido ao acúmulo de funções e à falta de tempo, a limpeza não é realizada com periodicidade, como no caso do Museu de Geociências da UnB que, nesse aspecto, apresentamos um espetáculo desolador.

Não encontramos nenhum museu que mantivesse programas regulares de treinamento de funcionários.

No que respeita à pesquisa científica, os museus do DF não se compreendem como instituições voltadas para esse campo. Infelizmente, devemos registrar o fato de que muitos funcionários, quando argüidos sobre esse item, revelaram surpresa de que um museu pudesse desenvolver tais atividades. O Museu de Geociências da UnB que, por estar vinculado ao Departamento de Geologia, deveria ser uma extensão da pesquisa docente, na realidade não é devidamente aproveitado, sendo apenas considerado como uma sala de exibição.

5. Financiamento

Com relação ao item financiamento, temos que lamentar as dificuldades que as equipes de trabalho enfrentaram para conseguir informações. Os museus se negaram a fornecer qualquer dado oficial nesse sentido, limitando-se unicamente a reclamar da falta de verbas. O estado de abandono em que se encontram permite-nos intuir facilmente que a disponibilidade de recursos deve ser exígua, mas, ao mesmo tempo, percebemos uma terrível falta de perspectiva para a transformação de tal quadro, traduzida em condutas apáticas e fatalistas. Os responsáveis pelos museus não

acreditam que a situação possa mudar e, portanto, acomodam-se. A sugestão da busca de parcerias e patrocínio privado sequer é levada em consideração.

III - Conclusão

A partir deste estudo foi possível detectar vários problemas afetos à realidade museológica do DF. Entretanto, pudemos perceber que existem duas questões de fundo que, se solucionadas, poderão vir a transformar esse panorama.

A primeira, primordial, está vinculada à administração e aos recursos humanos. A contratação de pessoal especializado em museologia e história, além dos técnicos necessários ao bom funcionamento dessas instituições, certamente nos ofertaria uma perspectiva bem diferente. Um diretor-museólogo tem uma formação acadêmica que lhe permite, por exemplo, estar atento à harmonia entre o objetivo do museu e a exibição do acervo, além de ser conhecedor de técnicas de exposição que eliminam um dos problemas mais graves que encontramos: a ausência de contextualização. Ainda sob o mesmo aspecto, um profissional atualizado tem condições de perceber as exigências da sociedade em permanente mudança, cuja dinâmica deve ser acompanhada pelo museu.

A segunda, também fundamental, diz respeito ao financiamento. O governo brasileiro ainda não compreendeu a eficácia dos museus para a educação e suas amplas possibilidades para a indústria do turismo. A falta de investimento na área, mergulha as instituições museológicas num círculo vicioso: os museus estão abandonados porque são desinteressantes e são desinteressantes porque estão abandonados. Romper tal círculo depende, além de pessoal especializado e comprometido, de uma política museológica conseqüente, e de recursos.

Gostaríamos de lembrar, finalmente, um dado que, certamente, é o pilar dessa Memória Esquecida: a ausência de significado. Nossos museus não têm significado para a maioria da população. Quando muito, e no caso do DF até isso é questionável, apenas uma pequena elite compreende a mensagem que eles transmitem. Transformá-los, então, em instituições sintonizadas com a sociedade, é o grande desafio.

Referências Bibliográficas

- 1) Citamos parte desse referencial teórico:
ABREU, Regina. Memória, história e coleção. In: *Anais do Museu Histórico Nacional*. vol.28 (1996), pp.37-66.

- BITTENCOURT, José. Gabinetes de curiosidades e museus: sobre tradição e rompimento. In: *Anais do Museu Histórico Nacional*. vol. 28 (1996), pp.7-22.
- CASTRO, Adler. *Do troféu de guerra ao copo de geléia: a dessacralização do acervo dos templos da memória*. In: *Anais do Museu Histórico Nacional*. vol.29 (1997), pp.247-262
- HORTA, Maria de Lourdes. Semiótica e museu. In: *Cadernos de Ensaaios - Estudos de Museologia*. Rio de Janeiro: IPHAN, 1994, pp.9-28.
- LE GOFF, Jacques. Memória. In: *Memória-História*. Enciclopédia Einaudi. Lisboa: 1984, pp.11-50.
- LUMLEY, R. *L'industria del museo - Nuovi contenuti, gestione, consumo di massa*. Gênova: E. Costa & Nolan, 1989.
- MENEZES, Ulpiano. Os usos culturais da cultura - Contribuição para uma abordagem crítica das práticas e políticas culturais. In: YAZIGI, E. (org). *Turismo, espaço, paisagem e cultura*. São Paulo: Ed. Hucitec, 1996, pp.88-99.
- MONTANER, J.; OLIVERAS, J. *The museums of the last generation*. Londres, 1986.
- SANTOS, Maria Célia. *Repensando a ação cultural e educativa dos museus*. Salvador: UFBA - Centro Editorial e Didático, 1993.
- SUANO, Marlene. *O que é museu*. São Paulo: Brasiliense, 1986.

2) As pesquisas de campo foram realizadas pelos alunos do curso de Turismo da UPIS, da disciplina História da Cultura, 1º e 2º semestres de 1998, 1º e 2º semestres de 1999, orientados pela Profª Dra. Maria Filomena Nascimento.

Resumo

Análise da atual situação dos museus de Brasília, como resultado da pesquisa levada a cabo ao longo de 1998 e 1999.

Palavras-chave: Museu, museologia, Brasília

Abstract

Analysis of the nowadays situation of the Brasilia's museums, as a result of 1998 and 1999's research.

Kew words: Museum, museology, Brasília

Resumen

Analisis de la actual situación de los museos de Brasilia, como resultado del trabajo de investigación llevado a cabo a lo largo de 1998 y 1999.

Palabras clave: Museo, museología, Brasília

1- Introdução

Um dos agregados macroeconômicos mais importantes é a taxa de investimento da economia, pois esta possibilita o aumento do nível do emprego e do produto em períodos futuros. Mas as estratégias disponíveis para as empresas na decisão de se alterar o estoque de capital estão intimamente ligadas a análise de valor presente, técnica amplamente utilizada em análise de projetos. De uma forma ou de outra, as tradicionais teorias econômicas de investimento tem-se baseado, também, na análise de valor presente tradicional.

O objetivo deste trabalho é fazer uma breve apresentação da teoria de investimento sob um ambiente de incerteza de Dixit & Pindyck (1994), mostrando que as técnicas de análise de projetos, notadamente as de valor presente, bem como as demais explicações tradicionais do comportamento do investimento, omitem duas variáveis importantes na decisão de investimento: a incerteza e a sua irreversibilidade. Num ambiente de incerteza, as firmas podem auferir maior retorno sobre o investimento, adiando-o para um período posterior.

