

***Globalização, neoliberalismo e
soberania***

Walkiria Martinez Heirinch Ferrer e
Maria de Fátima Ribeiro

(Organizadoras)

Direção

Henrique Villibor Flory

Supervisão de Editoração

Benedita Aparecida Camargo

Diagramação e capa

Rodrigo Silva Rojas

Imagem de capa

© *Sergey Nivens - Fotolia.com*

Revisão

Letizia Zini Antunes

CONSELHO EDITORIAL ACADÊMICO

Coordenação Geral

Suely Fadul Villibor Flory

Ana Gracinda Queluz – UNICSUL

Anamaria Fadul – USP/INTERCOM

Arilda Ribeiro – UNESP

Antonio Hohlfeldt – PUC-RS

Antonio Manoel dos Santos Silva – UNESP

Benjamim Abdala Junior – USP

Elizabeth Villibor Flory – USP

Jorge Luís Ferreira Abrão – UNESP

Jussara Suzi Assis Nasser Ferreira – UNIMAR

Letizia Zini Antunes – UNESP

Lucia Maria Gomes Corrêa Ferri – UNESP/UNOESTE

Maria de Fátima Ribeiro – UNIMAR

Maria de Lourdes Zizi Trevisan Perez – UNESP/UNOESTE

Maria do Rosário Gomes Lima da Silva – UNESP

Raquel Lazzari Leite Barbosa – UNICAMP/UNESP

Romildo A. Sant'Anna – UNESP

Rony Farto Pereira – UNESP

Sueli Cristina Marquesi – PUC/UNICSUL

Tereza Cariola Correa – USP/UNESP

Terezinha de Oliveira – UNESP/UEM

Walkiria Martinez Heinrich Ferrer – UNESP/UNIMAR

Editora UNIMAR

Av. Hygino Muzzi Filho, 1001

Campus Universitário - Marília - SP

Cep 17.525-902

Fone (14) 2105-4000

www.unimar.com.br

Editora Arte & Ciência

Razão Social: LDE - Livraria, Distribuidora e Editora LTDA. - EPP

Av. Paulista, 2200 - 16 andar - Consolação

São Paulo – SP – CEP 01310-300

Tel.: (011) 3258-3153

E-mail: editora@arteciencia.com.br

www.arteciencia.com.br

*Globalização, neoliberalismo e
soberania*

Walkiria Martinez Heirinch Ferrer e
Maria de Fátima Ribeiro

(Organizadoras)

AC
ARTE & CIÊNCIA
EDITORA

2012

© 2012 by Walkiria Martinez Heirinch Ferrer e Maria de Fátima Ribeiro

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO-NA-FONTE
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

F446g

Ferrer, Walkiria Martinez Heirinch

Globalização, neoliberalismo e soberania / Walkiria Martinez Heirinch Ferrer
e Maria de Fátima Ribeiro. - São Paulo : Arte & Ciência, 2012.

208 p. : 21 cm

ISBN 978-85-61165-89-5

1. Relações internacionais 2. Desenvolvimento social
3. Globalização. I. Ribeiro, Maria de Fátima, 1953-. II. Título.

12-9318.

CDD: 338.9

CDU: 338.1

19.12.12 27.12.12

041724



Proibida toda e qualquer reprodução desta edição por qualquer meio ou forma, seja ela eletrônica ou mecânica, fotocópia, gravação ou qualquer meio de reprodução, sem permissão expressa do editor.
Todos os direitos desta edição, reservados à Editora Arte & Ciência.
As opiniões aqui emitidas são de responsabilidade dos respectivos autores.

SUMÁRIO

| | |
|--|-----|
| APRESENTAÇÃO | 7 |
| | |
| O BRASIL NA DÉCADA DE 1990: O INÍCIO DO PROCESSO DE INSERÇÃO NO MERCADO MUNDIAL Walkiria Martinez Heinrich Ferrer | 11 |
| | |
| A SOBERANIA NO PROCESSO DE GLOBALIZAÇÃO: TRADICIONAIS CONCEITOS E SEUS NOVOS PARADIGMAS Walkiria Martinez Heinrich Ferrer Jacqueline Dias da Silva..... | 47 |
| | |
| O MUNDO DO TRABALHO NO CONTEXTO GLOBALIZADO: CONSIDERAÇÕES DE GIOVANNI ALVES Walkiria Martinez Heinrich Ferrer | 119 |
| | |
| OS INCENTIVOS FISCAIS E OS IMPACTOS DA FUNÇÃO SOCIOECONÔMICA DOS TRIBUTOS PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL Maria de Fátima Ribeiro Walkiria Martinez Heinrich Ferrer | 133 |
| | |
| EDUCAÇÃO BRASILEIRA FACE AO CONTEXTO DA NOVA ORDEM MUNDIAL Walkiria Martinez Heinrich Ferrer | 173 |
| | |
| SOBRE AS AUTORAS | 205 |

APRESENTAÇÃO

O livro das professoras Walkiria Martinez Heinrich Ferrer e Maria de Fátima Ribeiro intitulado *Globalização, Neoliberalismo e Soberania* reúne os três conceitos citados em seu título, dentro de um viés marxista, principalmente, ligando-os entre si mediante o ponto de contato “trabalho humano”.

O avanço do capitalismo por meio da descoberta de novas técnicas para serem empregadas na produção deu origem a várias reflexões sobre o destino a ser trilhado pela humanidade. Muitas vezes, tudo parece natural, quando, na verdade, se trata de uma construção histórica e cultural, o que significa que pode ser transformada. O mercado de trabalho e o mercado econômico não são entes imaginários formados naturalmente, mas construções feitas pelo homem, muito embora, em vários momentos, pareçam ser algo imodificável, ou seja, regido por leis naturais.

Todas essas mudanças lançam, a cada dia, um intenso debate sobre o trabalho, mais propriamente sobre o significado do trabalho no século XXI, considerando-se o fenômeno globalização e a própria atuação do Estado nacional diante das políticas neoliberais que repercutem grandemente na mudança do próprio conceito de soberania.

As autoras preocuparam-se em compreender o fenômeno globalização, uma tarefa bastante difícil. Contudo, numa

rápida conceituação que sirva para o momento, globalização é um misto de realidade e ideologia. Parece que o homem é globalizante em seu instinto (no sentido de uniformizar comportamentos), muito embora prepondera o conceito econômico de globalização, possibilitando, na obra aqui apresentada, um estudo do Estado com base no referido fenômeno.

Nesse contexto, o Estado nacional se contraiu na segunda metade do século XX, com as políticas públicas desfazendo-se ou passando por rápidas mudanças. Nesse sentido, especialmente no Brasil, em meados da década de 1990, criou-se um discurso segundo o qual o que é público não presta e a coisa pública deve ser vendida para que se construa a otimização por meio de processos de privatização. O que ninguém esperava é que a crise, inaugurada de forma concreta a partir de setembro de 2008, tenha ocorrido pela liberdade que se deu ao mercado financeiro de se auto-organizar, ao ponto de, hoje, ser pacífico que o mercado financeiro deva ser regulado.

A economia é privada e através dela monta-se um cenário de uma competitividade sem precedentes, que tende a concentrar capital a ponto de eliminar os competidores e a caminhar para a construção de monopólio, o que leva a grandes indagações sobre a forma ou os procedimentos empregados nessa economia baseada no mercado internacional.

Observa-se, no momento presente, a discussão quanto ao papel do Estado brasileiro em relação à desindustrialização nacional e, especificamente, à crise mundial. Em outras pa-

lavras, há a necessidade de afirmar a soberania do Estado através de medidas que procurem evitar um agravamento do processo de desindustrialização nacional, a fim de que seja garantida a sobrevivência das indústrias brasileiras, comportamento que, sob o olhar das nações economicamente dominantes, pode figurar como protecionismo nacional.

Como foi dito no início desta apresentação, todos os elementos aqui tratados e outros não mencionados se alinhavam, criando construções que podem ser tomadas como pontos de apoio para traçar entendimentos, basicamente, sobre o papel do Estado na sociedade, com foco no Estado brasileiro, estabelecendo-se como meta ou resultado prático a geração de possibilidades de um desenvolvimento econômico associado com o desenvolvimento social, margeado pelos requisitos atualidade e interdisciplinaridade, em todos os debates.

Lourival José de Oliveira

Doutor em Direito das relações Sociais pela PUC-SP,

Professor do programa de Mestrado em

Direito da UNIMAR-Marília-SP

O BRASIL NA DÉCADA DE 1990: O INÍCIO DO PROCESSO DE INSERÇÃO NO MERCADO MUNDIAL

Walkiria Martinez Heinrich Ferrer

Desde o início da década de 1970, o mundo vem passando por profundas transformações, que não se restringem somente à área econômica, estendendo-se principalmente à área social. A esse conjunto de mudanças denominou-se “processo de globalização”, que também pode ser entendido como “planetarização”, “aldeia global” ou “americanização”, dependendo do enfoque da análise. Mas, essencialmente, o “processo de globalização” constitui a mundialização do capital financeiro, ou seja, do capital rentista ou fictício.

O processo aqui denominado mundialização do capital pode ser definido como uma reestruturação do capitalismo em novas bases econômicas, visando à recuperação das taxas de acumulação das décadas anteriores. Tendo em vista a viabilização das medidas adotadas para a reestruturação capitalista, foram necessárias determinadas políticas que possibilitassem o pleno desenvolvimento do processo. Integradas nesse contexto, surgem denominações

como privatizações, desregulamentação econômica, abertura de mercado, desterritorialização, Estado mínimo e exclusão social, sendo viabilizadas por um programa de governo específico, o neoliberalismo.

O programa neoliberal possibilita a implantação de reformas necessárias ao desenvolvimento e reprodução do capitalismo financeiro, podendo ser caracterizado como a sua expressão política, especificamente, como foi salientado, do capital financeiro.

Todo este processo está marcado por profundas discussões e polêmicas, desde sua origem até suas consequências. Trata-se de um novo fenômeno, ou apenas, de uma etapa de desenvolvimento do capitalismo, a chamada terceira revolução técnico-científica?

Alguns estudiosos afirmam que a busca pelo caminho das Índias já configurava uma globalização do capital ou, ainda, os primeiros mercadores a realizarem o “comércio além fronteiras”. Nesse sentido, Karl Marx e Friedrich Engels, no Manifesto Comunista redigido em 1848, já relatavam a existência de um mercado mundial.

Pela exploração do mercado mundial, a burguesia imprime um caráter cosmopolita à produção e ao consumo em todos os países. Para desespero dos reacionários, ela roubou da indústria sua base nacional. As velhas indústrias nacionais foram destruídas e continuam a ser destruídas diariamente (...) No lugar do antigo isolamento de regiões e nações autossuficientes, desenvolvem-se um intercâmbio universal e uma universal interdepen-

dência das nações. E isto se refere tanto à produção material como à produção intelectual. As criações intelectuais de uma nação tornaram-se patrimônio comum (...) das numerosas literaturas nacionais e locais nasce uma literatura universal.¹

Mas o que presenciamos atualmente, deste o início da década de 1970, é a mundialização do capital financeiro, também chamado de capital rentista ou “fictício”. A lógica do capital se manifesta de uma forma distinta daquela observada após a Revolução Industrial, em que havia a reprodução dos meios materiais de produção: D-M-D’ (Dinheiro-Mercadoria-Dinheiro). A mundialização do capital se desenvolve por meio da reprodução do capital financeiro, do capital rentista: D-D’ (Dinheiro-Dinheiro).

Nesse novo contexto, há uma maior movimentação de capitais no mercado financeiro em detrimento do investimento produtivo:

Dos cerca de US\$ 1,5 trilhão que são negociados no Planeta todo o dia, menos de 5% se relaciona a negócios com bens e serviços. Os outros 95% são parte de atividades especulativas, que fogem com as flutuações de câmbio e as taxas de juros.²

Estudiosos apontam para a originalidade do processo, marcado essencialmente pela rapidez com que ocorrem as transformações e pelas consequências, praticamente imediatas, advindas das políticas econômicas próprias do referido processo. Esta corrente distingue o chamado processo de glo-

¹ MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. O manifesto comunista. In: COGGLIOLA, Osvaldo (Org.). *O Manifesto Comunista*. São Paulo: Boitempo, 1998, p. 43.

² FARIAS, Evilásio. *Folha de S. Paulo*, Caderno de Economia, p. B2, 05/07/99.

balização das transações comerciais anteriores, em razão da amplitude em que se apresenta, pois, com o “comércio além-fronteiras”, havia a prática da internacionalização do capital e com a globalização temos a formação do mercado mundial no sentido do termo, ou seja, o imbricamento ou dependência das economias em termos mundiais.

Outra característica que esta determinada corrente aponta diz respeito ao desenvolvimento tecnológico verificado desde o início de 1970, período de surgimento do referido processo. A rapidez com que ocorrem as inovações tecnológicas o caracteriza como um novo fenômeno mundial, conforme demonstram os dados da tabela abaixo:

Evolução dos meios de comunicação de massa

| Tempo que cada meio de comunicação de massa demorou a atingir 50 milhões de usuários | |
|---|---------|
| Base de Dados: Pnud/1999 | |
| Rádio | 38 anos |
| Computador pessoal | 16 anos |
| Televisão | 13 anos |
| Internet | 4 anos |

Fonte: *Folha de S. Paulo*, 11/07/99, p. 1-17

Segundo Giovanni Alves, a rede mundial de computadores, Internet, constitui o arcabouço midiático da financeiraização:

O desenvolvimento do ciberespaço na última década do século XX é um produto legítimo – e

avançado – da Terceira Revolução Científico-Tecnológica. Ele é um dos importantes avanços no campo da comunicação informatizada, ou telemática, a partir dos anos 1980 que contribuiu para impulsionar a mundialização do capital. Na verdade, a Internet se constituiu no arcabouço midiático de uma nova etapa do capitalismo mundial, cuja principal característica é o predomínio da financeirização.³

O atual processo de mundialização do capital suscitou diversas correntes de opinião quanto à definição precisa deste fenômeno: Constitui uma corrente ideológica ou um projeto econômico? É possível desenvolver projetos autônomos de desenvolvimento econômico, ou seja, desvinculados do mercado globalizado? Visto como o produto do desenvolvimento das forças produtivas do sistema capitalista pode ser considerado inevitável? São questões ainda sem respostas, pois a humanidade vivencia o chamado processo de globalização e suas consequências ainda não estão totalmente definidas.

1. O Brasil e o processo de inserção na nova ordem mundial

No Brasil, as políticas econômicas e sociais do projeto neoliberal passaram a ser implementadas com o governo de Fernando Collor de Mello e, posteriormente, intensificadas

³ ALVES, Giovanni. *Trabalho e mundialização do capital: a nova degradação do trabalho na era da globalização*. São Paulo: Práxis, 1999, p. 169.

por Fernando Henrique Cardoso. Desde o início da década de 1990, a condução da política brasileira esteve claramente em convergência com o ideário neoliberal.

A intensificação da circulação financeira, a desobstrução ao mercado internacional, uma marcante desvalorização cambial, intensivo processo de privatização e medidas voltadas à estabilização monetária (tendo expressão no Plano Real) são políticas voltadas à inserção econômica do país no contexto da nova ordem: a mundialização do capital financeiro.

A adoção destas medidas faz parte de uma estratégia global de modernização liberal, que procura seguir as regras estabelecidas pelo “Consenso de Washington”⁴. No final de 1989, membros dos organismos de financiamento internacional (Fundo Monetário Internacional - FMI, Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID e Banco Mundial), funcionários do governo americano e economistas latino-americanos se reuniram para avaliar as reformas econômicas implementadas na América Latina. Desta reunião surgiram conclusões e recomendações que acabaram funcionando como um “manual” da política neoliberal, que ficou conhecido como “Consenso de Washington”. As recomendações propostas pelo “Consenso de Washington” abrangem as seguintes áreas: disciplina fiscal, priorização dos gastos públicos, reforma tributária, liberalização financeira e

⁴ CARCANHOLO, M. D. Neoliberalismo e o Consenso de Washington: a verdadeira concepção de desenvolvimento do governo FHC. In: MALAGÜTI, M. L.; CARCANHOLO, R. A.; CARCANHOLO, M. D. (Orgs.). *Neoliberalismo: a tragédia do nosso tempo*. São Paulo: Cortez, 1998. p. 88.

comercial, regime cambial, investimento direto estrangeiro, privatização, desregulação e propriedade intelectual.⁵

Em linhas gerais, o ideário neoliberal consiste em políticas voltadas à desestatização da economia, com a minimização da interferência do Estado; à abertura dos mercados para desobstrução do comércio internacional, com o objetivo de estimular a concorrência com os produtos nacionais e propiciar a modernização e desenvolvimento da estrutura produtiva nacional; à estabilização monetária, a fim de atrair investimentos estrangeiros e amplo processo de privatização, com o objetivo de diminuir as dívidas internas e externas.