Um exemplo didático mostra como a técnica de valor presente pode levar a resultados equivocados, quando não se admite a possibilidade de adiar-se o projeto para períodos posteriores. Por fim, algumas conclusões e sugestões para administradores e empresários são apresentadas

2 - Investimento irreversível sob incerteza

Dois fortes componentes, entre aqueles que determinam o investimento, são as expectativas e a incerteza da economia, que não são incorporadas nas tradicionais teorias econômicas. Estas assumem custos de ajustamento simétrico,¹ que parecem ter pouco suporte empírico, uma vez que o não-investir terá um custo mais elevado, para a firma, que o investimento.

A partir de tais críticas, surge a noção de irreversibilidade. Dado que a firma realizou o investimento, aquele capital não é reversível sem maiores dificuldades, ou seja, ela não conseguirá recuperar o montante total gasto com os bens de

capital. As justificativas para esta afirmativa são as seguintes: mercado secundário pouco desenvolvido para bens de capital; seleção adversa na qualidade dos bens de capital, e capitais específicos para determinadas firmas.

Como o mercado de bens de capital de “*segunda mão*” é restrito, principalmente para países não desenvolvidos, a firma deverá deparar-se com custos elevados se desejar desinvestir o capital que possui. A suposição é a seguinte: ao tentar se desfazer do seu ativo imobilizado, o empresário terá grandes dificuldades, pois este mercado de “*segunda mão*” é bastante primitivo.

A seleção adversa está ligada à questão conhecida na literatura como *lemons problem*.² A hipótese é que existem bens de capitais de diversas qualidades; e como o possuidor do bem de capital tem mais informação sobre este que o possível comprador, o seu valor de troca será determinado pelo preço da média da qualidade dos bens. Assim, se a firma deseja vender seu bem de capital de segunda mão, ela terá de fazê-lo recebendo apenas o montante fixado para os bens de qualidade média. Deste modo, se a firma possui um bem de qualidade superior ao do mercado estará se deparando com custos elevados de desinvestimento. Os ofertantes de capital de “*segunda mão*” ficariam receosos de levar ao mercado um bem com qualidade acima da média, dado que receberia apenas o preço dos bens de qualidade média. Deste modo, a firma, ao vender um bem de capital no mercado secundário, poderá incorrer em maiores custos.

Quanto aos capitais específicos, supõe-se que uma dada firma utiliza bens de capitais adaptados à sua linha de montagem. Essa firma, caso queira se desfazer de tais capitais, teria que identificar compradores dispostos a realizar adaptações de modo a ajustar o equipamento à sua linha de montagem (um exemplo comum na literatura é o da indústria de aço). O comprador, por sua vez, encararia este dispêndio com as adaptações, como um preço mais elevado do bem de capital, refletindo numa restrição da demanda por este tipo bem.

Portanto, a suposição de custos de ajustamento assimétricos parecem ser os mais adequados para a modelagem do investimento privado. (Dixit & Pindyck, 1994; Pindyck, 1993).

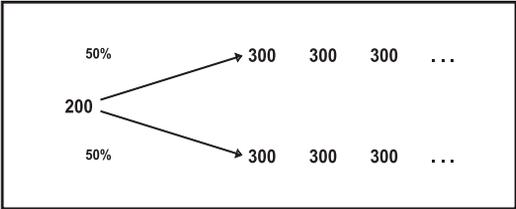
No caso extremo de investimento irreversível, num ambiente de incerteza, a firma tem razão de se tornar mais receosa na realização de investimentos, mesmo com ambiente favorável, pois num futuro adverso ela poderá deparar-se com excesso de capital, não conseguindo reduzi-lo. Assim, a firma deve incluir no planejamento estratégico a oportunidade de adiar o investimento nesta etapa, a fim de realizá-lo num período à frente.

Esta metodologia consegue explicar porque mesmo com ambiente econômi-

co favorável, certas firmas preferem não investir. Dixit & Pindyck (1994) citam o caso da queda da taxa de juros nos Estados Unidos, durante os anos de 1991 e 1992, como exemplo ilustrativo dessa situação. Apesar dos juros mais baixos, o investimento praticamente não se alterou. Eles afirmam que a queda na taxa de juros significou uma redução no custo de oportunidade de se adiar o investimento e esperar condições econômicas mais favoráveis. Os autores afirmam ainda que: “O efeito líquido [da redução das referidas taxas] é fraco e muitas vezes ambíguo.”³

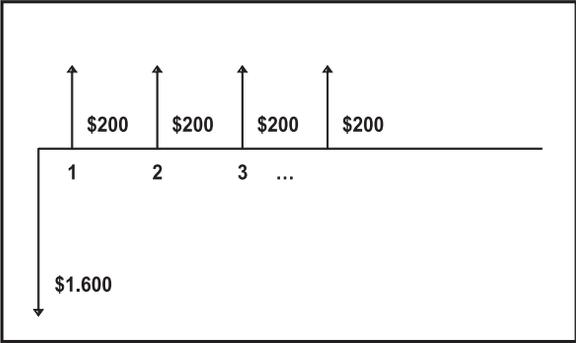
Dixit & Pindyck (1994) fornecem, ainda, um exemplo extremamente didático da aplicação desta metodologia, que ilustra também a questão de não se incluir na análise de valor presente, a possibilidade do adiamento do investimento para períodos seguintes. Suponha que o preço atual de um produto qualquer é de 200, e no próximo período pode aumentar para 300 ou cair para 100, com probabilidade de 50%. Observa-se que o valor esperado do preço do bem é de 200.⁴

FIGURA 1 - Comportamento Esperado dos Preços



Se a instalação da fábrica demanda um investimento da ordem de 1600, a taxa de juros constante e igual a 10%, tem-se pela análise de valor presente:

FIGURA 2 - Fluxo de Caixa para o Investimento no Período Atual

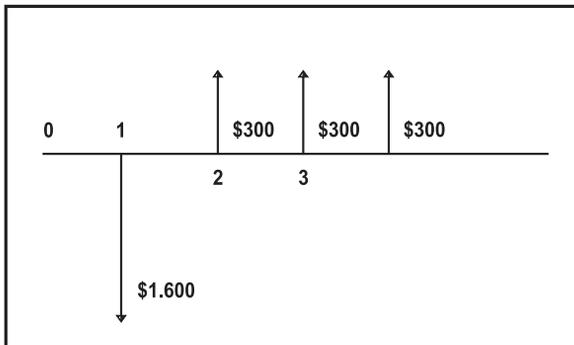


$$VP = -1600 + \sum_{t=0}^{\infty} \frac{200}{(1+0,10)^t} = 600$$

Sabe-se que o preço atual do projeto de investimento é igual ao somatório do fluxo esperado de receita menos o custo de instalação. Em cada fase, o produtor terá como valor esperado 200, uma vez que o produto irá custar 100 ou 300, no segundo período, não se alterando a partir deste. Essa análise tradicional de valor de custos de projetos desconsidera a possibilidade de se adiar a decisão de investir agora para realizá-lo à frente, quando se conhecerá com certeza o preço do produto. No caso, a possibilidade de adiar o investimento deve ser incluída.

Observe que na análise tradicional, ilustrada acima, o fluxo considera o *quantum* esperado do preço, 200. Quando o investimento é adiado para o período seguinte, sabe-se com certeza qual o preço do produto, que pode subir para 300 ou cair para 100. Assim, efetuando os cálculos para investir, posteriormente:

FIGURA 3 - Fluxo de Caixa para a Instalação da Fábrica no Período Seguinte



$$VP_1 = 0,5 \left[\frac{-1600}{1,1} + \sum_{t=0}^{\infty} \frac{300}{1,1} \right] = \frac{850}{1,1} = 773$$

O valor presente para o investimento posterior é igual ao custo de construção da fábrica descontado para a etapa zero, mais o fluxo de caixa computando-se o preço de 300. A diferença destas duas parcelas deve ser multiplicada pela probabilidade de o preço aumentar para 300. Claramente a valia atual do projeto no segundo período, 773, é maior do que o investimento na primeira fase. Isto posto, se existe a possibilidade de a firma adiar o investimento para o segundo período, esta é a melhor escolha. A programação dinâmica estocástica é o instru-

mental utilizado para generalizações onde a incerteza não se elimina em etapa única, mas se mantém infinitamente.⁵ No exemplo citado toda a incerteza é resolvida no segundo estágio. A principal contribuição dos trabalhos de Dixit & Pindyck (1994) é a noção de que deparando com incerteza e investimentos irreversíveis, se há a possibilidade do adiamento de um projeto, essa informação deve ser incorporada no cálculo da decisão de investir. Desse modo, situações onde o ambiente econômico é favorável, mas a resposta do investimento não é verificada, conforme prediz a teoria tradicional, encontra fundamentação nas formulações desses autores. O exemplo da queda da taxa de juros nos EUA parece ser um destes casos.

3 - Conclusões

As principais conclusões deste trabalho são: a incerteza é variável chave para a decisão de investimento; e o investimento possui um caráter irreversível. Incluindo-se essas duas variáveis, a análise de projetos na sua forma usual torna-se falha uma vez que desconsidera a possibilidade de as firmas esperarem por tempos de maior prosperidade para a realização dos investimentos. A teoria do investimento sob incerteza nos diz, portanto, que a espera para a realização de um investimento é um componente fundamental para as empresas. Essa variável, entretanto, não vem sendo utilizada nas análises tradicionais de projetos. Com isso, os administradores, economistas e empresários em geral devem reconsiderar suas técnicas de análise de projeto, incluindo nessas a possibilidade do adiamento do investimento para um período posterior. Os empresários deveriam portanto utilizar-se desta nova metodologia sugerida por Dixit & Pindyck (1994), por ser mais poderosa e abrangente, permitindo aos empreendedores alocar maneira mais eficiente os seus recursos, obtendo, assim maior retorno sobre os investimentos. A técnica pode auxiliar, tanto pequenos quanto grandes empresários e, certamente, pode contribuir para a tomada de decisão por parte de gerentes, empresários e administradores.

Notas

* Este trabalho baseia-se no capítulo 3 da tese de mestrado do autor defendida em 1997 no departamento de Economia da UnB, com o título "Relação entre o Investimento Público e Privado no Brasil: 1947-1990". O autor agradece a Joãnílio Teixeira, Carlos Henrique Rocha,

Bernardo Mueller, Tancredo Almada Cruz e Carlos Wagner de Albuquerque Oliveira pelos comentários e sugestões, e também ao CNPq pelo financiamento a esta pesquisa. Eventuais falhas e erros são de inteira responsabilidade do autor.

1. O investimento de uma unidade adicional de capital teria o mesmo preço que o desinvestimento. Tal custo pode estar associado diretamente ao investimento. Por exemplo, ao adquirir um bem de capital o empresário terá despesas de assistência técnica, treinamento de pessoal, etc., atribuídas ao ajustamento interno à firma. Outro tipo de custo de ajustamento, externo à firma, seria a dificuldade de se obter financiamentos por parte dos empresários. Assim, o crédito externo não seria um substituto perfeito dos fundos internos da firma.

2. A seleção adversa foi proposta por Akerlof (1970). O autor analisou o mercado de automóveis de segunda mão para os Estados Unidos. Mostrando que a informação imperfeita e carros de qualidade duvidosa tem grande efeito sobre o preço do veículo de segunda mão. Automóveis de qualidade duvidosa são conhecidos como *lemon*, daí a seleção adversa também vir a ser conhecida como *lemons problem*.

3. Dixit & Pindyck (1994), pg. 14. Os autores afirmam ainda que a estabilidade da taxa de juros é mais importante que o nível dela. Se o objetivo é o de estimular o investimento dever-se-ia perseguir uma política de eliminação de flutuações indesejáveis e desnecessárias na taxa de juros.

4. Valor esperado do preço do produto será 300 vezes a probabilidade de aumento que é de 50%, mais 100 vezes a probabilidade de queda do preço do produto que é de 50%, resultando num valor esperado de 200.

5. A programação dinâmica estocástica demanda tratamento matemático avançado, e por não ser do escopo do trabalho, abdicou-se da exposição do modelo completo de Dixit & Pindyck (1994). Para o leitor interessado, recomenda-se o livro deste dois autores que possuem uma exposição extremamente didática. Com esta técnica, podemos analisar não apenas o preço do produto como uma variável aleatório, mas também, a taxa de juros, valor da instalação da fábrica, etc.

Referências Bibliográficas

Akerlof, G. (1970) *The market for "Lemons": qualitative uncertainty and the Market mechanism*. *Quarterly Journal of Economics*, 85, pg. 488-500.

Cruz, B. O. (1997) *Relação entre investimento privado e público no Brasil: 1947-1990*. Tese de Mestrado. Universidade de Brasília. Brasília, Agosto.

Dixit, A. & Pindyck, R. (1994) *Investment under uncertainty*. Princeton University Press. Princeton, Nova Jersey.

Pindyck, R. (1993) Irreversibility, uncertainty and investment. In: Servén, L. & Solimano, A. *Striving for growth after adjustment: The role of capital formation*. World Bank, Washington.

Servén, L. & Solimano, A.. (1993) *Striving for growth after adjustment: The role of capital formation*. World Bank, Washington.

Resumo

O presente artigo mostra, a partir dos trabalhos de Dixit & Pindyck (1994), que as técnicas tradicionais utilizadas para a análise de projetos, notadamente as de valor presente, desconsideram a possibilidade de os empresários adiarem o investimento e realizá-lo num período mais favorável. Este trabalho pretende ilustrar uma nova metodologia, que inclui a incerteza e o caráter irreversível do investimento como variáveis cruciais para a avaliação de projetos. Tal abordagem, certamente, tornará mais eficientes os critérios empregados na decisão de implementação de um projeto.

Palavras-chave: Valor Presente, Análise de Projetos e Teorias de Investimentos.

Abstract

Taking the works of Dixit & Pindyck as a starting point, this article shows that the traditional techniques used in project analysis, notably those of actual value, fail to consider the possibility of company directors postponing investments with a view to doing so at a more favourable time. This paper intends to illustrate a new methodology which focuses on uncertainty and the irreversible character of the investment as crucial variables in the assessment of projects. Such an approach will undoubtedly make the criteria involved in the decision of project implementation far more efficient.