Durante a década de 1990, estas medidas puderam ser observadas na política governamental do país. Embora não se encontre o termo neoliberalismo nos discursos dos dirigentes, a orientação econômica e política se assemelha ao ideário neoliberal. O que está explícito é a afirmação de que o objetivo da política governamental no período era a inserção da economia brasileira no mercado mundial.

Tendo em vista a análise de alguns pontos da política governamental desenvolvida durante a década de 1990, serão utilizados documentos do governo federal intitulados “Mensagem ao Congresso Nacional 1997” e “Nova Política Industrial, Desenvolvimento e Competitividade”, nos quais estão salientadas as principais medidas adotadas pelo governo

⁵ CARCANHOLO, M. D. Neoliberalismo e o Consenso de Washington: a verdadeira concepção de desenvolvimento do governo FHC. In: MALAGUTI, M. L.; CARCANHOLO, R. A.; CARCANHOLO, M. D. (Orgs.). *Neoliberalismo: a tragédia do nosso tempo*. São Paulo: Cortez, 1998, p. 25.

com relação ao panorama econômico (inflação, nível de renda e emprego e política monetária, creditícia, cambial e fiscal), aos investimentos para o desenvolvimento (Programa Brasil em ação), ao desenvolvimento social (trabalho e educação) e a uma nova política industrial visando desenvolvimento e competitividade.

Convém salientar que este estudo não pretende efetuar uma análise detalhada das diversas políticas governamentais relativas ao processo de inserção do país na nova ordem mundial. Portanto, limita-se ao levantamento de algumas questões, consideradas suficientes para realizar um panorama da política econômica do governo federal de algumas de suas consequências na área social, durante o período anteriormente especificado.

2. O plano nacional de desestatização e a privatização no Brasil

Considerado um dos pilares do programa neoliberal de governo, como um meio de equilibrar as contas internas e externas do Brasil, o processo de privatização de empresas estatais evidenciou-se praticamente durante toda a década de 1990. Segundo tabela abaixo, o processo de ajuste fiscal, iniciado com o governo Collor de Mello, até o ano de 1994 foi responsável pela desestatização de 33 empresas:

Balanço do PND (dezembro 1994)

| Governo | Número de empresas | US\$ (milhões) |
|---------|--------------------|----------------|
| COLLOR | 15 | 3,494 |
| ITAMAR | 18 | 5,113 |
| TOTAL | 33 | 8,607 |

Fonte: BNDES

O Plano Nacional de Desestatização (PND) foi considerado, pelo Governo Federal, como uma das prioridades para a reforma do Estado e, tendo em vista a necessidade de “ampliar o alcance do programa e conferir-lhe maior agilidade”, foi criado o Conselho Nacional de Desestatização (CND), integrado por Ministros de Estado, presidido pelo Ministro de Planejamento e subordinado diretamente ao presidente Fernando Henrique Cardoso.

Uma das determinações básicas do CND consistiu na aceleração do processo de privatizações, compreendendo a desestatização dos setores petroquímico, elétrico, ferroviário, financeiro, siderúrgico, de fertilizantes, transportes e telecomunicações. Com a intensificação do processo de privatizações, o governo federal pretendeu efetuar uma substituição do chamado “Estado empresa” para uma posição de “Estado responsável pela fiscalização”, em que foram estabelecidas regras a serem cumpridas pelos investidores a fim de continuarem ofertando bons serviços à população.

Ao abandonar o papel de Estado empresa, o Governo não estará furtando-se às suas obrigações básicas, mas sim viabilizando o papel de

Estado regulador. Ao conceder serviços públicos ao setor privado, o Estado poderá dedicar-se mais adequada e exclusivamente às atividades de regulação e fiscalização desses serviços, tarefas essenciais para desenvolvimento econômico e social do País. A consolidação do marco regulatório permitirá aos investidores regras claras e segurança para sua tomada de decisão e garantirá a qualidade e continuidade dos serviços prestados à população.⁶

Exemplos deste novo papel do Estado como regulador nas áreas privatizadas foram a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) e Agência Nacional do Petróleo (ANP). Tendo em vista o ajuste fiscal – diminuição das dívidas externas e internas – uma das justificativas do governo federal para efetuar a venda das estatais consistiu no repasse das dívidas acumuladas por essas empresas ao setor privado, revertendo esses recursos para a área social. Sobre esta questão, Aloysio Biondi contesta o repasse de dívidas, pois, segundo dados estatísticos apresentados pelo autor, há uma divergência entre o que o governo federal anunciou e o que pôde ser verificado na prática:

O governo diz: as vendas das estatais arrecadaram 68,7 bilhões de reais, e o governo ainda livrou-se de 16,5 bilhões de dívidas que as empresas tinham. No total seriam 85,2 bilhões de reais de saldo.⁷

⁶ GOVERNO FEDERAL. *A nova fase da privatização*. Sessão de Comunicação Social, Brasília, 1995.

⁷ BIONDI, Aloysio. *O Brasil privatizado: um balanço do desmonte do Estado*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999, p. 40.

Segundo o autor a apresentação destes dados foi possível por meio de um levantamento, efetuado principalmente no período de 1994/1999, do noticiário de jornais diários: *Folha de S. Paulo*, *Gazeta Mercantil*, *Jornal do Brasil*, *O Globo* e o *Estado de S. Paulo*, além de publicações do BNDES.

Grande parte das dívidas supostamente transferidas aos compradores foram “engolidas” pelo governo, ou seja, o poder público, embora não fosse proprietário das empresas, se responsabilizou pelo seu pagamento. Além desta questão, o autor também aponta outras discrepâncias entre o discurso do governo e o que se verificou na prática:

Houve perdas de longo prazo, a serem pagas em prestações, isto é, o dinheiro não entrou na caixa do governo, mas o seu valor total já foi incluído, enganosamente, nos resultados divulgados pelo governo. Houve ainda dívidas das empresas privatizadas, e que foram ‘engolidas’ pelo Tesouro e deveriam ser pagas pelos ‘compradores’. E mais outras despesas que o governo esconde: investimentos antes das privatizações; demissões em massa antes das privatizações; dividendos que o governo deixou de receber, e pôr aí afora.⁸

Dívidas das estatais privatizadas assumidas pelo Governo Federal
Valor em bilhões de reais

| Empresa | Ano | Valor | Anos | Quanto o governo perdeu a juros de 15% ao ano |
|----------|------|-------|------|---|
| AÇOMINAS | 1993 | 0,4 | 5½ | 0,3 |
| COSIPA | 1993 | 1,6 | 5½ | 1,3 |

⁸ BIONDI, Aloysio. *O Brasil privatizado: um balanço do desmonte do Estado*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999, p. 40.

| Empresa | Ano | Valor | Anos | Quanto o governo perdeu a juros de 15% ao ano |
|---------------|------|-------|------|---|
| CSN | 1993 | 1,0 | 6 | 0,9 |
| PETROQUÍMICAS | 1992 | 3,0 | 7 | 3,1 |
| RFF | 1997 | 3,8 | 2 | 1,2 |
| FEPASA- SP | 1997 | 3,0 | 2 | 0,9 |
| BANERJ | 1997 | 3,3 | 2 | 1,0 |
| TOTAL | 1997 | 16,1 | 2 | 8,7 |

Fonte: BIONDI, 1999, p 40.

Para exemplificar, considere-se o caso da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), da qual, no ano de 1993, o governo federal assumiu uma dívida de 1 bilhão de reais. Segundo o autor, com uma taxa de juros de 15% anuais, o governo perdeu 150 mil reais por ano, totalizando, no período de 6 anos, 900 mil reais. Nestas condições o governo federal, além de ser responsabilizado pelo pagamento das dívidas, ainda perdeu a fonte adicional de recursos provenientes das empresas privatizadas.

Ainda sobre esta questão, investimentos feitos pelo governo antes da privatização das estatais, que não foram contabilizados no cálculo do preço da venda, no caso das privatizações da Açominas, CSN e Telebrás e a perda com investimentos anteriores (28,5 bilhões), mais juros de 15% ao ano, chegam ao valor de 37,4 bilhões.

Com relação às demissões em massa, o autor coloca que o governo federal demitiu milhares de funcionários antes de leiloar as estatais, ficando responsável pelo pagamento de in-

denizações e direitos trabalhistas que caberiam aos “compradores”, além dos encargos de aposentados e fundos de pensão.

A aceleração do processo de privatizações, especificamente no governo Fernando Henrique Cardoso, junto com outros mecanismos de desestatização, como aquisições (compra e venda) e fusões (união de duas ou mais empresas), provocou o enfraquecimento não somente do setor público, mas também do setor privado nacional. As significativas associações com o capital estrangeiro refletiram na perda de controle acionário de parte do empresariado brasileiro.

Como exemplo, cita-se o caso do Grupo Metal Leve, de capital privado nacional, extinto após a venda para o grupo alemão Mahle, em 1996, como também as Organizações Globo e o Grupo Votorantim, que recorreram ao capital estrangeiro por meio de fusões ou empréstimos externos.⁹

Demissões anteriores à privatização das empresas estatais

| Empresa | Funcionários existentes | Demissões antes de privatizar |
|--------------|-------------------------|-------------------------------|
| BANERJ | 12.000 | 5.800 |
| FEPASA-SP | nd | 10.000 |
| TECON-SANTOS | 6.000 | 2.300 |
| CENTRO-LESTE | 11.000 | 3.000 |
| CENTRO-OESTE | nd | 2.600 |

⁹ GONÇALVES, Reinaldo. *Globalização e desnacionalização*. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 138.

| Empresa | Funcionários existentes | Demissões antes de privatizar |
|---------------|-------------------------|-------------------------------|
| MALHA SUDESTE | 7.700 | 1.100 |

Fonte: BIONDI, 1999, p. 41

3. Abertura comercial: a desobstrução do mercado nacional ao capital internacional

Conforme citado anteriormente, um dos componentes do programa neoliberal de governo e uma das recomendações do “Consenso de Washington” consistem na abertura dos mercados nacionais, visando a uma maior integração com o comércio internacional. Segundo esta concepção, o aumento da competitividade traria benefícios à indústria nacional, promovendo sua modernização e desenvolvimento. Neste sentido, a política cambial e de comércio exterior no Brasil demonstrou concordância com esta orientação. Segundo documento do Governo Federal:

A política governamental para o setor externo tem procurado consolidar a abertura comercial e a modernização da economia brasileira (...) A abertura da economia é ilustrada pela expansão significativa da corrente de comércio (total das transações comerciais com o exterior), que atingiu cerca de US\$ 100 bilhões. (GOVERNO FEDERAL, 1997).

Num primeiro momento, a política de abertura da economia ao mercado internacional trouxe consequências

negativas ao parque industrial brasileiro. Nas décadas anteriores havia uma forte tendência das políticas governamentais em propiciar o desenvolvimento nacional com barreiras alfandegárias para evitar a concorrência com os produtos originários dos países desenvolvidos. O objetivo consistiu em desenvolver tecnologia própria para que as indústrias nacionais tivessem condições viáveis de competir com os produtos importados.

Com o término das reservas de mercado, no início da década de 1990, parte das indústrias brasileiras apresentou sinais de despreparo para competir com a grande quantidade de produtos estrangeiros que tiveram acesso ao mercado, com preços inferiores aos nacionais.

A política governamental salientou alguns mecanismos de incentivo às indústrias nacionais, por meio de financiamentos, com o objetivo de aumentar sua competitividade no mercado internacional. A Nova Política Industrial, também conhecida como Política de Desenvolvimento e Competitividade, implementada pelo governo federal, visava à modernização produtiva, por meio da atração de investimentos e de ganhos de competitividade:

A Nova Política Industrial vigente no Brasil apresenta diretrizes distintas das que orientaram a ação do Governo Federal durante as seis décadas de substituição de importações. A abertura e a estabilização econômica são elementos fundamentais das transformações em curso, que envolvem uma ampla reestruturação industrial. A ação do agente governamental não traz a marca

do “voluntarismo desenvolvimentista”, e orienta-se para estimular o setor privado a promover a reestruturação industrial, que já se traduz em melhoria da produtividade e leva a economia brasileira a tornar-se mais competitiva. Assim, a abertura comercial representou um grande desafio à indústria brasileira, que ficou mais exposta à competição com países de tradição industrial mais antiga e mesmo com aqueles de industrialização recente, voltados agressivamente para a conquista de mercados externos. Por esse motivo, as políticas, programas e ações que constituem a Nova Política Industrial foram concebidos de forma a apoiar fortemente a reestruturação e o desempenho competitivo do setor.¹⁰

Em linhas gerais, a Política de Desenvolvimento e Competitividade baseia-se em cinco pontos centrais: promoção de competitividade, modernização empresarial produtiva, redução do “Custo Brasil”, criação de condições favoráveis à maior competitividade e estímulo à educação e qualificação do trabalhador.

O financiamento para viabilização destas medidas ficou sob a responsabilidade do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), objetivando expansão e reestruturação produtiva, geração de empregos e qualificação dos recursos humanos, introdução de melhoria de qualidade nas empresas, manutenção de níveis adequados de preservação ambiental e disponibilidade de infraestrutura e condição social:

¹⁰ GOVERNO FEDERAL. Nova política industrial, desenvolvimento e competitividade. Seção de Comunicação Social, Brasília, 1998.

O BNDES passou a desempenhar um papel de instrumento fundamental de promoção da modernização produtiva, não somente pelo maior volume de recursos que aplicou nos diversos setores da atividade produtiva, mas também pela nova postura gerencial de adequar seus instrumentos às reais necessidades dos tomadores dos seus empréstimos.¹¹

Dessa forma, a política de comércio exterior do governo federal tinha como objetivo um aumento de produtividade no país e condições viáveis de competição no mercado internacional. Uma das consequências esperadas com esta política era obter um superávit na balança comercial, com um aumento considerável no volume das exportações.

A atuação do Governo para o aumento de competitividade representa um ponto de apoio indispensável às indústrias brasileiras no esforço para a conquista de mercados e para a reversão do desequilíbrio nas contas externas do País. Como resultado da abertura comercial e da estabilização econômica, o Brasil deixou de ostentar o terceiro maior superávit comercial do mundo, passando a uma fase de déficit na sua balança comercial.¹²

Segundo Rubens Ricuperro, então secretário-geral da Unctad (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento), o déficit na balança comercial não se manifestou apenas na economia brasileira, mas esteve presente

¹¹ GOVERNO FEDERAL. Nova política industrial, desenvolvimento e competitividade. Seção de Comunicação Social, Brasília, 1998.

¹² GOVERNO FEDERAL. Op. cit.

em grande parte dos países em desenvolvimento que adotaram a mesma orientação política de inserção no mercado mundial:

A verdade é que, para a maioria das economias em desenvolvimento, o aumento das importações tem sido consistentemente superior ao das exportações. O exemplo mais dramático é o da América latina, onde brecha é em média de quatro pontos percentuais, mas o desequilíbrio é geral.¹³

Ao tratar da situação de desequilíbrio negativo nas contas externas do Brasil, o governo federal esclarece que:

Porém, diferentemente das práticas de concessão de câmbio e crédito favorecidos a setores selecionados, que gerou no passado superávits a um alto custo para a sociedade, a atual estratégia visa a garantir ao produtor brasileiro – sob o aspecto de financiamento – condições de competir de igual para igual com seus concorrentes externos.¹⁴

Portanto, o que se pôde compreender da proposta política do governo federal com relação ao comércio exterior foi a capacitação da estrutura produtiva brasileira, por meio de financiamento, para criar condições de igualdade na concorrência com os produtos originários de outros países e obter uma elevação no volume das exportações.

O raciocínio demonstrou ser coerente com o objetivo de crescimento econômico sustentado, não fosse a permanência do “alto custo para a sociedade”, citado como consequência

¹³ RICUPERO, Rubens. Sai dessa! *Folha de S. Paulo*. Caderno Dinheiro. Seção Opinião Econômica, p. 2-2, 11/07/99.

¹⁴ GOVERNO FEDERAL. Nova política industrial, desenvolvimento e competitividade. Seção de Comunicação Social, Brasília, 1998.

do superávit obtido nas décadas de intervencionismo estatal na economia. As consequências da política econômica neoliberal para a área social puderam ser verificadas pelas altas taxas de desemprego, que permaneceu em ascensão durante grande parte da década de 1990, e pela crescente exclusão social, demonstrada pela elevação da linha de pobreza de parte significativa da população brasileira, que acentuou a desigual distribuição de renda no país.

No contexto da mundialização do capital financeiro não há como visualizar economias extremamente fechadas, com programas econômicos autônomos, até porque, segundo Carcanholo, este não é o caso do Brasil que, desde a década de 1950, apresentou índices de abertura econômica superiores aos dos Estados Unidos.¹⁵

Compreende-se, então, que a questão não diz respeito propriamente à abertura comercial, pois, de certa maneira, a concorrência estimula o crescimento, mas à forma como foi implementada pelo governo federal durante a década de 90. Ricupero salienta esta tendência dos países em desenvolvimento em promover a abertura econômica de maneira abrupta, contrariando o que ocorre em nações mais desenvolvidas, em que o processo é lento e gradual. Ao tratar da questão do déficit na balança comercial, o autor esclarece que:

15 CARCANHOLO, M. D. Neoliberalismo e o Consenso de Washington: a verdadeira concepção de desenvolvimento do governo FHC. In: In: MALAGUTI, M. L.; CARCANHOLO, R. A.; CARCANHOLO, M. D. (Orgs.). *Neoliberalismo: a tragédia do nosso tempo*. São Paulo: Cortez, 1998. p. 30.