Key words: Actual Value, Analysis of Projects and Theories of Investments

Resumen

El presente artículo muestra a partir de los trabajos de Dixit & Pindyck (1994), que las técnicas tradicionales utilizadas para el análisis de los proyectos, notadamente las de valor presente, desconsideran la posibilidad de los empresarios aplazaren el investimento y realizalo en un período más favorable. Este trabajo pretende ilustrar una nueva metodología, que inclui la incerteza y el carácter irreversible del investimento como variables cruciales para la evaluación de proyectos. Tal abordaje, certamente, tornará más eficientes los criterios empleados en la decisión de implementación de un proyecto.

Palabras clave: Valor Presente, Analisis de Proyectos y Teorias de Inversión

Carlos Geraldo Caixeta Cruz

Mestrando em Sistema de Informações Contábeis (ULAC). Professor do Departamento de Contabilidade da UPIS.

Amilton Paulino Silva

Mestrando em Sistema de Informações Contábil. Professor do Departamento de Contabilidade da UPIS.

Fragmentos da história da contabilidade: da antiguidade a Luca Pacioli

1. Introdução

A Contabilidade, hoje estudada e praticada em bases científica e filosófica, originou-se nos primórdios da civilização como atividade inicialmente voltada para o simples registro de fatos (basicamente no sentido de controle). A necessidade de tornar eficaz a utilização dos meios materiais fez com que os dados registrados fossem transformados em informação útil, ferramenta indispensável à tomada de decisão. Esta exigência decorreu da própria evolução da estrutura sócio-econômica dos povos, e neste sentido é que se verificaram os progressos dos métodos contábeis.

A utilização de técnicas de contagem e mensuração primitivas remonta a mais de dez mil anos antes da era cristã e o seu aperfeiçoamento se deu em função de influências multiculturais. É fato, no entanto, que a bibliografia especializada, em particular aquela dedicada à introdução ao ensino de Contabilidade, em sua maioria, pouco discorre sobre os rudimentos históricos dessa ciência na antiguidade. Em consequência, o meio acadêmico, em geral, está habituado a conhecer o pensamento contábil a partir da apresentação do Método das Partidas Dobradas (também conhecido como Método de Veneza), em 1494, em Veneza/Itália, por um frei franciscano chamado Luca Pacioli.

O artigo, considerando o objetivo a que se propõe, qual seja o de apresentar, em resumo, a história da Contabilidade inserida no contexto evolutivo da civilização desde a pré-história até a exposição do Método de Veneza, está estruturado em cinco partes:

- Fragmentos de controle de bens, na antiguidade: identifica, nas eras líticas (Paleolítico e Neolítico), rudimentos históricos associados à técnica primitiva de registro e controle dos meios indispensáveis à sobrevivência humana;
- As contribuições do Oriente: apresenta fatos contábeis identificados na

antiguidade, em particular no Egito e na Mesopotâmia, que evidenciam as contribuições dessas civilizações ao desenvolvimento da Contabilidade;

- A herança do Ocidente: discorre sobre a importância da Contabilidade inserida em momentos históricos da civilização greco-romana;

- Retrocesso econômico e estagnação cultural: associa os momentos de estagnação e desenvolvimento do pensamento contábil, a partir do século V d.C., com os períodos de crise e retomada do crescimento sócio-econômico, principalmente na Europa.

- Luca Pacioli – o publicista do Método de Veneza: discorre sobre a apresentação do Método das Partidas Dobradas por Luca Pacioli, em 1494, na Itália.

2. Fragmentos contábeis na Antiguidade

No período do Paleolítico ou da Pedra Lascada, os homens viviam em pequenos grupos e não sabiam produzir os meios necessários à sua sobrevivência, o que lhes dava a característica de simples coletores de alimento. Esta economia de subsistência, embora primitiva, pressupunha determinada forma de controle do quanto se acumulava e não mais seria necessário buscar na natureza de bens indispensáveis à manutenção da raça humana.

Lâminas de osso de rena, marcadas pela incisão de sulcos que indicam quantidades de algum objeto, foram encontradas na Gruta de D' Aurignac, na França (FIGUIER, 1874 apud SÁ, 1997:21). Tais provas arqueológicas e outras como as pinturas líticas descobertas na Gruta de Niaux, também na França (AQUINO, et al, 1980:66), demonstram a capacidade do homem de 20.000 anos atrás (Paleolítico Superior) em registrar fatos relacionados às suas atividades.

A característica inicial dos registros era apenas de controle quantitativo. De maneira intuitiva o homem buscava evidenciar tudo aquilo que conseguira armazenar. Já se configurava, então, os rudimentos de um sistema de natureza contábil¹.

A partir da era do Neolítico ou da Pedra Polida - no Egito e na Mesopotâmia, este período iniciou-se aproximadamente em 10.000 a.C. (AQUINO, et al, 1980:64) - o homem começou a ter uma estrutura social mais aperfeiçoada, cultivando plantas e criando animais. Formas de governo foram se consolidando, constituindo-se uma sociedade organizada, o que veio a proporcionar profunda transformação econômica.

Progressos, então, foram observados na forma como o homem procurava indicar seus bens, já que com o início da agricultura e o desenvolvimento das

forças de produção foi possível produzirem-se excedentes.

A nova ordem econômica verificada veio a exigir que o homem da pré-história desenvolvesse formas de registro para manter o controle do produto do seu esforço, inclusive no sentido de relacionar direitos e dívidas assumidos pelo comércio rudimentar praticado. Evidências desse fato podem ser constatadas pelas descobertas feitas em sítios arqueológicos do Oriente Próximo que indicam a utilização de um sistema contábil por meio de fichas de barro entre 8.000 e 3.000 a.C. (SCHMIDT, 1996:19).

Produzindo mais que o necessário à sua manutenção, o homem acumulou riqueza. Este excedente econômico propiciou o incremento da atividade mercantil e com ela a divisão do trabalho se estabeleceu, bem como outros ofícios manuais foram iniciados (artesanato a base de cerâmica e fabricação de tecidos são exemplos de trabalhos desenvolvidos nessa época).

As aldeias neolíticas, aos poucos, se transformavam em cidades e a nova economia urbana exigiu a escrita, os processos de contagem e os padrões de mensuração.

Foi nesse ambiente de transformação (entre 8.000 e 3.000 a.C.) que o pensamento contábil experimentou progressos significativos, pois o controle e a informação sobre a riqueza tornaram-se indispensáveis a uma estrutura sócio-econômica mais sofisticada que se instalara.

Datam do período neolítico as descobertas arqueológicas de tábuas cuneiformes e caixas de barro, com fichas de argila depositadas em seu interior que na expressão de Paulo Schmidt (SCHMIDT, 1996:21) representavam o “*costume sumeriano para identificar devedores ou outras pessoas*”.

Segundo Mattessich (MATTESSICH, 1994, apud SCHMIDT, 1996:21), os principais estágios pré-históricos do desenvolvimento da Contabilidade podem ser classificados pela seguinte cronologia:

I. Inicia em 8.000 a. C., quando o homem desenvolveu técnicas de agricultura e da criação de animais. Nesse momento, já apresentava formas de controle de estoque e da movimentação de produtos por meio de fichas de barro de formatos diferentes, que eram instrumento de identificação para cada tipo de mercadoria.