Outra razão de peso se encontra nas liberalizações comerciais de estilo “Big Bang” efetuadas por muitos países pobres em contraste com o processo incomparavelmente mais relutante, gradual e cauteloso seguido pelos ricos. Aliás, os únicos países em desenvolvimento com melhores resultados na área têm sido os asiáticos, incluindo China e Índia, que adotaram ritmo seletivo e moderado na abertura.¹⁶

Segundo o autor, somente nesta década as exportações europeias para a América Latina aumentaram em 164%; em contrapartida, o processo inverso “experimentou o modesto incremento de 29%”.

4. Consequenciais sociais da aplicação do ideário neoliberal no Brasil

4.1 Flexibilização trabalhista: o desmonte do mundo do trabalho

Nas décadas anteriores à mundialização do capital financeiro, especialmente no período pós-guerra, o processo produtivo baseava-se no modelo taylorista/fordista de produção:

– Taylorismo: doutrina estabelecida no início do século XX pelo engenheiro Frederick Winslow Taylor com o objetivo de especialização das tarefas do processo produtivo para obter o máximo de rendimento no menor tempo.

¹⁶ RICUPERO, Rubens. Sai dessa! *Folha de S. Paulo*. Caderno Dinheiro. Seção Opinião Econômica, p. 2-2, 11/07/99.

Fordismo: implantação da produção em série na indústria automobilista pelo americano Henri Ford, aproximadamente em 1908.

A divisão nacional e internacional do trabalho demandava mão de obra especializada na execução de determinadas tarefas no interior do processo, acarretando conhecimentos repetitivos e, em sua maioria, com baixa qualificação.

Esse modelo de acumulação capitalista caracterizou-se por uma intensa exploração da mão de obra, tanto adulta quanto infantil, com excessivas jornadas de trabalho, locais insalubres e baixa remuneração, além de um crescente processo de substituição homem/máquina, propiciado pelos avanços tecnológicos.

Em contrapartida, foi um período marcado por uma forte mobilização operária, pois havia as condições propícias ao fortalecimento dos trabalhadores como classe: uma imensa quantidade de operários nas indústrias mobilizava-se em defesa de interesses comuns, como redução da jornada de trabalho e melhorias salariais, tendo os sindicatos como expressão máxima.

O fortalecimento sindical foi acentuado com a intensificação da expansão transnacional dos processos produtivos às localidades das regiões periféricas, ampliando-se o poder de negociação dos trabalhadores tanto nos países centrais quanto nos países em desenvolvimento:

Como consequência das novas estruturas de acumulação expandidas multinacionalmente, ocorreu

um crescimento maciço do poder social do operariado, em especial o europeu. Isso ficou claramente evidenciado no final dos anos 1960 e começo dos anos 1970 por uma onda de mobilização social que atingiu quase todos os países, quando as bases para a atual lógica global começaram a se assentar.¹⁷

A tendência de fortalecimento sindical começou a sofrer uma reversão exatamente quando estas bases para a atual lógica global começaram a afirmar-se. Com o aumento da utilização de tecnologias avançadas no processo produtivo, houve um deslocamento na correlação de forças entre os trabalhadores e a classe patronal.

Durante o período em que o processo produtivo esteve assentado sobre o modelo de organização do trabalho taylorista/fordista, havia a necessidade de uma grande quantidade de trabalhadores nas indústrias. Para a produção em massa também se faziam necessários trabalhadores em massa. Esta necessidade de utilização de um grande contingente de trabalhadores aumentava o poder de negociação dos sindicatos.

A intensificação da automação na grande indústria propiciou a liberação de uma massa de trabalhadores, criando um excedente de força de trabalho que acentuou o contingente do “Exército Industrial de Reserva”, enfraquecendo o raio de ação das bases sindicais:

¹⁷ DUPAS, Gilberto. *Economia global e exclusão social: pobreza, emprego, Estado e o futuro do capitalismo* São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 52.

Novos processos de trabalho emergem, onde o cronômetro e a produção em série e de massa são ‘substituídos’ pela flexibilização da produção, pela ‘especialização flexível’, por novos padrões de busca de produtividade, por novas formas de adequação de produção à lógica do mercado.¹⁸

A reestruturação da empresa capitalista, como uma das respostas à crise da acumulação do capital no início da década de 1970, visava à obtenção de um maior lucro sem aumentar o número de trabalhadores. A utilização maciça de tecnologias avançadas no processo produtivo provocou a transformação do trabalho especializado, em que o operário exercia tarefas limitadas, em trabalho polivalente, em que o operário pode operar várias máquinas ao mesmo tempo. O trabalho individualizado passa a ser exercido por uma equipe, de forma que um grupo de trabalhadores opera um sistema de máquinas automatizadas.

A produção em série e em massa do modelo fordista/taylorista foi substituída pela produção pela demanda, ou seja, se produz o que o mercado procura no momento, com a formação de um estoque mínimo. Utiliza-se o sistema *kanban*, importado das técnicas de gestão dos supermercados nos EUA, no qual os produtos são repostos quando saem das prateleiras, minimizando os estoques. Também há uma preocupação com o controle do tempo de produção, incluindo-se armazenagem e transporte, e a qualidade do produto final,

¹⁸ ANTUNES, Ricardo. *Adeus ao trabalho?* Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez, 1999 p. 16.

expressa pelo sistema *just in time* e pelos Círculos de Controle de Qualidade (CCQs).

A flexibilização do processo produtivo reflete no mundo do trabalho com a flexibilização das relações trabalhistas, que são forçadas a acompanhar e se adaptar às inovações tecnológicas, com a alteração das relações contratuais. No novo contexto, a integração vertical do modelo fordista, em que as diversas etapas de montagem eram realizadas na própria empresa, foi substituída pela chamada horizontalização ou terceirização do processo produtivo, que consiste no repasse de determinadas fases da produção aos serviços de terceiros. Essa subcontratação de serviços externos ao quadro funcional da empresa debilita a organização dos trabalhadores, acentuando a precarização e informalidade do trabalho, por meio dos contratos provisórios que limitam os direitos trabalhistas.

Em linhas gerais, a reestruturação capitalista iniciada na década de 1970 foi responsável por grandes transformações no mundo do trabalho e no poder de negociação do movimento sindical. A intensificação da utilização de avançadas tecnologias no processo produtivo, responsável pela elevação dos índices de desemprego estrutural e pela desmobilização dos trabalhadores, e o crescimento da economia informal, dentre outros fatores, propiciaram uma acentuação da chamada “dessindicalização” na década de 1990.

A “dessindicalização” constitui um fenômeno de âmbito mundial, pois expressa o resultado de um processo de reestruturação produtiva do capitalismo, estando presente tanto em

economias desenvolvidas como nas chamadas economias “emergentes”, recém-integradas ao processo de mundialização do capital.

Diversos fatores contribuem para a desmobilização dos trabalhadores, como a possibilidade de deslocamento de certos setores do processo produtivo para outras regiões – desterritorialização –, em que as atividades econômicas de um determinado país foram sendo desenvolvidas de maneira autônoma em relação aos recursos naturais próprios. A internacionalização do capital propiciou a compra de matérias-primas em locais com um custo favorável e a instalação das indústrias em países com um grande excedente de mão de obra, portanto, mais barata.

Esse contexto acarretou a desestabilização da organização sindical; a flexibilização do trabalho, acompanhando a flexibilização produtiva, que acentuou o trabalho informal, com contratos parciais e precários; e a coexistência em uma mesma fábrica de trabalhadores formais e terceirizados, com salários e garantias diferenciadas.

Uma tendência verificada no final da década de 1990 foi um processo inverso ao enfraquecimento dos sindicatos, no que diz respeito às organizações não governamentais (ONGs) representativas dos trabalhadores, que obtiveram maior expressão substituindo as greves pela publicidade, boicotes, ações judiciais e outros métodos de ação similares.¹⁹

¹⁹ SILVA, Carlos Eduardo Lins. Sociedade global tira poder de pressão dos sindicatos. *Folha de S. Paulo*, p. 3, Especial Trabalho - ano 2000, 30/05/1999.

4.2 O desemprego no Brasil

Segundo dados do Seadec Dieese, no Brasil do final de 1990 havia aproximadamente 12 milhões de desempregados e, segundo a Organização Internacional do Trabalho (OIT), em todo o mundo havia 1 bilhão.²⁰

Convêm ressaltar que o atual desemprego difere daquele observado em décadas anteriores, em que as oscilações entre crescimento e recessão econômica provocavam o desemprego cíclico, possibilitando que a mão de obra liberada em épocas de crise pudesse ser reabsorvida pelo mercado de trabalho em um período de alta produtividade. O que se verifica é a predominância do desemprego estrutural, ou seja, aquele provocado pela crescente automação do processo produtivo (robótica, cibernética etc.). Nas condições, a mão de obra dispensada dificilmente seria reabsorvida pelo mercado, provocando altos índices de desemprego.

Ao tratar das altas taxas de desemprego verificadas no mercado de trabalho brasileiro não há como atribuí-las somente à introdução maciça de avançadas tecnologias no processo produtivo, embora esse seja um fator fundamental na liberação de um grande número de trabalhadores, principalmente nas indústrias metalúrgicas e automobilísticas. Um outro fator responsável pela formação desta grande quantidade de mão de obra ociosa está na

²⁰ FECESP – Federação dos Empregados no Comércio do Estado de São Paulo, ano VIII, n. 113, mar.1998.

condução da atual política econômica: abertura comercial e sobrevalorização cambial.

Segundo Guido Mantega, há uma correlação inversa entre desemprego e crescimento econômico, ou seja, um aquecimento na economia certamente promoverá uma queda nas taxas de desemprego.²¹

A abertura comercial, iniciada no governo Collor e intensificada com Fernando Henrique Cardoso, propiciou uma avalanche de importações com câmbio sobrevalorizado, permitindo a entrada de produtos estrangeiros com preços inferiores aos nacionais. A política econômica de altos juros, a fim de atrair capital estrangeiro, acabou dificultando e, em alguns casos, inviabilizando o desenvolvimento da indústria nacional.

Desde 1990, houve uma perda de 2.435.860 postos de trabalho formal no Brasil, dos quais 2.111.650 fechados no governo Collor de Mello (1990-92), 428.622 de postos de trabalho abertos no governo Itamar Franco (1993-94) e 752.832 postos fechados no governo FHC (1995-1998) até 1997. Levando-se em consideração que entram 1,6 milhões de jovens brasileiros no mercado de trabalho a cada ano, veremos por que a década dos 90 está sendo a década perdida do emprego no Brasil.²²

Segundo pesquisa Datafolha, que levantou dados em todo o país, em junho de 1999 o desemprego atingiu 10,4

²¹ MANTEGA, GUIDO. Determinantes e evolução recente das desigualdades no Brasil. Edição Brasileira do *Observatório da Cidadania*, 1998.

²² MANTEGA, GUIDO. Op. cit.

milhões de indivíduos com mais de 16 anos, compreendendo 10% da PEA. Os dados demonstram que 16% dos brasileiros economicamente ativos vivem de “bicos”, 8% são assalariados sem registro, 7% são autônomos regulares, 5% funcionários públicos, 2% empresários e 1% praticam outros serviços.

Uma das consequências da ascensão do número de desempregados no país, durante a década de 90, diz respeito ao aumento de pessoas que se dedicaram ao trabalho precário, vivendo de “bicos” ou trabalhando por conta própria, constituindo um grande contingente de “subproletariado”. Neste contexto havia uma tendência, já confirmada pelas estatísticas, de crescimento da economia informal:

O setor informal da economia brasileira movimentava no mês de outubro de 1997, R\$ 12,890 bilhões, através de quase 9,478 milhões de empresas que empregavam mais de 12 milhões de pessoas, entre pequenos empregadores, trabalhadores por conta própria, empregados com e sem carteira assinada e trabalhadores não remunerados. Do total das empresas, instaladas, sobretudo no Sudeste, 86% pertencem a trabalhadores por conta própria e apenas 14% referem-se a empregadores que contratavam até cinco empregados.²³

Estes dados foram obtidos pela Pesquisa Economia Informal Urbana elaborada pelo IBGE no ano de 1997, em que foram realizadas entrevistas em aproximadamente 50 mil domicílios nas áreas urbanas de 753 municípios, considerando

23 IBGE. Coordenação Geral de Comunicação Social - IBGE, 1999.

como pertencente à economia informal toda a atividade de trabalhadores por conta própria ou pequenos empregadores, em atividades não agrícolas.

Certamente o desemprego não pode ser responsabilizado como o único fator determinante do crescimento da economia informal, pois há trabalhadores que se dedicam a outras atividades a fim de complementar a renda familiar. Mas, segundo pesquisa Datafolha, 52% dos entrevistados que se dedicam a esse tipo de serviço o fazem por falta de alternativa de emprego formal.

Em linhas gerais, estes dados demonstram uma fragilização do mundo do trabalho na era da chamada globalização, em que se verifica uma alteração na relação capital/trabalho. A precariedade e informalidade do trabalho levaram a uma fragmentação da consciência de classe dos trabalhadores e ao conseqüente enfraquecimento do poder sindical. No caso do Brasil, o governo federal implementou mecanismos de promoção de empregos, como o Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER).

Nesse contexto, podem ser visualizadas algumas medidas que favorecem a minimização deste quadro de desmonte do mundo do trabalho, como uma política industrial direcionada ao estímulo à pequena e média empresa, propiciando uma maior oferta de emprego, já que elas são as responsáveis pela maior parte da mão de obra empregada no país.

Dupas argumenta que, para haver um crescimento econômico conjugado com uma política social satisfatória, há a

necessidade de uma participação direta da sociedade civil e da iniciativa privada no setor econômico:

O país vai ter que apresentar um desempenho melhor na área social e o processo só avançará se for invertida a relação: é a sociedade que terá de assumir o processo, por meio das associações e organizações não governamentais. O Estado vai ser normativo e responsável pela fiscalização, mas quem vai gerenciar é a própria sociedade.²⁴

Portanto, a possibilidade de inclusão no processo produtivo dos chamados “excluídos” depende de uma política consistente de criação de novos postos de trabalho, conjugada com a participação ativa da sociedade civil, relegando ao Estado somente a função de mediador.

4.3 Exclusão social: o aumento das desigualdades

A questão do desemprego nos remete, em termos sociais, à questão central do chamado processo de globalização, ou seja, à grande massa da população que permanece alheia às inovações advindas deste processo, os comumente designados como excluídos.

Mais do que nunca, as desigualdades sociais, econômicas, políticas e sociais estão lançadas em escala mundial. O mesmo processo de globalização, com o que se desenvolve a interdependência, a integração e a dinamização das sociedades nacionais, produz desigualdades, tensões

²⁴ DUPAS, Gilberto. *Economia global e exclusão social: pobreza, emprego, Estado e o futuro do capitalismo*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

e antagonismos. O mesmo processo de globalização, que debilita o Estado Nação, ou redefine as condições de sua soberania, provoca o desenvolvimento de diversidades, desigualdades e contradições, em escala nacional e mundial.²⁵

O mundo tornou-se pequeno, o sistema financeiro global negocia imensas quantidades de valores em segundos, informações são transmitidas ao outro lado do planeta em tempo real. Estas transformações ocorrem em grande velocidade, como também se intensificam a automação, o desemprego, o grande número de excluídos e a consequente elevação da pobreza de grande parte da população.

Um claro indicativo das consequências sociais da política econômica desenvolvida com o objetivo de iniciar o processo de inserção do Brasil no mercado mundial pode ser visualizado pelo relatório da Organização das Nações Unidas (ONU), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), publicado em 1999, com base em dados obtidos em 1998. O relatório, intitulado “Globalização com uma face humana”, demonstrou uma queda na qualidade de vida dos brasileiros, fato responsável pelo rebaixamento do país no ranking de desenvolvimento humano. No relatório anterior, com base nos dados obtidos em 1995, o Brasil esteve na 62º posição entre os 174 analisados; no relatório de 1999 ocupou a posição de 79º lugar, saindo do grupo dos

²⁵ IANNI, Otávio. *A sociedade global*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997, p. 50.

países com alto desenvolvimento para o grupo de médio desenvolvimento.

Países vizinhos do Brasil, com um PIB claramente inferior ao nosso, foram classificados entre os 40 melhores, com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) superior a 0,800. Neste período, o conceito de IDH considerava alto desenvolvimento humano um índice de 0,800 a 0,932, médio com uma variação de 0,500 a 0,799 e baixo entre 0,254 a 0,499. Vejamos a classificação do Brasil no PNUD de 1999, em comparação ao Chile, a Argentina e Uruguai, como também a variação do PIB entre os países:

Classificação de alguns países da América Latina no PNUD/99 - PIB/IDH

| Países | PIB (Bilhões US\$) | Posição | IDH |
|-----------|--------------------|---------|-------|
| Chile | 70,5 | 34 | 0,844 |
| Argentina | 319,3 | 39 | 0,827 |
| Uruguai | 20 | 40 | 0,826 |
| Brasil | 784 | 79 | 0,739 |

Fonte : *O Estado de S. Paulo*, 11/07/99 - PNUD/99

O Brasil, considerado o “gigante da América do Sul”, apresenta uma diferença positiva no PIB de US\$ 764 milhões com relação ao Uruguai e ainda assim está 39 posições abaixo no PNUD. O PNUD de 2000 trouxe uma elevação da posição do Brasil no Índice de Desenvolvimento humano, da 79ª posição passou para a 73ª posição.

Esse fato foi analisado como um indicativo positivo de redução das desigualdades sociais no Brasil, mas, a título de exemplo, no ranking de desenvolvimento humano ficamos abaixo de nações de inexpressiva atuação no cenário econômico internacional, como demonstram os dados da tabela abaixo:

Pnud/2000 - Países de desenvolvimento humano médio

| Países | Posição | Países | Posição |
|--------------|---------|----------------|---------|
| México | 54 | Líbia | 64 |
| Cuba | 55 | Macedônia | 65 |
| Bielorrússia | 56 | Santa Lúcia | 66 |
| Panamá | 57 | Ilhas Maurício | 67 |
| Belize | 58 | Colômbia | 68 |
| Malásia | 59 | Venezuela | 69 |
| Rússia | 60 | Tailândia | 70 |
| Dominica | 61 | Arábia Saudita | 71 |
| Bulgária | 62 | Ilhas Fiji | 72 |
| Romênia | 63 | BRASIL | 73 |

Fonte: PNUD/2000

Com base na conceituação de exclusão social de Reinaldo Gonçalves, ou seja, “(...) grupos humanos que não têm acesso a bens, serviços e produção (uso, controle e propriedade) que permitem a satisfação das necessidades básicas nas dimensões econômica, política, social, cultural e afetiva”²⁶, podemos

²⁶ GONÇALVES, Reinaldo. *Globalização e desnacionalização*. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 205.

concluir que, ao menos a curto prazo, a inserção do país no mercado mundial não proporcionou crescimento de significativa parcela da população brasileira, agravando e/ou acentuando as desigualdades sociais latentes na sociedade.

Considerações finais

No Brasil, assim como nos demais países, o chamado processo de globalização tem gerado muita polêmica com relação à sua inevitabilidade ou sua viabilidade. Os que se mostram favoráveis ao processo de inserção da economia do país no mercado internacional veem o processo de globalização como inevitável, e consideram que o Brasil não pôde permanecer alheio por correr o risco de perder “o trem da história”, com um atraso irreversível no desenvolvimento das forças produtivas. Aqueles que adotam uma posição contrária argumentam que globalização é sinônimo de “entreguismo”, com a consequente acentuação da dependência econômica e agravamento dos problemas sociais.

Apesar das consequências negativas apontadas durante o texto, durante a década de 1990 foi possível visualizar alguns aspectos considerados “positivos”, como o crescimento da importância da interferência da sociedade civil, por meio das Organizações não governamentais (ONGs), em questões até então restritas à esfera política; os avanços tecnológicos verificados no período, como exemplo o desenvolvimento das pesquisas na área de saúde; a modernização do parque in-

dustrial brasileiro e, principalmente, a busca pela universalização dos direitos humanos e de valores éticos, ou seja, a prática de uma cidadania global.

REFERÊNCIAS

ALVES, Giovanni. *Trabalho e mundialização do capital: a nova degradação do trabalho na era da globalização*. São Paulo: Práxis, 1999.

ANTUNES, Ricardo. *Adeus ao trabalho?* Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez, 1999.

BIONDI, Aloysio. *O Brasil privatizado: um balanço do desmonte do Estado*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

CARCANHOLO, M. D. Neoliberalismo e o Consenso de Washington: a verdadeira concepção de desenvolvimento do governo FHC. In: MALAGUTI, M. L.; CARCANHOLO, R. A.; CARCANHOLO, M. D. (Orgs.). *Neoliberalismo: a tragédia do nosso tempo*. São Paulo: Cortez, 1998. p. 88.

CARCANHOLO, R.A. A globalização, o neoliberalismo e a síndrome da imunidade auto atribuída. In: MALAGUTI, M. L.; CARCANHOLO, R. A.; CARCANHOLO, M. D. (Orgs.). *Neoliberalismo: a tragédia do nosso tempo*. São Paulo: Cortez, 1998. p. 77-97.

COGLIOLA, Osvaldo. *O manifesto comunista*. São Paulo: Boitempo, 1998.

DUPAS, Gilberto. *Economia global e exclusão social: pobreza, emprego, Estado e o futuro do capitalismo* São Paulo: Paz e Terra, 1999.

FECESP – Federação dos Empregados no Comércio do Estado de São Paulo, ano VIII, n. 113, mar./98.

GONÇALVES, Reinaldo. *Globalização e desnacionalização*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

GOVERNO FEDERAL A nova fase da privatização, Sessão de Comunicação Social, Brasília, 1995.

_____. Mensagem ao Congresso Nacional c 1997. Na abertura da 3º Sessão Legislativa Ordinária da 50ª Legislatura, Sessão de Comunicação social, Brasília, 1997.

_____. Nova Política Industrial, Desenvolvimento e Competitividade – Seção de Comunicação Social, Brasília, 1998.

MANTEGA, GUIDO. Determinantes e evolução recente das desigualdades no Brasil. Brasília: Edição Brasileira do Observatório da Cidadania, 1998.

RICUPERO, Rubens. Sai dessa! *Folha de S. Paulo*, Caderno Dinheiro, Seção Opinião Econômica, p. 2-2, 11/07/99.

A SOBERANIA NO PROCESSODE GLOBALIZAÇÃO: CONCEITOS TRADICIONAIS E SEUS NOVOS PARADIGMAS

Walkiria Martinez Heinrich FERRER
Jacqueline Dias da SILVA

Soberania representa a racionalização jurídica do poder, ou seja, a transformação da força em poder legítimo, quando o poder de fato se torna poder de direito. Soberania é a autoridade de um Estado para ditar ou eliminar normas, manter a ordem e administrar a justiça. Um Estado soberano é aquele que possui autoridade máxima num determinado território e sobre o poder político internacional.

Segundo estudiosos da Teoria do Estado, uma conceituação precisa de soberania constitui um exercício demasiado complexo, pois várias são as definições que podem ser localizadas em uma rápida consulta até mesmo em manuais ou enciclopédias especializadas. Imprecisão própria do universo das instituições políticas e sociais, pois o mesmo pode ser verificado em relação ao conceito de sociedade e até mesmo do próprio Estado. Ao proceder um levantamento histórico do conceito de soberania pode ser verificado que esta imprecisão deve-se ainda ao fato de que, durante seu desenvolvimento, podem ser observados conceitos relativos ao contexto político, econômico e social no qual foram se deli-

neando as características da soberania, próprias de cada momento histórico.

O termo soberania surge no final do século XVI juntamente com o Estado Moderno, sendo este decorrente da necessidade de neutralizar um contexto de instabilidade política, econômica e social presente no final da Idade Média. Instabilidade gerada, dentre outros fatores, pela disputa constante entre o poder temporal, do rei e o poder espiritual, da Igreja, agravada ainda pela descentralização do poder entre barões, condes, duques e outros. Durante este período, o termo soberano indicava mais uma privilegiada posição dentro de um sistema hierárquico do que propriamente a unicidade do poder político, evidenciando uma situação onde cada barão, em que ou visconde era soberano dentro de seus domínios. Segundo Dallari, com a afirmação do poder real em relação aos demais poderes, até mesmo o da Igreja, temos o amadurecimento do conceito relativo de soberano, citado acima, e o advento de seu caráter absoluto, ou seja, soberania indicando o poder supremo do Estado.

No final da Idade Média os monarcas já têm supremacia, ninguém lhes disputa o poder, sua vontade não sofre limitação, tornando-se patente o atributo que os teóricos logo iriam perceber a soberania, que no final do século XVI aparece como um conceito plenamente amadurecido, recebendo um tratamento teórico sistemático e praticamente completo.¹

¹ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 76.

Nota-se que, das afirmações acima, podemos identificar uma aparente contradição, pois se soberania indica o poder supremo do Estado, como justificar o fortalecimento do poder do monarca? Justifica-se pelo fato de que, neste determinado período, o Estado estava personificado no monarca, ou seja, o poder soberano do Estado se estendia à pessoa do monarca, situação que pode ser sintetizada em uma frase do rei da França Luís XIV: “O Estado sou eu”, expressão máxima da teoria do direito divino do poder do monarca e do absolutismo.

Durante seu desenvolvimento histórico, o conceito de soberania foi se transformando-se e adequando-se ao contexto da época. Nos clássicos selecionados para análise no presente texto, embora de forma introdutória devido à complexidade do tema, podemos detectar características que evidenciam a conformidade do conceito com o contexto político, econômico e social de um determinado período histórico. Esse fato que nos leva ao objetivo central deste trabalho, ou seja, o conceito de soberania na atualidade, pois, tendo em vista as transformações advindas da nova ordem social, o conceito clássico de soberania não responde mais às atuais circunstâncias. Até mesmo o papel do Estado transformou-se em decorrência da expressão política do chamado processo de globalização, ou seja, o programa neoliberal de governo.

Mas estas questões serão discutidas em um momento posterior deste trabalho, que inicia sua análise com um breve levantamento histórico do conceito de soberania em alguns clássicos da Ciência Política: Jean Bodin, Thomas Hobbes,

John Locke e Jean Jacques Rousseau. Breve, pois a riqueza e complexidade desses autores inviabilizam, neste trabalho, uma análise aprofundada de suas obras, sendo necessário, neste momento, esclarecer apenas suas concepções a respeito do conceito de soberania.

1 Jean Bodin: o precursor do conceito de soberania

Na França do final do século XVI pode ser visualizado um clima hostil com relação à supremacia do poder político, assim como a disputa religiosa entre católicos e protestantes pela unicidade da religião, pois ambos não aceitavam a dualidade e exigiam um posicionamento do rei com relação a essa questão. Além disso, em 1573, o jurista François Hotman divulga um estudo denominado Franco-Gália, onde contestou o fortalecimento do poder real em favor de um governo misto, “no qual a aristocracia serve de intermediária por natureza entre a autoridade real e a autoridade popular”². Em defesa do poder absoluto do rei estava um partido denominado “Políticos” e, em conformidade aos seus ideais, encontrava-se o magistrado e professor de Direito Jean Bodin, autor da primeira obra a aprofundar o estudo da teoria da soberania *Seis livros da República*, comumente conhecida como *República*. Nessa obra Bodin expõe claramente seu objetivo: fortalecer o poder do rei, ou seja, defende a tese de que ao monarca cabe o poder soberano,

² CHEVALLIER, Jean Jacques. *As grandes obras políticas*; de Maquiavel a nossos dias. Tradução André Praça de Souza Teles. 8. ed. Rio de Janeiro: AGIR, 2001, p. 51.

sendo este perpétuo e absoluto, o único responsável pela organização política da República.

1.1 *Seis livros da República (1576)*

A condição essencial para a existência de uma República bem ordenada é o poder soberano. Comparando-a a um navio sem quilha, Bodin afirma que a República sem soberania não se constitui como tal. Segundo o filósofo político, a primeira tarefa consiste em definir exatamente o poder soberano, pois,

não menos desdenhosamente, Bodin assinala que, antes dele, ninguém soube evidenciar, com rigor, as verdadeiras características da soberania, as que permitem aos súditos reconhecerem o seu verdadeiro titular.³

A preocupação desse filósofo francês consistiu em apontar mecanismos com o objetivo de impedir a desordem, conflitos de interesses, guerras religiosas, enfim, o caos social. Mas como evitar tal estado de “desgoverno”? A seu ver, a solução consiste em fortalecer o poder do Estado na pessoa do monarca, pois esta é a única maneira de a República tornar-se uma sociedade política ordenada e amparada pela lei.

Ao salientar as características centrais do poder soberano, o filósofo afirma que soberania nada mais é do que o poder perpétuo e absoluto de

³ CHEVALLIER, Jean Jacques. *As grandes obras políticas: de Maquiavel a nossos dias*. Tradução André Praça de Souza Teles. 8. ed. Rio de Janeiro: AGIR, 2001, p. 55.

uma República. Perpétuo em razão da vitalidade do poder do monarca, estendido aos sucessores depois de sua morte, mas acima de tudo absoluta, pois ao soberano cabe o monopólio de estabelecer e suprimir as leis. Auferindo um caráter absoluto ao poder soberano, Bodin sobre põe o poder do monarca a qualquer outro existente, pois o poder das leis o coloca acima das leis precedentes, assim como de não pode estar submetido às suas próprias leis, pois não irá formular mecanismos que limitem seu poder soberano. Somente ao soberano cabe o poder de criar e eliminar leis, a nenhum outro indivíduo ou conjunto de indivíduos; nem mesmo aos funcionários do Estado cabe a formulação das leis, pois o poder soberano deve ser absoluto e, para tal, não pode ter “sócios”. Na conceituação de soberania de Jean Bodin é possível verificar suas principais características: “A soberania é o verdadeiro fundamento, o eixo sobre o qual se move o estado de uma sociedade política e do qual dependem todos os magistrados, leis e ordenanças; ela é que reúne as famílias, os corpos e os colégios, e todos os particulares num corpo perfeito. (REPÚBLICA I, 2, p. 43).”⁴

Sendo assim, o poder soberano é superior, independente, incondicional e ilimitado. Superior, porque somente ao Estado soberano (entenda-se aqui monarca soberano) cabe o poder de elaborar, aplicar ou revogar leis; independente, em decorrência da característica anterior, o poder soberano do monarca não pode estar submisso a nada ou ninguém, pois, se ocorre o contrário, deixará de ser superior. Pelas mesmas razões também se caracteriza como incondicional, pois, se a

⁴ BARROS apud BITTAR, Eduardo C. B. *Doutrinas e filosofias políticas*: contribuições para a História da Ciência Política. São Paulo: Atlas, 2002, p. 123.

soberania é conferida ao monarca tendo em vista algumas obrigações para com a sociedade, eledeixa de ser soberano e, por fim ilimitado, pois qualquer limitação contraria sua própria definição.

Segundo Jean Bodin, a soberania torna o soberano senhor das leis e, por consequência, daqueles que estão a elas submetidos:

É preciso que o soberano possa dar a lei aos súditos e anular ou revogar as leis inúteis para fazer outras; o que não pode ser feito por aquele que está submetido às leis ou por aquele que está sob o comando de outrem (REPÚBLICA I, 8, p. 191).⁵

Como se não bastasse a conceituação de soberania elaborada por Bodin, na qual por si só, ele já retrata sua preferência em relação à melhor forma de governo para o exercício do poder soberano, as razões expostas pelo autor não deixam dúvidas, ou seja, na monarquia o poder soberano se realiza plenamente. A primeira das justificativas da afirmação acima diz respeito ao fato de que o governo monárquico é o mais próximo das leis da natureza, pois “a família, modelo da República, tem um só chefe. O céu tem apenas um sol. O mundo tem um só Deus soberano”⁶. Portanto, aos súditos cabe apenas um governante, detentor absoluto do poder, pois sendo a soberania indivisível como dividi-la entre dois ou

⁵ BARROS apud BITTAR, Eduardo C. B. *Doutrinas e filosofias políticas: contribuições para a História da Ciência Política*. São Paulo: Atlas, 2002, p. 124.

⁶ CHEVALLIER, Jean Jacques. *As grandes obras políticas: de Maquiavel a nossos dias*. Tradução André Praça de Souza Teles. 8. ed. Rio de Janeiro: AGIR, 2001, p. 59.

alguns? Segundo Bodin, ao dividir o poder soberano todos mandam e, na verdade, ninguém manda:

Mas o principal ponto da República, que é direito de soberania, não pode existir nem subsistir, propriamente falando, senão na monarquia, pois ninguém pode ser soberano em uma República a não ser em um só (...) Imagine-se um corpo de muitos senhores ou de um povo mantendo a soberania, não tendo este verdadeiro súdito nem apoio, não tendo um chefe com poder soberano, para unir uns aos outros.⁷

Mas exatamente a qual tipo de monarquia Bodin está se referindo? Não à monarquia tirânica, expressa principalmente na obra de Maquiavel, na qual, por meio de mecanismos astuciosos de manutenção do poder político, o príncipe ignora preceitos morais e religiosos a fim de conduzir seu principado segundo o que determina sua própria consciência. Na monarquia proposta por Bodin, por ele denominada monarquia real ou legítima, os súditos obedecem às leis do monarca e este às leis da natureza.