II. O aperfeiçoamento desse sistema de controle veio a ocorrer entre 4.400 e 3.250 a. C., com o surgimento do esquema de garantia com o “selo” sobre os “envelopes” de barro que continham as fichas contábeis. Outros tipos de fichas apareceram, com novos formatos; muitas delas eram perfuradas, para indicar produtos manufaturados. Nesse período, o controle das mercadorias passa a ter aspecto legal, no sentido de dar garantia de fidelidade ao sistema de controle em uso.

III. Entre 3.200 e 3.000 a.C., devido ao incremento na atividade mercantil (sedimentada na troca de produtos) bem como ao aumento de mercadorias em circulação, o sistema de fichas contábeis tornou-se complexo, exigindo alternativas que facilitassem a identificação do patrimônio. A forma inicialmente encontrada foi a inscrição nas superfícies dos “envelopes” de barro das fichas contidas no seu interior, constituindo uma espécie de demonstrativo do patrimônio. Assim, a evidenciação dos ativos (representados pelas fichas guardadas dentro dos “envelopes”) passou a ser feita externamente, numa indicação da necessidade de tornar ágil a informação acerca da riqueza acumulada, ou seja, não mais seria necessária a contagem das fichas para se saber quanto possuía de bens um determinado proprietário, bastando, para isso, verificar as inscrições externas dos “envelopes” de barro.

O exercício das atividades de registro e controle na antiguidade não deixam dúvidas quanto a sua natureza contábil. Tal afirmação, segundo Lopes de Sá (SÁ, 1997:25), tem sido ratificada pelas provas arqueológicas encontradas em solo oriental, tais como as de Uruk (capital religiosa da Suméria), Jemdet-Nasr, Ur-Arcaico e Lagash.

Tanto a civilização oriental quanto a ocidental apresentaram contribuições importantes para o progresso da Contabilidade, naturalmente cada uma com características próprias em função da cultura e do nível de desenvolvimento sócio-econômico alcançado em vários momentos de suas histórias.

3. As contribuições do Oriente

No antigo Oriente Próximo (constituído pelo Egito, Arábia, Síria, Palestina, Mesopotâmia, Armênia, Irã e a Asia Menor), mesmo antes do aparecimento da moeda, que aconteceu por volta do século VII a.C., já se verificava uma atividade mercantil intensa, por meio do intercâmbio de mercadorias, como também se configurava a base do que viria a ser, mais tarde, um sistema bancário.

No chamado período Pré-Dinástico (aproximadamente em 3.500 a.C.) os egípcios já possuíam escrita hieroglífica. O surgimento do papiro e o aperfeiçoamento da escrita de modo a simplificá-la proporcionaram meio eficaz para a racionalidade da escrita contábil (SÁ, 1997:26).

No Egito dessa época, o Estado era centralizado e intervencionista, controlando e fiscalizando toda a economia. O regime tributário instituído, sustentado por uma austera cobrança de impostos, foi responsável pelo desenvolvimento da Contabilidade nessa região, já que essa atividade estatal exigia controle apurado e

informação precisa, possível apenas por meio de um sistema que utilizasse a conta como base de registro.

Na Mesopotâmia, em 2.500 a.C., já existiam as cidades independentes. A chamada Revolução Urbana (resultante do desenvolvimento sócio-econômico vivido pela civilização mesopotâmica e que resultou na transformação das aldeias em cidades independentes) promoveu a geração de excedentes para o comércio bem como impulsionou a atividade artesanal.

A arqueologia oferece registros que evidenciam a existência de intenso intercâmbio comercial na Mesopotâmia, bem como da existência de uma escrita, chamada cuneiforme (provavelmente uma invenção dos sacerdotes sumerianos), que se constituía em sinais feitos com estilete em tabletes de argila úmida que, ao secarem, por exposição ao sol ou cozidos no fogo, ganhavam resistência e durabilidade. Nessas pequenas placas de argila foram encontradas inscrições que representavam cálculos de matemática financeira e de geometria. Segundo Eldon S. Hendriksen (HENDRIKSEN, 1999:42), os arqueólogos crêem que tais fichas também eram usadas para fins contábeis.

Paulo Schmidt (SCHMIDT, 1996:21) indica em sua tese a descoberta arqueológica de 49 tabletes de barro no norte da Babilônia (aproximadamente em 2.000 a.C.) que provavelmente representavam a dívida de um pastor que recebera um rebanho de carneiros. Ainda, segundo a narrativa do autor, existia uma tabela de pedra com inscrições cuneiformes que, acredita-se, era usada para identificar o direito do proprietário do rebanho. As citadas fichas eram depositadas em uma caixa de barro e o registro referente à movimentação de um animal para outra pastagem, ou para a tosquia, era efetivado transferindo-se a placa de barro correspondente para outra caixa (cada animal era identificado por uma placa, ou ficha).

Pela afirmação de Lopes de Sá (SÁ, 1997:24) “*a escrita cuneiforme, da Mesopotâmia, basicamente contábil, (...) foi um desses progressos que, como os da era lítica, orgulham o conhecimento da Contabilidade, por sua qualidade como expressão do pensamento*”. Ainda segundo o mesmo autor (SÁ, 1997:25) as civilizações da Suméria e da Babilônia (Média Mesopotâmia) alcançaram evolução tal que é possível identificar registros dessa época, que expressam o conhecimento nas áreas de custos e orçamento, bem assim na de elaboração de demonstrativos contábeis com qualidade surpreendente.

Na Índia do Norte, também podem ser localizadas algumas contribuições para a Contabilidade. Por volta do ano 300 a.C., já existiam conceitos e definições de Contabilidade, apresentados por um sábio oriental chamado Kautilya em seu livro “Arthashastra” (SÁ, 1999).

Narra Lopes de Sá (SÁ, 1999) que na Índia dessa época é possível identificar estudos sobre questões ligadas a vários assuntos contábeis. Por exemplo, havia a preocupação em separar o que era lucro operacional daquele considerado não-operacional (ou extraordinário), bem como a apresentação de idéias próximas do que se denomina hoje de regime de competência.

4. A herança do Ocidente

Do Ocidente, destaca-se a herança deixada pela cultura greco-romana para o conhecimento humano. Berço de grandes pensadores, as civilizações grega e romana ofereceram ao mundo a base do pensamento filosófico e científico.

Na Grécia, à época de Clístenes (final do século VI a.C.), iniciaram-se reformas administrativas que culminaram com a implantação de um regime democrático. Com Péricles (que governou entre 461 e 431 a.C.), foi consolidada a nova ordem política fundamentada na democracia escravista.

Nesse momento da história grega, a economia experimentou grande prosperidade; foi instituída a “*mistoforia*” (que representava o pagamento àqueles que serviam à administração pública); a ação política das camadas menos favorecidas (à exceção dos escravos, estrangeiros e mulheres) ganhou maior representatividade; houve aumento da oferta de empregos, por meio do incentivo às grandes construções públicas (AQUINO, et al, 1980:200).