Segundo Bittar é possível detectar pontos em comum em Bodin, Maquiavel e Hobbes no que diz respeito ao poder do monarca (centralizado) e as formas de organização do Estado, mas a questão da origem do poder político do monarca torna marcante a diferença entre os autores, ou seja:

Os três pensadores propõem o fortalecimento do poder, sua centralização como forma de conferir

⁷ CHEVALLIER, Jean Jacques. *As grandes obras políticas*; de Maquiavel a nossos dias. Tradução André Praça de Souza Teles. 8. ed. Rio de Janeiro: AGIR, 2001, p. 60.

maiores poderes ao Estado; esse é o ponto em comum. No entanto, Bodin tem solução que passa pela via do Direito, Maquiavel tem solução que passa pela ideia de *virtú*. Hobbes propõe a delegação completa de poderes e autonomias de governo ao soberano.⁸

Do exposto é possível concluir que Bodin confere às leis, ou seja, ao direito, uma importância inquestionável na fundamentação de seu conceito de soberania, mas também evidencia uma latente contradição, pois o poder soberano está pautado na legislação, elaborada pelo monarca soberano, pois o soberano vive da legalidade, mas àquela que atende às suas necessidades, sendo ele o princípio, o meio e o fim da base da organização do Estado.

À primeira vista, segundo o que foi abordado, o poder soberano do monarca não sofre limitações. Eis mais um ponto contraditório, pois, segundo o filósofo francês, o monarca soberano deve obediência e respeito às leis naturais e divinas e este fato constitui a diferença latente entre um monarca e um tirano, pois o poder do primeiro sofre limitações. Novamente surge a contradição, pois como conciliar esta possível oposição ao soberano com o próprio conceito de soberania, que confere ao soberano poder ilimitado, independente e, principalmente, incondicional? Jean Bodin responde a esta questão, pois, a seu ver, entre a soberania conferida ao monarca e a obediência às leis divinas e naturais, torna-se necessária à manutenção do

8 BITTAR, Eduardo C. B. *Doutrinas e filosofias políticas*: contribuições para a História da Ciência Política. São Paulo: Atlas, 2002, p. 121.

poder soberano, dado que as leis citadas não são “dotadas de eficácia legal, pois não exercem coerção jurídica sobre o soberano.”⁹

2 Soberania segundo o jusnaturalismo contratual

A instituição Estado não existiu desde os primórdios da humanidade, certamente; havia núcleos de poder, mas com uma organização social muito simples, ou seja, baseada na família:

A não ser em época de crise, o estado não existe na grande maioria das sociedades primitivas – fato que indica, provavelmente, ter sido a sua gênese bastante tardia na fase da cultura neolítica. A maior parte das comunidades selvagens não tem um sistema permanente de tribunais, nem força policial, nem um governo com poderes coercitivos. O costume toma o lugar da lei, a vendeta é a única forma de ministrar justiça e quase não existe o conceito de crime contra a comunidade.¹⁰

A instituição Estado, ou sociedade política, surge em um determinado momento histórico, atendendo a algumas determinações políticas, econômicas e sociais. Nos clássicos da teoria do Estado podemos localizar diversas concepções que retratam o surgimento da instituição Estado, como o desenvolvimento tecnológico aplicado à pecuária e à agricultura responsáveis

9 BARROS apud BITTAR, Eduardo C. B. *Doutrinas e filosofias políticas*: contribuições para a História da Ciência Política. São Paulo: Atlas, 2002, p. 129.

10 BURNS, Edward Macnall. *História da civilização ocidental*: do homem das cavernas à bomba atômica. Tradução Lourival Gomes Machado. 25. ed. São Paulo: Globo, 1983, p. 23.

pelo surgimento da propriedade privada e os conflitos decorrentes das desigualdades geradas pelo avanço do capital.

Os autores selecionados para esta exposição pertencem a uma corrente política filosófica denominada Contratualismo, presente nos séculos XVII e XVIII, que explica e justifica o surgimento da instituição Estado por meio da celebração de um Pacto Social, firmado entre os indivíduos em razão da delegação dos poderes individuais ao Estado Soberano, a fim de que ele proporcione a organização necessária para o convívio social. Dentre os autores contratualistas é possível visualizar pontos contrários no que diz respeito aos “termos do contrato”, pois, enquanto Thomas Hobbes propõe um pacto de “submissão” dos indivíduos ao Poder soberano, John Locke e, de certa forma, J. J. Rousseau tratam de um pacto de “consentimento”, ou seja, os termos do “contrato” não estabelecem a aceitação plena e absoluta pelos indivíduos que celebraram o acordo do poder do Estado criado pelo pacto.

2.1 Thomas Hobbes – *O Leviatã* (1651)

Atento observador da natureza humana, Thomas Hobbes desenvolveu um especial interesse pelo comportamento dos homens diante de normas e determinações oriundas do poder público. O século XVII, na Inglaterra, foi marcado por conflitos políticos e religiosos entre a Coroa e o Parlamento, que se estenderam até 1688 com a chamada Revolução Gloriosa, que representou o fortalecimento do liberalismo em de-

trimento ao absolutismo. Observando esse contexto, Hobbes constatou que há uma tendência natural dos indivíduos em se afastar das normas de convivência. A partir dessa constatação, orienta seus estudos para a causa da “desobediência” às leis instituídas, que, a seu ver, está pautada na Lei da Natureza, ou seja, os homens em estado natural ou a natureza humana.

2.1.1 Razão de sua obra: a natureza humana

A base metodológica da obra de Hobbes baseia-se no seu entendimento da natureza humana, tanto que as justificativas para a criação do Leviatã podem ser encontradas em sua concepção do homem em estado natural: o homem natural vive da imaginação, da desconfiança, da insegurança e, desta forma, trava uma incessante disputa com os demais, ou seja, um estado de guerra permanente. Sendo o homem o “lobo do próprio homem”, só há um caminho para evitar sua ruína, a instituição do Estado Leviatã, dotado não somente de um conjunto de normas, mas especialmente de uma espada para impor o cumprimento dessas normas, pois “sem a espada os Pactos não passam de palavras sem força que não dão a mínima segurança a ninguém”.¹¹

A principal crítica de seus opositores aristotélicos, fundamentados na concepção do homem como “ser social”, consistiu no fato de que Hobbes estaria tratando dos homens das cavernas,

¹¹ HOBBS, Thomas. *Leviatã: ou a matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil*. Tradução Rosina D'Angina. São Paulo, Ícone, 2000, p. 123.

pois somente a eles poderia ser conferida tal natureza, mas o autor esclarece que, em nenhum momento pensou em um “simulacro de constituinte” ao redor da fogueira em tempos remotos, e que ao contrário, está se referindo ao homem civilizado, ou melhor, ao homem de qualquer época, pois este instinto natural, como o próprio nome já esclarece, está presente em qualquer civilização, em qualquer momento histórico. Mais uma vez Hobbes provoca a indignação de seus leitores, que lhe conferem o título de “pensador maldito”, por ele afirmar que, se ele está depreciando a natureza humana com palavras, todos os demais fazem exatamente o mesmo com seus atos, pois:

Quem não pondera poderá estranhar que a natureza humana se dissocie dos homens tornando-os propensos a atacarem-se e destruírem-se. Pode ocorrer que não confiando n inferência, baseada nas Paixões, o homem deseja ver a mesma confirmada pela experiência. Então cabe a ele cuidar de si mesmo, armando-se e procurando ir acompanhado quando empreende uma viagem; fechando bem as portas de sua casa ao recolher-se e, mesmo estando dentro dela, fecha arcas e armários; isso tudo mesmo diante do conhecimento de que existem Leis e Funcionários Públicos armados para defendê-lo e revidar a qualquer injúria que lhe venha a ser feita. O que pensa ele de seus Concidadãos quando se arma para viajar, quando tranca as portas de seu quarto, as portas dos quartos dos filhos e empregados? Isso não é o mesmo que duvidar e acusar toda a humanidade, da mesma forma como o faço com minhas palavras? Não se está com isso acusando a natureza humana?¹²

12 HOBBS, Thomas. *Leviatã: ou a matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil*. Tradução Rosina D'Angina. São Paulo: Ícone, 2000, p. 96.

Segundo Hobbes há três razões centrais para a manifestação do instinto natural do homem, ou seja, os “princípios básicos de discórdia entre os homens”: a competição, com o objetivo de obter lucro, onde vale ressaltar que o homem retratado por Hobbes não está preocupado em reproduzir ou acumular riquezas, pois a competição consiste na honra obtida pela conquista de terras, mulheres e rebanhos de outros homens. Este é o sentido do lucro do homem hobbesiano. A Segunda causa de discórdia é a desconfiança visando segurança, pois, se os homens vivem da imaginação, estão constantemente desconfiados que serão atacados, traídos ou roubados e, desta forma, irão atacar, trair e roubar antes que outros o façam, obtendo a segurança desejada. A terceira e última diz respeito à glória, tendo em vista a defesa da reputação, ou seja, os homens entram em conflito por “ninharias”, como uma palavra áspera, uma postura supostamente ofensiva ou até mesmo um olhar indevido.

Sendo assim, como já colocado, a solução para que os homens vivam em relativa paz e harmonia é sua submissão a um poder superior, para que esse poder possa controlar os instintos naturais dos homens forçá-los à obediência. Este poder superior é criado por meio de um pacto entre os indivíduos, com o qual estes delegam o poder sobre tudo e todos, presente no estado natural, em favor do *Leviatã*, do Homem Artificial ou do Estado. E por que Homem artificial? Na introdução da tradução espanhola do *Leviatã* encontramos a figura de um gigante com o formato humano, criado por

vários homens menores que constituem seu corp, que caracteriza a delegação dos poderes dos indivíduos que participaram do pacto. Hobbes define bem este corpo político criado pelo contrato social:

Na realidade, graças à arte se cria esse grande Leviatã que chamamos *República* ou *Estado* (em latim *Civitas*) que é meramente um Homem Artificial, bem mais alto e robusto que o Natural, e que foi instituído para sua proteção e defesa; e no qual a *Soberania* é uma Alma Artificial que dá vida e movimento a todo o corpo; os *Magistrados* e outros *Oficiais da Justiça e Execução* são *Ligamentos* artificiais; a *Recompensa e o Castigo* (mediante os quais cada ligamento e cada membro vinculado à sede da soberania é induzido a executar seu dever) são os nervos que fazem o mesmo no Corpo natural; a *Riqueza* e a *Abundância* de todos os membros particulares constituem sua *Potência*; a *Salus Populi* (a *segurança do povo*) é seu *objetivo*; os *Conselheiros*, que se informam sobre tudo o que se deve conhecer, são a *Memória*; a *Equidade* e as *Leis*, uma *Razão* e uma *Vontade* artificiais; a *Concórdia* é a *Saúde*; a *Sedição*, a *Enfermidade*; a *Guerra Civil*, a *Morte*¹³. (grifos do autor).

Este Homem Artificial, formado a partir da junção dos poderes individuais, será capaz de conter os homens que, em estado natural, estão em igualdade absoluta com relação aos direitos sobre tudo e todos. Ao *Leviatã* cabe a tarefa de forçar os homens ao cumprimento das leis estabelecidas assim como as leis da natureza (Justiça, Equidade, Modéstia e Piedade),

13 HOBBS, Thomas. *Leviatã*: ou a matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil. Tradução Rosina D'Angina. São Paulo: Ícone, 2000, p. 11.

de forma que, segundo Hobbes, “cada um respeita quando tem vontade e quando pode fazê-lo com segurança”, pois são contrárias às Paixões Naturais, ou seja, a parcialidade, o orgulho e a vingança. Sem a existência do Leviatã ou Estado, os homens tenderiam a viver em guerra constante, não necessariamente o “conflito violento” constante, pois estariam sujeitos à ameaça constante do conflito, gerada principalmente pelos três princípios básicos de discórdia anteriormente citados.

Mas exatamente que pacto, acordo ou convenção Hobbes se refere? Com efeito, pode causar estranheza a proposta de um pacto entre os indivíduos como justificativa para criação do Estado em meio ao contexto do absolutismo e permeando a obra de um autor que evidencia sua propensão à centralização do poder. A característica central do pacto de Hobbes são os termos de seu contrato, pois, a seu ver, o acordo proposto é de “submissão” dos indivíduos ao Poder soberano, enquanto que, para os demais autores trata-se de um pacto de “consentimento” ou de legitimidade. Neste sentido, segue algumas considerações quanto ao pacto que originou o Estado Leviatã, o Homem Artificial, que, segundo Hobbes, irá forçar os homens à obediência da regulamentação instituída.

2.1.2 O Pacto de Submissão ao Leviatã

O Estado tem origem quando uma “multidão” de homens, pois o pacto não pode ser realizado por apenas uma parcela da população em razão da possibilidade da parte ex-

cluída revoltar-se contra o governante, designa um homem ou uma assembleia de homens para representar suas vontades. Ressalta, ainda, que o pacto foi firmado entre os indivíduos e não entre o governante e os indivíduos e, por esta razão, o governante não pode estar sujeito a determinações provenientes deste contrato.

A proposta de Hobbes coloca os indivíduos em uma posição de obediência irrestrita aos desígnios do governante, tanto que este pacto constitui um acordo de submissão:

Significa muito mais que consentimento ou concórdia, pois é uma Unidade Real de todos, numa só e mesma pessoa, através de um pacto de cada homem com todos os homens, de modo que seria como se cada homem dissesse a cada homem: Autorizo e desisto de Direito de governar a mim mesmo a este Homem, ou a esta assembleia de homens, com a condição de que desistas também de teu direito, autorizando, da mesma forma, todas as suas ações (...) Uma pessoa instituída, pelos atos de uma grande Multidão, mediante Pactos recíprocos uns com os outros, como Autora, de modo a usar a força e os meios de todos, da maneira que achar conveniente, para assegurar a paz e a Defesa Comum.¹⁴ (grifo do autor).

Essa “pessoa”, detentora do poder e desobrigada de deveres para com os indivíduos que celebraram o pacto, é o Estado. “O titular desta pessoa chama-se *Soberano*, e se diz que possui *poder soberano*. Todos os restantes são súditos”.¹⁵ (grifo do autor).

¹⁴ HOBBS, Thomas. *Leviatã*: ou a matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil. Tradução Rosina D’Angina. São Paulo: Ícone, 2000, p. 126.

¹⁵ HOBBS, Thomas. Op. cit.

Segundo Hobbes, existem duas formas de adquirir o poder soberano: por meio da aquisição e por meio da instituição. A primeira diz respeito à força natural, ou seja, o poder de um pai perante seus filhos, em que estes não têm opção senão a obediência aos seus mandos. A segunda, por instituição, diz respeito ao poder soberano obtido por meio da delegação dos poderes individuais em favor de um homem ou assembleia de homens, ou seja, o chamado Estado Político.

2.1.3 Os termos do contrato: submissão

O pacto proposto por Hobbes expressa claramente a sua propensão à centralização do poder, pois os termos deste contrato estão claramente voltados a essa questão:

Diz-se que um Estado foi instituído quando uma multidão de homens concorda e pactua, cada um com cada um dos outros, que a qualquer homem ou assembleia de homens a quem seja atribuído pela maioria o direito de representar a pessoa de todos eles (...) todos sem exceção (...) deverão autorizar todos os atos e decisões desse homem ou assembleia de homens, tal como se fossem seus próprios atos e decisões (...).¹⁶

Os termos do pacto social proposto por Hobbes esclarecem a razão da denominação de submissão absoluta dos indivíduos aos desígnios do governante, pois, após a celebração do pacto, os indivíduos estão desobrigados de qualquer

¹⁶ HOBBS, Thomas. *Leviatã: ou a matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil*. Tradução Rosina D'Angina. São Paulo: Ícone, 2000, p. 120.

pacto anterior que contradiga o atual, não podem libertar-se da sujeição sob qualquer pretexto, devem acatar a “escolha” do governante pela maioria sob pena de serem destruídos, não devem acusar o governante de injúria ou injustiça, já que os atos do governante são os atos dos indivíduos que celebraram o pacto e ninguém pode acusar a si próprio.

2.1.4 O *Leviatã*

Ao tratar da soberania, Bodin descreve suas características (perpétua e absoluta), mas não trata de sua origem. Se o poder soberano não está submisso a nenhum outro, como descrever sua origem sem enfraquecê-lo? Como outro poder pode dar origem à soberania ao mesmo tempo em que deve manter-se submisso ao poder supremo?

Hobbes vai além de Bodin no que diz respeito à origem da soberania ao atribuir ao contrato social uma soberania absoluta e indivisível precisamente a junção de dois tipos de contratos: Pelo primeiro, dito *pactum unionis* ou *societatis*, os homens, isolados do estado de natureza, constituíam-se em sociedade. Pelo segundo, dito *pactum subjectionis*, ou de submissão, a sociedade assim constituída transferindo ou alienando seus poderes sob certas condições, propiciava-se um senhor um soberano.¹⁷ (grifos do autor).