Em Atenas, a administração financeira do Estado estava a cargo de colégios especializados, dentre os quais destacava-se os do “*apodéctai*”, ao qual cabia a função de chefiar a Contabilidade Pública. Para a elaboração do orçamento estatal, que competia à “*Bulé*” (Conselho), a escrita contábil mantida pelos “*apodéctai*” era indispensável como fonte de informações sobre as receitas e despesas do Estado (GIORDANI, 1992: 219-220).

A divulgação da atividade financeira do Governo era feita por meio dos registros contábeis inscritos em lápides de mármore que, expostas em praças, tornavam público o fluxo de caixa do Estado (SÁ, 1997:29).

Afirma Paulo Schmidt (SCHMIDT, 1996:31-32) que em Atenas, na Grécia, foi identificado um dos documentos contábeis mais evoluídos da antiguidade, representando o registro de todos os contribuintes de impostos da civilização grega.

Roma, por sua vez, apresenta em sua história momentos de grandes conquistas territoriais e de domínio econômico invejável.

A civilização romana inicia sua história por volta de 753 a.C. como uma comunidade agrícola situada territorialmente em uma região privilegiada por carac-

terizar-se como rota terrestre e fluvial entre o mar e o interior e entre o sul e o norte da península itálica. Com a intensificação do comércio, Roma tornou-se o centro comercial de todo o Lácio.

O expansionismo territorial de Roma se deu em função da necessidade de buscar novas terras e ampliar as rotas comerciais. Por esse fato, aos poucos, toda a península itálica era dominada pelos romanos, inserindo-se também neste comando quase toda a bacia do Mediterrâneo.

Com a extinção da República (em 31 a.C.), quando Otávio assumiu o poder², iniciou-se a fase imperial de Roma que marcou, durante os dois séculos seguintes, um período de grande domínio político e econômico. Nesta fase, consolidou-se o imenso império romano com uma estrutura administrativa complexa, constituída de diversas economias agrícolas e comerciais.

Os estados conquistados proporcionaram à economia romana o controle das rotas comerciais, bem como o aumento do excedente disponível, gerando o acúmulo de riqueza. O intercâmbio mercantil com outras civilizações (em particular aquelas situadas na Mesopotâmia e na China) facilitou a importação da cultura oriental, que muito influenciou no desenvolvimento e aperfeiçoamento de vários ramos do conhecimento.

Assim é que, caracterizando-se o estado romano como potência econômica e política na vigência do regime imperial (cujo apogeu durou cerca de duzentos anos desde 31 a.C.), ocorreu intensa produção intelectual no campo da ciência social.

Com muita propriedade afirma Lopes de Sá (SÁ, 1997:32) que “(...) *como a riqueza é objeto da ciência contábil, onde esta melhor se desenvolveu, ao longo dos anos, foi sempre onde se encontraram os maiores progressos*”.

Roma, portanto, pela imensidão de seu império e pela riqueza que acumulou, tornou-se pólo de disseminação da cultura geral e, nesse particular, insere-se a ciência contábil. O desenvolvimento da Contabilidade na cultura romana permitiu o estabelecimento de um diferencial entre a “*rationum ars*” (arte das contas)“ e a “*ratiocinandi scientia*” (ciências das contas), dado o aperfeiçoamento do pensamento contábil alcançado por essa civilização (SÁ, 1997:31).

A Contabilidade Pública exerceu importante papel na gestão dos recursos públicos. Para esta função, inclusive, era indicado um Contador Geral do Estado, que gozava de grande prestígio entre os afortunados membros do governo romano.

A evolução do pensamento contábil do mundo romano na antiguidade não tem sua história apresentada com riqueza de detalhes, haja vista que desta época poucas provas materiais foram identificadas.

Avanços importantes para a Contabilidade foram verificados no Ocidente, principalmente pelas contribuições deixadas pela civilização greco-romana. Durante os primeiros cinco séculos da era cristã, a Europa tornou-se campo fértil ao desenvolvimento cultural, em parte pela prosperidade sócio-econômica alcançada pelo Império Romano.

5. Retrocesso econômico e estagnação cultural

Um período de estagnação, no entanto, marcou a Contabilidade, a partir do Século V d.C., prolongando-se até o século X d.C. Essa situação decorreu da crise sócio-econômica que se instalou nesse período, principalmente na Europa. Vários foram os fatores determinantes do retrocesso que se estabeleceu: as constantes invasões de povos bárbaros e hunos à Europa Ocidental e a rebelião dos visigodos contra o império romano, provocaram a desagregação da base econômica e política com o conseqüente desaparecimento da economia de mercado; a formação de monarquias feudais, rompendo o crescimento das atividades comerciais, entre outros.

Particularmente em Roma, a partir do final do século II, inicia-se um processo de crise na economia culminando, aproximadamente, em 395, com o rompimento da unidade política entre as bacias mediterrâneas do Ocidente e do Oriente. Paralelamente a esse fato, decaiu o nível cultural da civilização romana, obviamente atingindo todos os ramos do conhecimento.

A queda do império romano, no século V d.C., propiciou o surgimento do feudalismo que, basicamente, se caracterizou como produto do retrocesso de uma economia comercial para a agricultura de subsistência.

Enquanto no Ocidente o declínio social, econômico e cultural era evidente, no Oriente não se observava a mesma situação. O foco de desenvolvimento do pensamento contábil volta-se novamente às culturas orientais. Esta afirmação fundamenta-se na narrativa de Lopes de Sá (SÁ, 1997:34) de que no Oriente “(...) estruturou-se um critério de registros que mais tarde se aperfeiçoaria na Itália, na baixa Idade Média, e que seria denominado de partidas dobradas ou partidas duplas”.

Os povos árabes também não foram influenciados pela decadência econômica da civilização romana. As conquistas desses povos, a partir de 685, influenciadas pela fé islâmica idealizada por Maomé, constituíram-se em fator preponderante para disseminação, na Europa, da cultura deste povo (a álgebra, a noção do “zero”, até então desconhecida, e o sistema numérico arábico são exemplos que facilitaram a idealização matemática de várias teorias).

Séculos se passaram e só a partir do século X é que novamente o acúmulo

de excedentes, motivado pela própria evolução natural do sistema feudal, voltou a movimentar a riqueza, quando a demanda européia por produtos suntuários cresceu; com ela, novo ímpeto foi dado à expansão comercial.

Com a intensificação do comércio na Europa, em especial a partir do século XII, consolidando-se o uso da moeda à base da cunhagem do ouro, também ressurgem as instituições financeiras e, com elas, as letras de crédito. Na Itália, os cambistas cedem lugar aos banqueiros, mais organizados e com volume de fluxo financeiro muito maior, inclusive com operações de crédito mais sofisticadas, como por exemplo o desconto de títulos. Os empreendimentos bancários, pelo menos até o século XIV, eram de natureza quase que familiar. “*Somente com a evolução da Contabilidade, com a introdução do método das partidas dobradas, em meados do século XIV, é que tornou-se possível o surgimento de verdadeiras empresas. A primeira empresa bancária é a casa de San Giorgio, fundada em Gênova em 1407*” (FILHO, 1977:154).

As “*Cruzadas*”, que aconteceram entre os séculos XI e XIII, deram impulso ao comércio entre a Itália e o Oriente e lançaram as bases para o exercício da atividade mercantil por meio de sociedades, entendidas essas como entidades distintas das pessoas de seus proprietários.

Surtem, em meio ao crescente intercâmbio comercial entre o Ocidente e o Oriente, as sociedades em comandita, como forma encontrada pelos mais afortunados, de empregar seu dinheiro nos empreendimentos comerciais. Nova demanda, então, pelo controle e acompanhamento da participação acionária nas companhias desafia os pensadores contábeis da época no sentido de aperfeiçoarem os métodos necessários a satisfazer à exigência pela informação acerca do capital aplicado.

A Contabilidade na Europa, em todo o período de retrocesso sócio-econômico, político e cultural permaneceu adormecida, em termos de evolução de suas técnicas. No entanto, com a retomada das atividades comerciais (que no domínio do feudalismo se restringia a pequenas feiras locais, pois grande parte dos produtos era consumida dentro do próprio feudo onde era produzida) a necessidade de controle e informação de natureza financeira, patrimonial e econômica trouxe novo alento ao desenvolvimento da Contabilidade, como instrumento capaz de fornecer subsídios para o gerenciamento dos negócios.

6. Luca Pacioli – o publicista do Método de Veneza

A despeito de as atividades comerciais na Europa terem adquirido novo fôlego entre os séculos XI e XV, ainda assim a base econômica européia continua-

va a ser agrícola. Tal fato, de certa forma, não propiciava campo fértil ao desenvolvimento da Contabilidade.

Veneza e Gênova, no entanto, eram exceção à regra. Caracterizavam-se como centros comerciais genuinamente independentes. Tal condição decorria de que as duas cidades italianas controlavam o último trecho de longas rotas comerciais que importavam as mercadorias do Oriente Médio. Portanto, nessa região se verificava um ambiente de negócios favorável ao aperfeiçoamento de técnicas contábeis mais sofisticadas.

Foi exatamente em Veneza, em meio ao Renascimento europeu (que representou o florescimento de uma concepção própria da realidade sócio-econômica, política e cultural, em detrimento ao regime feudal), entre os séculos XIV e XV, que surgem os escritos que proporcionariam a sistematização da Contabilidade nos moldes da que conhecemos hoje. Mais precisamente, em novembro de 1494, um frei franciscano chamado Luca Pacioli publicou um livro intitulado “*Summa de Arithmetica, Geometrica, Proportioni et Proportionalitá*”, na verdade um tratado de matemática, mas que dedicou uma parte à exposição do sistema de escrituração por partidas dobradas (“*Tractatus de Computis et Scripturis*”).

Luca Pacioli, na verdade, é considerado o publicista do “*Método de Veneza*”, já que a história apresenta relatos de que manifestações de aplicação desse sistema de partidas dobradas podem ser observadas entre os séculos XII e XIII no norte da Itália.

Afirma Paulo Schmidt (SCHMIDT, 1996:38) que uma das primeiras indicações do uso empresarial do sistema de partidas dobradas foi aproximadamente em 1340, na cidade de Gênova. Relata, ainda, esse autor, que a técnica contábil foi desenvolvida por um funcionário público que ao se responsabilizar pela tesouraria da cidade de Gênova, pelo período de um ano, sentiu a “*necessidade fundamental de responsabilidade e controle sobre os negócios públicos. Os procedimentos de controle contábil das contas da tesouraria e a determinação de um ciclo contábil determinados por este funcionário ajudaram a expandir os métodos contábeis nesta cidade*”.

Segundo Lopes de Sá (SÁ, 1997:35), a mais completa prova de um registro fundamentado no método das partidas dobradas data de 1292, apesar de que em Siena, na Toscana, tenham sido encontradas provas que permitem concluir que o processo já estivesse formado.

Luca Pacioli, como já destacado, não é considerado o idealizador da técnica das partidas dobradas. Mas a partir da obra desse franciscano, a Contabilida-

de passou a ser estudada e praticada de forma sistematizada, pois, com a disseminação em maior escala do método das partidas duplas, houve a unificação de procedimentos para a escrituração de natureza contábil.

7. Conclusão

Vários momentos históricos marcam maior ou menor grau de aperfeiçoamento do pensamento contábil. Cada estágio sócio-econômico das civilizações tem justificado um nível diferente em relação à demanda dos métodos contábeis, no sentido de dar suporte à necessidade de informação útil ao gerenciamento dos negócios.

Assim, a Contabilidade, como hoje a conhecemos, caracteriza-se como produto da própria evolução da humanidade. Desde os primórdios, quando o homem intuitivamente procurava controlar os meios necessários à sua sobrevivência, as técnicas contábeis já se faziam presentes, ainda que de forma primitiva. O aperfeiçoamento dessas técnicas ocorreu de forma espontânea e natural à medida que a estrutura econômica e social das nações apresentava-se cada vez mais sofisticada e complexa.

Responder aos anseios daqueles que têm necessidade da informação de natureza patrimonial, financeira e econômica das células sociais foi e continua sendo desafio à Contabilidade; e é nesse sentido que se observa cada momento de evolução do pensamento contábil.

Notas

¹Segundo Lopes de Sá (SÁ, 1997:20), historiadores e arqueólogos como Federigo Melis e L. Figuiet, respectivamente, não deixam dúvidas quanto à natureza contábil de tais manifestações humanas.

²Otávio fazia parte de um triunvirato, ao lado de Marco Antônio e Lépido, formado após o assassinato de César para lutar contra os republicanos (GRIMAL, 1984:50).

Referências Bibliográficas

AQUINO, Rubim Santos Leão de; FRANCO, Denize de Azevedo; OSCAR, Guilherme Pahl Campos Lopes. *História das sociedades: das comunidades primitivas às sociedades medievais*. Rio de Janeiro: Ao Livro Técnico, 1980.

- FILHO, Francisco de B.B. de Magalhães. *História econômica*. São Paulo: Sugestões Literárias S/A, 1977.
- FIGUIER, L. *L'homme primitif*. 4ª ed., Paris: Hachette, 1874.
- GIORDANI, Mário Curtis. 5ª ed., *História da Grécia*. Petrópolis: Vozes, 1992.
- GODINHO, Vitorino Magalhães. *Os descobrimentos e a economia mundial*. 2ª ed., Lisboa: Editorial Presença, 1981.
- GRIMAL, Pierre. *A civilização romana*. Lisboa: Edições 70, 1984.
- HENDRIKSEN, Eldon S. e BREDA, Michael F. Van. *Teoria da contabilidade*. São Paulo: Atlas, 1999.
- HUBERMAN, Leo. *História da riqueza do homem*. 20ª ed., Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1984.
- MATTESSICH, Ricard. *Arqueology of accounting and Schmandt-Besserat's contribution. Accounting, business and financial history*. London, 4(1):5-28, march 1994.
- PIRENNE, Henri. *História econômica e social da Idade Média*. 6ª ed., São Paulo: Mestre Jou, 1982.
- PRADA, Valentin Vazquez. *Historia Econômica Mundial*. 4ª ed., Madri: Ediciones Rialp, 1972.
- SÁ, Antônio Lopes de. *História geral e das doutrinas da contabilidade*. São Paulo: Atlas, 1997.
- _____. *Mais de dois mil anos de teoria da contabilidade*. Artigo divulgado pela Internet. <http://www.lopesdesa.com.br>, 1999.
- WATANABE, Ippo. *O quingentenário do "Tractatus de Computis et Scripturis"*. Revista Brasileira de Contabilidade, Ano XXII, nº 82, março de 1993.