A junção do pacto de constituição e o pacto de submissão confere ao soberano o poder supremo, o poder soberano,

¹⁷ CHEVALLIER, Jean Jacques. *As grandes obras políticas*: de Maquiavel a nossos dias. Tradução André Praça de Souza Teles. 8. ed. Rio de Janeiro: AGIR, 2001, p. 72.

pois, por um único, ato os homens em estado natural constituem a sociedade e se submetem ao senhor soberano. Desta forma, Hobbes acaba por fortalecer o poder soberano, pois esse não participa do pacto, sendo mais o fruto desse último.

Com relação à forma de Estado soberano, segundo Hobbes só há três tipos de governo: de um homem só (monarquia), de todos (democracia ou governo popular) e de poucos ou de uma assembleia (aristocracia). O autor nega a existência de outras formas de governo, que considera apenas interpretações equivocadas das já citadas. Quando os homens estão descontentes com a monarquia surge a tirania, que, com a aristocracia é denominada oligarquia e com a democracia, é denominada de anarquia. O autor considera a monarquia a melhor forma de governo, pois, sendo o poder soberano integral e indivisível, não há como dividi-lo entre muitos (democracia) ou entre poucos (aristocracia). Caso fosse possível, teríamos diversas porções de poder, ou porções soberanas, o que, por definição, contraria a indivisibilidade da soberania absoluta. Ao declarar o Estado Leviatã como um homem artificial composto pela vontade dos homens em estado natural, Hobbes considera a divisão do poder soberano como uma irregularidade e, conseqüentemente, uma enfermidade do corpo social.

Tendo em vista o exposto podemos concluir que o conceito de soberania de Thomas Hobbes enaltece o poder supremo do Estado, ou seja, o poder supremo do monarca soberano que está à frente do Estado em um dado momento, retratando claramente o contexto político do absolutismo.

2.2 John Locke: ou Dois Tratados sobre o governo” (1689-90)

Fortemente influenciado pelo contexto liberal, John Locke escreveu, dentre outras obras, *Tratados sobre o Governo*, destacando-se dentre os autores que se empenharam, como denominado por Chevallier, no “assalto contra o absolutismo”.

2.2.1 Contexto político-econômico

O século XVII representou um período conturbado na Inglaterra, com embates políticos e religiosos entre a Coroa e o Parlamento. Os conflitos políticos foram marcados pela disputa pelo poder entre a dinastia Stuart, adepta do absolutismo, e a burguesia ascendente, que compunha o Parlamento, já detentora de um certo poder econômico e empenhada em adquirir também poder político, partidária do liberalismo. Juntamente com o conflito político, esse período foi marcado pelo antagonismo religioso entre católicos, anglicanos, presbiterianos e puritanos.

O embate não se restringia ao nível da gestão dos assuntos públicos, pois a crise foi acentuada pela “rivalidade econômica entre os beneficiários dos privilégios e monopólios mercantilistas concedidos pelo estado e os setores que advogavam a liberdade de comércio e produção”.¹⁸ O resultado deste período de rivalidades foi a execução do rei Carlos I, da dinastia Stuart,

¹⁸ MELLO, Leonel I. Almeida. John Locke e o individualismo liberal. In: WEFORT, Francisco C. (Org.) *Os clássicos da política*. 12. ed. São Paulo: Ática, 1999, p.81.

e a implantação da República em 1649, e acontecimentos que ficaram conhecidos como Revolução Puritana.

Esse período de ascensão política da burguesia, sob o governo de Cromwell, terminou com sua morte em 1660, retornando os Stuarts ao trono inglês. Longe de ter trazido representar um período de estabilidade política, os conflitos se acirraram e culminou na deposição de Jaime II, monarca católico e absolutista, quando, em 1688, Guilherme de Orange recebe a Coroa do Parlamento, após a chamada Revolução Gloriosa, que assinalou a vitória do liberalismo em detrimento do absolutismo.

2.1.2 Os Tratados

No contexto do liberalismo, Locke retorna de seu exílio na Holanda e publica na Inglaterra, dentre outras obras, *Dois Tratados sobre o Governo*, provavelmente em 1689/1690. O primeiro tratado trata basicamente de uma oposição à obra de Robert Filmer *O Patriarca*, em que o autor confere legitimidade ao poder dos monarcas absolutistas da mesma forma em que os pais têm poder sobre os filhos.

De acordo com esta doutrina, os monarcas modernos eram descendentes da linhagem de Adão e herdeiros legítimos da autoridade paterna da personagem bíblica, a quem Deus outorgara o poder real.¹⁹

¹⁹ MELLO, Leonel I. Almeida. John Locke e o individualismo liberal. In; WEFFORT, Francisco C. (Org.) *Os clássicos da política*. 12. ed. São Paulo: Ática, 1999, p. 84.

Segundo essa corrente, a legitimidade do poder patriarcal em forçar a obediência pode ser conferida aos monarcas absolutistas, o que Locke combate, pois, de acordo com o autor, o poder soberano do Estado (ou do monarca a frente do Estado) advém do consentimento popular, por meio de um pacto (contrato) firmado pelos indivíduos em estado natural.

A grande tese de Sir R. F. [Robert Filmer] é a de que os homens não são livres por natureza. Tal é o alicerce sobre o qual sua monarquia absoluta repousa, e a partir do qual se eleva a uma altura tamanha que seu poder paira acima de qualquer outro poder.²⁰ (grifos do autor).

Em seu Livro II ou *Ensaio concernente à verdadeira Origem, extensão e Fim do Governo Civil*, ou ainda *Segundo Tratado sobre o Governo*, Locke se propõe a fazer a exposição da sua teoria do Estado, ou seja, a origem contratual com base no consentimento dos governados e, basicamente, sua clara oposição ao absolutismo, como também a crítica da doutrina do direito divino dos governantes. Segundo Chevallier, juntamente com Montesquieu e Jean Jacques Rousseau, a obra de Locke representou “um assalto contra o absolutismo”, pois:

A sede de Hobbes, como vimos, era a autoridade absoluta, sem falhas, que elimina todo risco de anarquia – mesmo sacrificando a liberdade. A sede de Locke (...) é o antiabsolutismo, o violento desejo da autoridade contida, limitada pelo consentimento do povo, pelo direito natural, a fim

²⁰ LOCKE, John. *Dois tratados sobre o governo*. Tradução Júlio Ficher. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 207.

de eliminar o risco do despotismo, da arbitrariedade.²¹

Thomas Hobbes (1588-1679) publicou *O leviatã* em 1651, John Locke (1632-1704), publicou *Dois Tratados sobre o Governo* provavelmente em 1689-90. Autores contemporâneos, contratualistas e que baseiam suas obras na natureza humana e este constitui o grande diferencial entre ambos.

2.2.3 O homem em estado natural

Para John Locke o homem natural não vive em guerra constante, sempre com desconfiança dos demais e pronto para atacar para não ser atacado, assim como os retrata Thomas Hobbes. Para o autor anti-absolutista, no estado de natureza reinam paz liberdade e igualdade, não havendo razões para conflitos; ao contrário, esse estado permite aos homens discernimento suficiente para distinguir repressão (imperativa e desumana) de penalidades necessárias ao término do conflito e não ao seu acirramento. Essa distinção só é possível porque o Homem em estado natural é dotado de razão e, desta forma, racionalmente pode distinguir entre “castigo” para o caso do descumprimento das leis naturais, e repressão gratuita, advinda de desavenças comuns à vida em conjunto. Sendo assim, em estado natural o homem vive em relativa paz e harmonia, que somente são rompidas em defesa da propriedade.

²¹ CHEVALLIER, Jean Jacques. *As grandes obras políticas: de Maquiavel a nossos dias*. Tradução André Praça de Souza Teles. 8. ed. Rio de Janeiro: Agir, 2001, p. 106-107.

A propriedade, entendida por Locke como vida, liberdade e bens, constitui o ponto central da sua obra na justificação da sociedade política, pois, segundo o autor, já existia em estado natural, que, portando, e anterior à sociedade política. Mas quem confere aos homens o direito à propriedade em estado natural, já que ainda não existia o poder soberano criado posteriormente pelo contrato social? Para Hobbes, com a constituição do Estado, cabe ao soberano absoluto a determinação dos indivíduos que têm direito ao uso da terra, pois o direito à propriedade pertence unicamente ao soberano. Segundo Locke, o dispêndio do trabalho humano confere o direito à propriedade, já que tanto a vida, como a liberdade e as terras já existiam quando os homens passaram a habitar a Terra, constituindo, portanto, presentes divinos. “Deus, que deu o mundo aos homens em comum, deu-lhes também a razão, a fim de que dela fizessem uso para maior benefício e conveniência da vida. A terra, e tudo quanto nela há, é dada aos homens para o sustento e conforto de sua existência”.²² Aquele que cultivar sua terra, fabricar um arado ou outro instrumento qualquer para efetivar seu trabalho ou construir sua moradia, constitui seu proprietário legítimo.

2.2.4 O pacto

Tendo em vista esse estado de relativa paz e harmonia, em que os homens, dotados de razão, se organizam e convivem

²² LOCKE, John. *Dois Tratados sobre o governo*. Tradução Júlio Ficher. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 407.

em igualdade e liberdade, qual seria o fundamento da criação da sociedade política, por meio da delegação consciente de poderes ao Governo Civil? Basicamente, a defesa da propriedade por um juiz imparcial, não absoluto e arbitrário (como proposto por Hobbes), numa sociedade formada pelo consentimento dos homens:

A única maneira pela qual uma pessoa qualquer pode abdicar de sua liberdade natural e *revestir-se dos elos da sociedade civil* é concordando com outros homens em juntar-se e unir-se em uma comunidade, para viverem confortável, segura e pacificamente uns outros, num gozo seguro de suas propriedades e com maior segurança contra aqueles que dela fazem parte.²³

Essa última passagem “contra aqueles que dela não fazem parte” retrata claramente a não obrigatoriedade do consentimento da totalidade dos indivíduos e sim de sua maioria, pois a minoria que não participou do acordo permanecerá sujeita às leis da natureza em estado natural não por imposição e sim por opção, pois o pacto está pautado no consentimento voluntário dos indivíduos.

Após a constituição da sociedade política, por meio do consentimento da maioria expresso no contrato, a forma de governo depende “de quem é o depositário do poder de elaborar leis”, ou seja, daquele a quem compete o poder legislativo. Se a maioria, por meio de funcionários escolhidos livremente, detiver o poder de formular leis, teremos a demo-

²³LOCKE, John. *Dois Tratados sobre o governo*. Tradução Júlio Ficher. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 469.

cracia. Se este poder pertencer a um número limitado de pessoas, teremos a oligarquia e, no caso de pertencer a um só homem, teremos a monarquia.

Ao poder legislativo é atribuída uma inquestionável importância na constituição da sociedade política, pois, segundo Locke, se o objetivo do pacto consiste basicamente na criação de um sistema de leis que fundamente a organização e conservação desta sociedade, nada mais natural que o poder de legislar reine sobre os demais poderes. Mas Locke salienta que esta “superioridade” do poder legislativo não significa que ele é absoluto ou arbitrário, pois “trata-se de um poder desprovido de qualquer outro fim senão a preservação (do bem público) e, portanto, jamais pode conter algum direito de destruir, escravizar ou empobrecer deliberadamente os súditos”.²⁴

Segundo o autor, há uma temporariedade do poder de elaborar leis, ou seja, os legisladores podem se reunir tendo em vista a criação de um sistema de leis necessário ao objetivo da sociedade política, ou seja, o “bem público”. Depois de as leis terem sido positivadas, a manutenção do corpo de legisladores torna-se desnecessária; este corpo irá se dissolver e poderá ser composto novamente caso seja necessário. Ao poder executivo cabe a função da fiscalização do cumprimento das leis criadas pelo legislativo, como também a aplicação de penalidades para casos de descumprimento das mesmas. Por fim, ao poder federativo cabe o poder de guerra e paz.

²⁴ LOCKE, John. *Dois tratados sobre o governo*. Tradução Júlio Ficher. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 505.

Embora Locke retrate uma certa “superioridade” do poder legislativo perante os demais poderes, a divisão do exercício do poder soberano representa uma grande vitória contra a centralização do poder político presente desde o início do Estado Moderno. Se comparada à teoria da Tripartição dos Poderes e do sistema de “pesos e contrapesos”, propostos por Montesquieu e adotada pela primeira vez pela Constituição norte-americana e presente na grande maioria dos países republicanos, a doutrina de Locke pode causar estranheza no que diz respeito à descentralização do poder, já que o autor salienta o poder legislativo como “poder supremo”. Mas há que considerar que àquela época representou, assim como salientado por Chevallier, um grande golpe contra o absolutismo e fortalecimento do poder soberano do Estado e não do poder do monarca absolutista.

Com base na doutrina do consentimento da maioria dos governantes ao governo instituído, Locke propõe a legitimidade do poder soberano, pois este advém da vontade da maioria dos indivíduos e, desta forma, não pode ser contrário ao estabelecido pelo conjunto de leis criadas pela maioria, seja diretamente seja por meio de representantes.

2.2.5 O direito à resistência

Outro ponto inovador para sua época diz respeito ao “direito à resistência”, ou seja, os homens que participaram do Pacto que deu origem ao Governo Civil podem resistir,

podem opor-se ao governo instituído caso este não cumpra os deveres provenientes de sua criação, ou seja, a defesa da propriedade, entendida como vida, liberdade e bens, visando ao benefício da comunidade, pois

(...) o fim maior e principal para os homens unirem-se em sociedades políticas e submeterem-se a um governo é, portanto, a conservação de sua propriedade.²⁵

Segundo estudiosos, o “direito à resistência” ao governo instituído surge pela primeira vez na obra de John Locke, pois, até então, os clássicos da teoria do Estado estavam voltados ao poder soberano do monarca absoluto. De acordo com Mello,

Locke fundamenta a legitimidade da deposição de Jaime II por Guilherme de Orange e pelo Parlamento com base na doutrina do direito de resistência.²⁶

Segundo Locke, quando o Governo instituído se distancia do sistema legal estabelecido, ou seja, do conjunto de leis criadas diretamente ou indiretamente pela maioria, e quando os poderes legislativo e executivo buscam fins que não sejam àqueles que constituem o objetivo de sua criação e existência, o “bem comum”, este governo está mais próximo da tirania e, por essa razão, deve ser deposto.

25 LOCKE, John. *Dois tratados sobre o governo*. Tradução Júlio Ficher. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 495.

26 MELLO, Leonel I. Almeida. John Locke e o individualismo liberal. In: WEFORT, Francisco C. (Org.) *Os clássicos da política*. 12. ed. São Paulo: Ática, 1999, p.82.

As concepções inovadoras de Locke influenciaram o chamado “período das grandes revoluções” e, porque, segundo Mello,

os direitos naturais inalienáveis do indivíduo à vida, liberdade e à propriedade constituem para Locke o cerne do Estado Civil e, em razão de sua concepção, o autor é considerado o pai do individualismo liberal.²⁷

No que diz respeito a esta exposição, como um reflexo do contexto político-econômico de sua época e pautado na luta contra o absolutismo, na obra de Locke é possível visualizar um conceito de soberania completamente distinto do conceito trabalhado por Bodin e Hobbes, ou seja, da imposição unilateral do monarca soberano e detentor absoluto do poder. Não se trata de um poder soberano de origem divina, absoluto, arbitrário e impositivo. Locke trata da soberania do Governo Civil, do Estado, advinda do consentimento consciente dos governados, muito próximo à obra de Jean Jacques Rousseau, considerado Patrono da Revolução Francesa, cuja obra *O Contrato Social* passamos a analisar.

2.3. Jean Jacques Rousseau: *O contrato social*

A obra de Jean Jacques Rousseau está pautada no contexto da Revolução Francesa, ou seja, um período con-

²⁷ MELLO, Leonel I. Almeida. John Locke e o individualismo liberal, In: WEFFORT, Francisco C. (Org.) *Os clássicos da política*. 12. ed. São Paulo: Ática, 1999, p. 88.

turbado que exerceu grande influência no mundo político no final do século XVIII, quando sua obra mais expressiva, *O Contrato Social*, forneceu a base metodológica para profundas transformações da França.

Basicamente, como frutos do Iluminismo, duas teorias podem ser apontadas como razões intelectuais da Revolução de 1789: a teoria liberal, tendo como expoentes Locke, Voltaire e Montesquieu, e a teoria democrática, tendo Rousseau como principal representante. A teoria liberal representou mais a aversão a qualquer tipo de sobreposição de poderes, seja da minoria quanto da maioria, do que propriamente a ideais democráticos, refletindo os interesses da classe burguesa em ascender politicamente, já que, àquele momento, já detinham considerável poder econômico. Basicamente o liberalismo expressou a defesa dos interesses individuais, relegando a segundo plano os interesses coletivos.