Resumo

O texto apresenta uma retrospectiva histórica da Contabilidade inserida no contexto da evolução sócio-econômica e cultural das civilizações. O objetivo maior é demonstrar que a Ciência Contábil é um produto da própria evolução da humanidade e que o aperfeiçoamento das técnicas contábeis ocorreu de forma espontânea e natural, fruto de uma maior ou menor demanda da sociedade em relação à necessidade de informação útil para o gerenciamento dos negócios.

Palavras-chave: História da Contabilidade, pensamento contábil, método das partidas dobradas.

Abstract

This paper presents a historical background of the Accounting Discipline inserted in the context of socioeconomic and cultural evolution of civilizations. The main target is to demonstrate that the Accounting Science is a product of mankind's evolution, and that accounting techniques improvements have happened in a spontaneous and natural form, flowing from societies' demands on useful information on the businesses management.

Key words: History of the Accounting, accounting thought, double-entry method.

Resumen

El texto presenta una retrospectiva histórica de la Contabilidad inserida en el contexto de la evolución socio- económica y cultural de las civilizaciones. El objetivo mayor es demostrar que la Ciencia Contábil es un producto de la propia evolución de la humanidad y que el perfeccionamiento de las técnicas contábilés ocurrió de forma espontánea y natural, fruto de una mayor o menor demanda de la sociedad en relación a la necesidad de información útil para el gerenciamiento de los negocios.

Palabras clave: Historia de la Contabilidad, pensamiento contábil, método de las partidas dobladas.

Eduardo Dorneles Barcelos

Professor da UPIS. Doutor em História Social pela USP. Coordenador-Executivo do Gabinete da Presidência da Agência Espacial Brasileira (AEB).

**SOKAL, Alan, BRICMONT, Jean. Rio de Janeiro: Record, 1999.*

***Imposturas
Intelectuais: O
abuso da ciência
pelos filósofos
pós-modernos****

Imagine o leitor a publicação, intencional, de um artigo absurdo em conhecido periódico acadêmico. Pois foi exatamente isto o que o físico Alan Sokal realizou, em 1996, ao submeter à revista *Social Text* seu *Transgredindo as fronteiras: em direção a uma hermenêutica transformativa da gravitação quântica* (*Social Text*, 46/47, p. 217-252, 1996). Neste escrito, Sokal mimetiza os arrazoados dos pensadores “pós-modernos”, apresentando conclusões propositadamente disparatadas. Após revelar publicamente sua engenhosa farsa, Sokal, professor da Universidade de Nova Iorque, tornou-se o pivô de uma autêntica batalha acadêmica, envolvendo contendores de ambos os lados do Atlântico. Curiosamente, a controvérsia ultrapassou as fronteiras dos meios intelectuais, espraian-do-se pelo *The New York Times*, *Le Monde* e, no Brasil, nas páginas da *Folha de São Paulo*.

Em seu *Imposturas Intelectuais*, juntamente com o, também, físico Jean Bricmont, Sokal, ampliando os argumentos apresentados após a publicação de *Transgredindo as Fronteiras*, detalha a sua crítica às elocubrações do pós-modernismo, agora voltado a um público mais amplo do que o de seu artigo. Partindo da demonstração de que teóricos famosos como Jacques Lacan e Julia Kristeva utilizaram de forma ridícula e abusiva complexas proposições das ciências naturais, Sokal e Bricmont dirigem sua análise para o território mais amplo e nebuloso do relativismo epistêmico. Bastante difundido nas últimas décadas, o relativismo vem se tornando a filosofia preferencial de muitos sociólogos e historiadores da ciência, tendo se firmado institucionalmente em diversos locais. No Brasil, o canto da sereia relativístico tem atraído inúmeros estudiosos da ciência.

Para os relativistas (principalmente a sua ala radical), o conhecimento científico moderno poderia ser igualado, em sua capacidade explicativa da realidade natural, a qualquer outra forma de construção cognitiva, o que equivale a afirmar que a cosmologia dos esquimós tem o mesmo *status* que a teoria inflacionária do

Big-Bang. Ambas seriam concepções de mundo segundo determinados padrões culturais e, como estes não podem ser julgados hierarquicamente, não há nenhum bom motivo para aderirmos incondicionalmente à ciência ocidental. Confunde-se, aqui, um salutar respeito a outras sociedades com a desqualificação ideológica do reiterado sucesso explicativo, evidenciado pela precisão preditiva e o desenvolvimento tecnológico, das ciências naturais, a partir do século XVI.

A este *imbroglio*, acrescente-se o uso totalmente inadequado de conceitos e teorias gerados num contexto específico - como o da lógica matemática - em territórios onde deixam de ter sentido - como a história política (tal como proposto, por exemplo, por Régis Debray). Reiteradas vezes, os meios acadêmicos das ciências humanas são tomados de assalto por aqueles que simulam profundidade com o uso de um jargão exótico, e que adquirem uma preeminência passageira com jogos de palavras.

Além deste louvável objetivo, *Imposturas Intelectuais* garante a diversão do leitor ao reproduzir textos pomposos e incompreensíveis de ícones da cultura francesa contemporânea, como Jean Baudrillard que, em seu *L'Illusion de la fin* (1992), ponderava que “o destino, ainda que este destino seja o Juízo Final, não o alcançaremos, visto que estaremos daqui por diante separados dele por um hiperespaço com refração variável. A retroversão da história poderia muito bem ser interpretada como uma turbulência deste tipo, devida à precipitação dos acontecimentos que inverte o curso e traga a trajetória” (p. 151). Feliz daquele que atinar com o significado deste amálgama de Isaac Asimov, Isaac Newton e o Apocalipse de São João!

Leitura imprescindível para os que, acadêmicos ou leigos, ainda consideram válido afirmar que “esta concordância entre teoria e experiência [referindo-se ao momento magnético do elétron], quando associada a milhares de outras similares, embora menos espetaculares, seria um milagre se a ciência nada dissesse de verdadeiro – ou pelo menos *aproximadamente* verdadeiro – sobre o mundo” (p. 66), a obra de Sokal e Bricmont representa uma salutar reação à atual vaga de irracionalismo.

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, oitenta 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) 552.4024 552.2510 fax: (61) 386.2350

brasilã distrito federal

Site: <http://pagina.de/inconfidencia>

E-mail: graficainconfidencia@zaz.com.br