Representante legítimo da teoria democrática, a concepção de democracia defendida por Rousseau pode ser descrita como a igualdade natural e suprema de todos os homens, a restrição aos privilégios hereditários e uma fé inabalável na sabedoria e na virtude das massas”.²⁸ Considerado o patrono da Revolução Francesa a obra de Rousseau demonstra a preocupação em destacar a importância do Estado Democrático, a soberania popular em contraposição aos desmandos de um ou de um grupo de governantes.

²⁸ BURNS, Edward Macnall. *História da civilização ocidental: do homem das cavernas à bomba atômica*. Tradução Lourival Gomes Machado. 25. ed. São Paulo: Globo, 1983, p. 601.

2.4.1 O contexto político econômico anterior à Revolução Francesa

Dentre as transformações ocorridas no final do século XVIII, a Revolução Francesa se destaca, pois representou um marco divisório entre o período dos desmandos dos monarcas absolutistas e a instauração de um novo contexto, no qual a maioria das nações tornou-se republicana e aquelas que permaneceram ainda como monarquias instituíram a monarquia parlamentar. Segundo historiadores, a desigualdade imperava absoluta no contexto francês do final do século XVIII, os cofres públicos encontravam-se deficitários, tendo em vista os gastos supérfluos da nobreza na manutenção de seus dispendiosos castelos e de sua vida luxuosa.

Como causa econômica temos a ascensão da classe média, fortalecida economicamente pelo desenvolvimento do comércio, sendo que este ainda sofria limitações por parte da centralização do poder pelo soberano, pois sua política mercantilista representava um entrave ao seu pleno desenvolvimento e às aspirações da classe burguesa. Embora fortalecida economicamente, a burguesia ainda permanecia alheia aos assuntos públicos. Somado às causas anteriormente citadas estava o descontentamento das classes populares, pois o campesinato sentia os efeitos diretos da centralização abusiva do poder, sujeito em grande parte aos altos impostos, provenientes do injusto sistema tributário da monarquia absolutista, e aos dízimos eclesiásticos.

A efervescência intelectual, somada às causas políticas e econômicas, desencadeou o movimento revolucionário que originou a Revolução Francesa, cujo símbolo histórico foi a chamada “queda da Bastilha”, representando um marco para o início de profundas transformações. Como citado anteriormente, basicamente duas teorias representaram este período de ebulição intelectual, ou seja, “a primeira teoria foi a teoria liberal de Locke, Voltaire, Montesquieu e outros, a segunda foi a teoria democrática de Rousseau”(BURNS, 1983, 598). Basicamente, ambas tratam da origem contratual do Estado pautada na natureza humana, mas divergem quanto à interpretação da soberania, pois, enquanto ao liberalismo cabe uma maior preocupação com os interesses individuais, a teoria democrática esta pautada na concepção da soberania popular, ou seja, a conjugação dos interesses particulares com os da coletividade.

Tendo em vista o contexto conturbado da França no final do século XVIII, marcado pela injustiça e despotismo dos governantes, Rousseau escreve sua obra de maior expressão, o “Contrato Social”, no qual propõe as bases de uma sociedade mais justa e democrática, cujos principais aspectos passamos a expor.

2.3.2 “O contrato social: princípios dos direitos políticos” (1762)

Assim como os demais autores contratualistas tratados no presente texto, a justificação do contrato social pode ser

encontrada na natureza humana, ou seja, na organização da vida dos homens em estado natural, período anterior à instituição do Estado. A base para o entendimento desta questão pode ser encontrada em uma obra anterior ao *Contrato Social*, ou seja, *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens* (1755), razão pela qual o autor inicia o capítulo I do *Contrato Social* da seguinte forma: “O homem nasceu livre e por toda parte encontra-se agrilhado”. Na busca da origem da desigualdade Rousseau procura traçar a trajetória da humanidade desde sua origem até o surgimento da propriedade, no qual, segundo o autor, repousa toda a causa da desigualdade existente entre os homens.

Ao afirmar, também no início da exposição do “Contrato”, que não sabe exatamente como ocorreu a mudança da liberdade à servidão, pois a história real não nos traz elementos suficientes para tal conclusão, Rousseau constrói hipoteticamente, embora pautado em argumentos racionais, a passagem do estado de liberdade, existente na origem da humanidade, à servidão ocasionada pelo surgimento da propriedade. Desta hipotética reconstrução da história da humanidade podemos encontrar suas formulações com relação à natureza humana, na obra *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*.

Rousseau inicia sua obra exatamente com a origem da propriedade, quando declara que “(...) o primeiro que, tendo cercado um terreno, lembrou-se de dizer ‘isto é meu’, e encontrou pessoas bastante simples para crê-lo, foi o verdadeiro

fundador da sociedade civil”. Segundo o autor, este é o início de toda ordem de horrores vividos pela humanidade, pois:

Enquanto os homens se contentaram com suas cabanas rústicas, enquanto se limitaram a coser suas roupas de pele com espinhos ou cerdas, a se enfeitar de plumas e de conchas, a pintar o corpo de diversas cores, a aperfeiçoar ou embelezar seus arcos e flechas, a esculpir com pedras afiadas alguns botes de pescadores ou alguns grosseiros instrumentos musicais; em uma palavra, enquanto se dedicaram apenas às obras que um único homem podia criar e as artes que não necessitavam do concurso de várias mãos eles viveram livres, sãos, bons e felizes, tanto quanto o poderiam ser pela sua natureza, e continuaram a desfrutar entre si as doçuras de um comércio independente: mas desde o momento em que um homem teve necessidade do auxílio um do outro, desde que se apercebeu de que seria útil a um só indivíduo contar com provisões para dois, desapareceu a igualdade, a propriedade se introduziu, o trabalho se tornou necessário e as vastas florestas se transformaram em campos aprazíveis, que foi preciso regar com o suor dos homens e, nos quais, viu-se logo a escravidão e a miséria germinaram e cresceram com as colheitas.²⁹

Embora longa, mas extremamente necessária ao desenvolvimento do tema exposto, a citação acima retrata o cerne do pensamento de Rousseau com relação à natureza humana, uma vez que ele discorda frontalmente de Hobbes quando este afirmou que o homem em estado natural é mau, egoísta,

²⁹ ROUSSEAU apud NASCIMENTO, Milton Vieira do. Rousseau: da servidão à liberdade. In: WÉFFORT, Francisco C. (Org.) *Os clássicos da política*. 12 ed. São Paulo: Ática, 1999, p. 205.

vive da imaginação e desconfiança e, em decorrência deste estado, vive em guerra constante. Para Rousseau, nesta nova ordem o gênero humano carece de responsabilidade e principalmente solidariedade, pois foi corrompido pela competição entre seus semelhantes e tornou-se vítima de uma hierarquia mal distribuída, ou seja, o homem nasce bom, mas a sociedade o transforma, o corrompe.

Com base nestas afirmações Rousseau desenvolve os princípios da ação política propostos pelo “Contrato Social”, que constitui um pacto legítimo entre os indivíduos, pois, por meio da celebração do pacto, todos imperam em igualdade absoluta, e este processo de legitimação estende-se ao corpo político. Segundo o pensador francês, a legitimidade deve ser mantida com a máquina política em funcionamento e, neste momento, propõe os princípios necessários para a obtenção deste fim. Citamos a seguir, alguns mecanismos necessários à legitimação do poder político.

O monarca deve ser funcionário do povo e não o contrário, pois a liberdade e igualdade propostas pelo pacto mantêm-se se o poder do soberano estiver limitado pelo poder do povo, de forma que

(...) o ato que instituiu o governo não é um contrato, mas uma lei; que os depositários do poder executivo não são os senhores do povo, mas seus oficiais, que este pode nomeá-los ou destituí-los quando lhes aprouver (...).³⁰

30 ROUSSEAU, Jean Jacques. *O contrato social*. Tradução Antonio de Pádua Danesi. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996, p.120.

Tendo em vista a legitimação da ação política, Rousseau coloca-se contrário ao sistema de representação política, pois, segundo sua concepção, a vontade geral é inalienável, não pode ser representada, sob pena de o povo deixar de ser livre:

(...) a soberania, sendo apenas o exercício da vontade geral, nunca pode alienar-se, e que o soberano, não passando de um ser coletivo, só pode ser representado por si mesmo; pode transmitir-se o poder - não, porém, a vontade.³¹

Propõe ainda a temporariedade do exercício do poder político, a fim de que o funcionário do povo, responsável pela condução da máquina política, ou seja, o governante, não perpetue no exercício de suas funções, limitando possíveis abusos de poder.

Certamente a riqueza da obra de Rousseau estende-se além do exposto, mas com as colocações acima é possível observar a importância de suas declarações no contexto francês pré-revolucionário, pois os princípios da soberania advinda da vontade popular representaram a possibilidade da passagem da servidão à liberdade por meio de um movimento revolucionário.

O que há de fascinante na Revolução Francesa e na interpretação que uma grande parte de revolucionários fazia do pensamento político de Rousseau é que, a partir daquela data, tudo o mais se ilumina a partir da ótica dos revolucio-

³¹ Idem, p.33.

nários. A exceção virou regra. Todo o *Contrato Social*, de uma análise cuidadosa do modo de funcionamento da engrenagem política e das condições de sua legitimidade, transformou-se num manual prático de política.³²

Sendo assim, conforme afirmado no início deste trabalho, durante o desenvolvimento do conceito de soberania podem ser observados conceitos relativos ao contexto político, econômico e social no qual foram se delineando as características da soberania, próprias a cada momento histórico. No período absolutista, com a centralização do poder político no monarca, Jean Bodin e Thomas Hobbes definem a soberania como o poder imperativo, absoluto, pertencente ao monarca absoluto e não propriamente à instituição estatal. Como colocado por Chevallier, em um “assalto contra o absolutismo”, com os autores liberais, John Locke e Jean Jacques Rousseau, temos uma outra concepção de soberania, a qual, embora pertencente à instituição Estado, advém do consentimento popular.

3. Conceito de soberania segundo a teoria do estado

3.1 Origem do poder soberano

Ao tratar do conceito de soberania, o professor Paulo Bonavides inicia sua exposição afirmando ser um conceito

³² ROUSSEAU apud NASCIMENTO, Milton Vieira do. Rousseau: da servidão à liberdade. In: WEFFORT, Francisco C. (Org.) . *Os clássicos da política*. 12. ed. São Paulo: Ática, 1999, p. 199.

histórico e relativo. Quanto à primeira afirmação não há nenhum empecilho para sua aceitação, pois, segundo o autor, a soberania não esteve presente na antiguidade como uma forma de organização política. Quanto à segunda afirmação, certamente o conceito é relativo, pois tanto entre os autores clássicos como entre os contemporâneos podemos visualizar diversas concepções e correntes doutrinárias acerca do conceito de soberania, a ponto de salientarmos uma “crise contemporânea” quanto à definição atual do termo.

Para o objetivo desta análise torna-se satisfatória uma abordagem sucinta das teorias teocráticas, de origem divina, e das teorias democráticas, de origem popular.

3.1.1. Doutrinas teocráticas

Segundo a Teoria da soberania absoluta do rei, a origem do poder soberano advinha de entidades religiosas, ou seja, as doutrinas teocráticas afirmavam a origem divina do poder do monarca, sendo Jean Bodin um de seus principais representantes. De acordo com esta concepção, o monarca poderia ser visto como o próprio Deus na Terra (doutrina da natureza divina dos governantes), o representante da divindade suprema na Terra (doutrina da investidura divina) e, por fim, a doutrina da investidura providencial, que reconhecia o direito dos governados na escolha do governante ao mesmo tempo em que afirmava sua origem divina.

Quebrou-se assim a rigidez das implicações auto-cráticas decorrentes das teorias monárquicas do direito divino e tornou-se possível conciliar os princípios teológicos da soberania com os postulados democráticos pertencentes à sede e ao exercício do poder político.³³

Esta última doutrina representou um período de transição entre a origem divina e a origem popular do poder soberano, ou seja, preparou as bases para o advento das doutrinas democráticas, que compreende as teorias da soberania popular e soberania nacional.

3.1.2. Doutrinas democráticas

O teórico Jean Jacques Rousseau desenvolveu inicialmente o conceito de soberania popular evidenciando a plena participação dos cidadãos na gestão dos assuntos públicos. O desdobramento histórico deste conceito, tendo em vista a universalização do sufrágio como consequência do próprio fortalecimento dos ideais democráticos, desemboca na teoria da soberania nacional, no qual a Nação é a detentora da autoridade soberana.

Segundo a concepção clássica da soberania popular, temos centenas ou milhares de partes da soberania unidas em um único corpo e, com a soberania nacional, este corpo

³³ BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 130.

transforma-se em uma “pessoa privilegiadamente soberana: a Nação”, de forma que

povo e Nação formam uma só entidade, compreendida organicamente como ser novo, distinto e abstratamente personificado, dotado de vontade própria, superior às vontades individuais que o compõem. A Nação, assim constituída, se apresenta na doutrina como um corpo político vivo, real, atuante, que detém a soberania e a exerce através de seus representantes.³⁴

O conceito de soberania constitui uma questão central para a Teoria do Estado, havendo um consenso entre os autores no que diz respeito à sua posição de parte integrante e imprescindível da constituição da instituição estatal.

3.2. Soberania como elemento constitutivo de Estado

Inicialmente convêm estabelecer a diferença entre os elementos constitutivos e característicos que podem ser verificados em uma sociedade qualquer, ou seja, sociedade comercial, desportiva, religiosa e outras. A “sociedade política por excelência” será analisada posteriormente.

Os elementos constitutivos de uma sociedade são aqueles imprescindíveis à sua formação, ou seja, com a ausência de um deles a sociedade extingue-se. Os elementos característicos, como a própria denominação já esclarece, são aqueles que atribuem determinada característica àquela sociedade e,

³⁴ BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 131-132.

desta forma, sua ausência não interfere na constituição da mesma. Sendo assim, realizada a necessária distinção, passamos a uma breve exposição dos elementos que tradicionalmente constituem uma sociedade.

Elementos constitutivos de sociedade:

Elementos materiais

- Homem
- Base física: local onde se desenvolvem as relações sociais.

Elementos formais

- Normas jurídicas
- Constitutivas: contratos sociais ou estatutos
- Comportamentais: regimento interno disciplinar, mandamentos, (Igrejas), resoluções (sociedade comercial) e outros.
- Poder: impor e fiscalizar o cumprimento das normas jurídicas.

Elemento final

- Constitui o objetivo da criação de cada sociedade

3.2.1. Estado: sociedade política por excelência.

A instituição estatal também constitui uma sociedade, só que uma sociedade considerada “por excelência”, pois, enquanto as outras sociedades têm seu poder restrito aos seus

integrantes e à base física que ocupam, o poder do Estado abrange todo o território, limitando, desta forma, o poder das demais sociedades, pois:

(...) enquanto o ordenamento jurídico estatal é *condicionante e abrangente*, o das *sociedades em geral é condicionado e restrito*, tanto aos membros de dada sociedade, como à sua base física. Ou seja, *inclusive* os ordenamentos jurídicos, por exemplo, os estatutos ou contratos sociais constitutivos de dada sociedade e seus regimentos internos ficam condicionados ao do Estado, que poderá estabelecer limites à sua própria constituição como pessoas jurídicas.³⁵ (grifos do autor).

Portanto, segundo esta afirmação, não teríamos qualquer empecilho na constituição de uma sociedade comercial como, por exemplo, uma loja de sapatos, mas certamente nenhum cidadão poderia constituir uma “sociedade dos traficantes do morro da rocinha”, pois estaria contrariando o ordenamento jurídico estatal. Ou seja, o ordenamento jurídico e, consequentemente, o poder político do Estado devem ser soberanos, pois, segundo a teoria do Estado, necessariamente devem ser incontestáveis (não podem ser contrariados por outro poder dentro de determinado território) incontestáveis (não pode existir outro poder que o iguale ou o subjogue), tendo em vista a obtenção de seu elemento final: o bem-comum.

³⁵ BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 79-80.

Desta forma, podemos concluir que o Estado é a “sociedade política por excelência”, pois seu poder é soberano, sendo este um dos seus elementos constitutivos, como demonstra o esquema abaixo:

Elementos constitutivos de Estado

Elementos materiais: População / Povo e território

Elementos formais: Governo soberano (Poder) e Ordenamento Jurídico

Certamente não cabe ao objetivo desta análise um detalhamento dos elementos constitutivos de Estado, o que poderia ser localizado com facilidade em manuais de Ciência Política e teoria do Estado. Por esta razão, este texto limita-se ao necessário para o entendimento de seu objetivo central: o poder soberano.

3.2.2 Soberania interna e externa

Do ponto de vista interno, a colocação da soberania como poder supremo não representa uma questão polêmica, apesar de suas limitações como será demonstrado posteriormente, pois, visando a organização da sociedade para a obtenção do bemcomum o poder do Estado necessariamente deve ser condicionante, caso contrário teríamos uma situação de caos absoluto. Poderíamos argumentar que na atualidade o poder estatal esta sendo contestado com certa frequência,

como, por exemplo, pelo crime organizado que vem ocupando espaço que pertenceria originariamente ao Estado. Mas esta situação de “enfraquecimento” do poder estatal, se é que podemos colocar desta forma, não significa que o poder deixou de ser soberano, pois, caso se verificasse esta situação, segundo a teoria dos elementos constitutivos de Estado, este deixaria de existir pela ausência de um de seus elementos, resvalando para a teoria anarquista ou até mesmo comunista.

Do ponto de vista externo, a situação é mais complexa, agravando a crise conceitual de soberania estatal, no qual o conceito clássico não se aplica ao atual momento político-econômico, com o acirramento de tratados internacionais, tendo em vista o imbricamento das economias em termos mundiais. Segundo Streck e Moraes, na atualidade podemos observar um “pluralismo de ordenamentos soberanos, entre os quais se inclui o ordenamento estatal”, ainda esclarecem que “é um problema apresentado pela crise atual do conceito de soberania do estado, em virtude da proliferação de ordenamentos soberanos transnacionais, paralelamente ao do Estado”.³⁶

3.2.3 Limitações do poder soberano

Quanto às limitações do poder soberano, além das limitações impostas pela ordem internacional, visando à convi-

³⁶ STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolsan. *Ciência política e teoria geral do estado*. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 157.

vência pacífica de diversos Estados soberanos, há que salientar as limitações do poder estatal do ponto de vista interno. Seguindo a teoria do Estado, o poder político estatal deve ser necessariamente incontestável e incontrastável, mas não significa que tenha que ser absoluto, pois o Estado não é um fim em si mesmo e sim um meio para atingir o bem-comum, ou seja, os interesses coletivos devem estar acima dos interesses particulares. Neste sentido, o poder estatal está limitado pelo ordenamento jurídico, que, ao mesmo tempo em que lhe confere legitimidade, limita sua ação. Da mesma forma, deve haver um equilíbrio entre a intervenção estatal e os direitos e garantias dos indivíduos, pois, caso contrário, teria um Estado totalitário com o uso abusivo do poder político.³⁷

Sendo assim, a garantia da ordem social se configura no objetivo da criação do Estado, ou seja, a obtenção do “bem-comum”, que:

(...) deve ser propiciado pelo Estado mediante criação de condições de cunho político (mantendo as seguranças externas e internas), *jurídico* (buscando o Estado de direito mediante a criação, execução e aplicação do ordenamento jurídico) e social (proporcionando à população m geral, e à sua faixa mais carente, em especial, condições de superação de sua insuficiência e necessidades de cunho educacional, de saúde, saneamento básico, lazer etc.).³⁸ (grifo do autor).

37 FILOMENO, José Geraldo Brito. *Manual de teoria do estado e ciência política*. 4. ed. São Paulo: Forense, 2001, p. 4-5.

38 FILOMENO, José Geraldo Brito. Op. cit.

Dentre os elementos constitutivos de Estado não há como eleger prioridades no que diz respeito à sua existência, pois todos os elementos citados são imprescindíveis para a sua constituição. Apesar de imprescindíveis para a existência da instituição estatal, há que salientar que não somente a soberania passa por uma crise conceitual, pois se verifica que há certa dificuldade em conciliar a teoria do Estado com a prática política verificada atualmente. Com relação ao bemcomum, sabemos que há problemas latentes com segurança, educação, saúde e demais condições que devem ser propiciadas pelo poder estatal, verificadas inclusive no texto constitucional, situação que nos leva à seguinte indagação: se a sociedade não realiza o objetivo para o qual foi criada, como justificar sua existência? A mesma loja de sapatos citada anteriormente, como sociedade comercial foi criada para gerar lucros (objetivo de sua criação) e, se esta situação não ocorrer, certamente será extinta. Portanto, se a “sociedade política por excelência” não corresponder ao objetivo de sua criação (proporcionar o bemcomum) deverá ser extinta? Ou se trataria, de apenas um problema de operacionalização do poder político do Estado, ou seja, de problemas governamentais na condução da política pública?

O presente texto não demonstra preocupação em dissertar sobre as diversas correntes que tratam da justificação do Estado, ou até mesmo de sua negação, mas em apresentar questionamentos próprios do momento atual, no qual, não somente a questão da soberania, mas outros elementos

tratados tradicionalmente pela teoria do Estado precisam ser revistos, tendo em vista as transformações acarretadas pela nova ordem mundial no que diz respeito à composição e atuação estatal.

4. Crise conceitual da soberania na atualidade

4.1. A nova ordem mundial

Há um certo consenso quanto à complexidade do chamado “processo de globalização”, retratado por Otávio Ianni como um dos grandes desafios para os estudiosos neste início de século. Há incertezas, no presente, tanto em relação à conceituação e à origem, quanto em relação às principais características e consequências da nova ordem mundial.

Convém salientar que esta análise não tem a pretensão de realizar um estudo aprofundado dos temas apresentados, pois o chamado processo de globalização e sua expressão política, o neoliberalismo, são questões extremamente complexas, podendo constituir objeto de estudo de trabalhos individuais. O objetivo é a apresentação de algumas considerações quanto às principais questões que circundam o tema, a fim de salientar pontos relevantes para a verificação da transformação do papel do Estado diante da nova ordem mundial, contextualizando a questão da crise conceitual da soberania.

4.1.1 O chamado processo de globalização: contexto histórico

Alguns estudiosos ressaltam a inevitabilidade da chamada *globalização*. Segundo esta concepção, não há como permanecer alheio aos seus efeitos, pois são decorrentes de uma determinada etapa de transformações do capitalismo, em que se verifica uma reprodução ampliada das forças produtivas. De acordo com esta concepção, as nações tornaram-se interdependentes, porque não há como sociedades nacionais desenvolverem projetos econômicos desvinculados do sistema mundial. Esta situação não se manifesta apenas no âmbito econômico, mas também em nível cultural. O que vinha ocorrendo em décadas passadas, embora em menor escala, tornou-se um fenômeno que pensadores e estudiosos do início do século não poderiam sequer imaginar. O mundo vivencia um período cujas características são inovadoras, alteram-se relações de poder entre potências econômicas e políticas, as inovações tecnológicas ocorrem em um ritmo muito acelerado e afetam o destino de diversas nações.

A intensificação do processo de mundialização do capital pode ser visualizada no início da década de 1970, período em que o sistema capitalista começa a apresentar sinais de saturação, evidenciados por baixas taxas de crescimento e altas taxas inflacionárias. Os primeiros sinais deste período de recessão econômica puderam ser observados inicialmente nas grandes potências, particularmente Estados Unidos, Japão e

Europa Ocidental. As economias destes países sentiam os efeitos de um capitalismo instável, com elevações entre crescimento e recessão na economia. Esta instabilidade econômica se caracterizava por um capitalismo não sustentado, em que a lógica do capital não se realizava de maneira completa. Neste contexto, as grandes potências econômicas passaram a adotar medidas de contenção de custos na produção, visando a um aumento na margem de lucro no produto final. O resultado manifestou-se por um acirramento na concorrência entre as grandes empresas, que procuravam expandir seus investimentos, principalmente em regiões onde os custos de produção seriam minimizados com uma maior disponibilidade de matéria-prima, isenções fiscais e facilidades, por parte dos governos nacionais, para a instalação de novas indústrias e pela exploração de mão de obra barata. As chamadas *transnacionais* tinham como objetivo a recuperação da estabilidade do crescimento econômico, criando as condições favoráveis para ampliação dos níveis de acumulação de capital anteriores à crise.

Desta forma, o processo aqui denominado *mundialização do capital* pode ser definido como uma reestruturação do capitalismo em novas bases econômicas, como um meio de recuperar as taxas de acumulação das décadas anteriores. Esta reestruturação não se manteve apenas na base econômica, mas se estendeu às esferas políticas e sociais das sociedades envolvidas pelo processo. Tendo em vista a viabilização das medidas adotadas para a reestruturação capitalista, foram ne-

cessárias determinadas políticas que possibilitassem o pleno desenvolvimento do processo.

Integradas neste contexto, surgem denominações como privatizações, desregulamentação das economias, abertura de mercado, desterritorialização, Estado mínimo e exclusão social, viabilizadas por um programa de governo específico, o neoliberalismo. O programa neoliberal possibilita a implementação de reformas necessárias ao desenvolvimento e reprodução do capitalismo financeiro, podendo ser caracterizado como a *expressão política* da mundialização do capital, especificamente, como foi salientado, do capital financeiro.

Além das reformas de cunho econômico, voltado à reestruturação do capital, nas últimas décadas importantes acontecimentos mudaram o cenário político e econômico mundial, com consequências favoráveis ao avanço do chamado processo de *globalização*: a queda do muro de Berlim, em 1989, com a unificação da Alemanha, a crise do socialismo no Leste Europeu, que desembocou na expansão da economia de mercado em localidades até então submetidas às premissas do socialismo, e o fim da *Guerra Fria* iniciada em 1946.

Com a “Revolução Europeia de 1989”, a história sofreu grandes alterações e tomou um novo rumo, dando início a um período em que se estabelecem novas correlações de forças. No período da *Guerra Fria* havia blocos antagônicos e consolidados: o capitalismo e o socialismo. Duas superpotências, Estados Unidos e União Soviética, detinham um

grande poderio militar e nuclear. Representavam dois blocos de poder, com sistemas econômicos e políticos opostos.

As reformas efetuadas pelo governo Mikhail Gorbachev foram o início de profundas alterações que refletiram diretamente no avanço do processo de *globalização*. Seu programa de governo compreendia a transparência política com o início de um processo de democratização da vida política nacional e a reestruturação econômica e administrativa. Pretendia a introdução paulatina dos mecanismos de mercado, em substituição aos mecanismos de uma economia centralmente planejada. Da mesma forma, a queda do Muro de Berlim, em 1989, e a conseqüente reunificação da Alemanha, possibilitaram o desenvolvimento do capitalismo nos países socialistas do leste europeu.

Esses países, cujo poder político permanecia centralizado no Estado-Nação, que detinha total controle sobre as esferas política, econômica e social, cederam à nova ordem mundial. Economias fechadas, voltadas à proteção das indústrias nacionais, com reservas de mercado para determinados produtos, se submeteram à dinâmica do mercado internacional, abrindo suas fronteiras para a entrada de um grande número de produtos estrangeiros.

Outro componente fundamental na viabilização desta determinada etapa de desenvolvimento das forças produtivas do capitalismo, a mundialização do capital financeiro, também denominado capital rentista ou fictício, pode ser visualizado pelo progresso tecnológico verificado nas últimas

décadas. A extrema rapidez com que se desenvolveu a comunicação informatizada propiciou uma instantaneidade das operações financeiras, com a possibilidade de negociação de grandes volumes de capitais “fictícios” entre diferentes e distantes mercados, em tempo real.

Segundo Giovanni Alves, a rede mundial de computadores – Internet – constitui o arcabouço midiático da financeirização:

O desenvolvimento do ciberespaço na última década do século XX é um produto legítimo – e avançado – da Terceira Revolução Científico-Tecnológica. Ele é um dos importantes avanços no campo da comunicação informatizada, ou telemática, a partir dos anos 80 que contribuiu para impulsionar a mundialização do capital. Na verdade, a Internet se constituiu no arcabouço midiático de uma nova etapa do capitalismo mundial, cuja principal característica é o predomínio da financeirização.³⁹

Em linhas gerais, o chamado processo de *globalização*, como foi salientado, se configura como uma etapa determinada do processo de acumulação do capital, que se caracteriza pela mundialização do capital financeiro, cuja dimensão não se restringe apenas ao aspecto econômico. Portanto, segundo o objetivo proposto por este trabalho, uma análise minuciosa das diversas dimensões do chamado processo de *globalização*, iria se distanciar do propósito inicial. Desta forma, podemos direcionar a análise às questões mais abran-

³⁹ ALVES, Giovanni.. *Trabalho e mundialização do capital: a nova degradação do trabalho na era da globalização*. São Paulo: Praxis, 1999, p. 169.

gentes do processo, com o objetivo de elucidar as transformações decorrentes da nova ordem econômica.

4.1.2. O programa neoliberal: expressão política da chamada globalização

A partir da década de 1970, um movimento ideológico vem conquistando espaço em nível mundial, o neoliberalismo. Este modelo de orientação política e econômica, que constitui a expressão política da *globalização*, se caracteriza por uma oposição ao Estado intervencionista e de bem-estar social.

Inicialmente implementado pelo governo de Margaret Thatcher (1979) e, posteriormente, por Ronald Reagan (1981), o projeto neoliberal de governo adquiriu âmbito mundial, tornando-se atualmente parte integrante do processo de mundialização do capital:

O neoliberalismo é bem uma expressão da economia política da sociedade global. Forjou-se na luta contra o estatismo, o planejamento, o protecionismo, o socialismo, em defesa da economia de mercado, da liberdade econômica concebida como fundamento da liberdade política, condição de prosperidade coletiva e individual.⁴⁰

O neoliberalismo foi desenvolvido inicialmente por Friedrich Hayek, em 1944. Pouco depois, foi formada uma

⁴⁰ IANNI, Otávio. *A sociedade global*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997, p. 139.

corrente neoliberal que contou com a participação de Milton Friedman, Karl Popper, Walter Lipman, entre outros. Na Suíça foi fundada a Sociedade de Mont Pèlerin, com o objetivo de “(...) combater o keinesianismo e o solidarismo reinantes e preparar as bases de um outro tipo de capitalismo, duro e livre de regras para o futuro.”⁴¹

Esta orientação ideológica não foi bem recebida de imediato, pois, seguindo orientação keynesiana, de forte intervenção estatal na economia, o capitalismo demonstrou grande fase de crescimento durante as décadas de 1950 e 1960. Por esta razão, os postulados neoliberais não representavam uma orientação que pudesse trazer resultados ainda melhores. No início da década de 1970, o modelo econômico capitalista começa a apresentar sinais de instabilidade econômica e um acelerado processo inflacionário. Estes fatores propiciaram a ascensão do modelo teórico neoliberal, pois, segundo sua concepção, as origens da crise estavam no controle excessivo do Estado na economia.

De acordo com os postulados liberais, o homem é um ser dotado de elementos naturais que induzem e regulam suas ações no plano da realidade, no plano âmbito, político ou cultural. Também é naturalmente utilitarista e racional, dotado de razão suficiente para tomar decisões que visem à maximização de seu bem-estar social. O Estado, por ser uma instituição, não tem os atributos naturais capazes de ma-

⁴¹ ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. São Paulo: Paz e Terra, 1996, p. 10.

ximizar benefícios, pois interfere nas manifestações naturais dos agentes econômicos. O mercado seria o responsável pela interação entre os diversos interesses individuais, tendo como resultado não um caos na sociedade, mas uma harmonia entre os interesses opostos.⁴²

Dessa forma, um dos principais componentes do ideário neoliberal é a desestatização da economia, pois, sem a regulamentação do poder estatal, o mercado mantém a *ordem natural* do sistema. Esta determinação de desregulamentação não se manifesta apenas no plano econômico, mas também no mundo do trabalho com a *flexibilização* das relações trabalhistas, o que significa uma oposição ao protecionismo estatal nas questões trabalhistas. Segundo o ideário neoliberal, a livre negociação entre patrões e empregadores traria benefícios não somente aos trabalhadores, pois teriam maior liberdade de escolha, mas, principalmente, ao processo de reprodução e acumulação do capital, que teria maior liberdade nas relações contratuais.

Segundo os postulados do programa neoliberal, a solução seria a minimização do Estado, ou seja, a diminuição de sua intervenção no mercado para que este se autorregule, como também a diminuição dos gastos públicos com o setor social, transferindo esta responsabilidade à iniciativa privada. Estas medidas, juntamente com reformas fiscais e estabi-

⁴² CARCANHOLO, M. D. Neoliberalismo e o Consenso de Washington: a verdadeira concepção de desenvolvimento do governo FHC. In: In: MALÁGUTI, M. L.; CARCANHOLO, R. A.; CARCANHOLO, M. D. (Orgs.). *Neoliberalismo: a tragédia do nosso tempo*. São Paulo: Cortez, 1998, p. 18.

lização monetária, trariam as condições necessárias para um efetivo crescimento econômico.

No Brasil, as políticas econômicas e sociais do projeto neoliberal foram implementadas pelo governo de Fernando Collor de Mello e, posteriormente, intensificadas por Fernando Henrique Cardoso. Desde o início da década de 90, a condução da política brasileira esteve claramente em convergência com o ideário neoliberal. A intensificação da circulação financeira, a desobstrução do mercado internacional, intensivo processo de privatização e medidas voltadas à estabilização monetária (tendo expressão no Plano Real) são políticas voltadas à inserção econômica do país no contexto da nova ordem: a mundialização do capital financeiro.

A adoção destas medidas faz parte de uma “estratégia global de modernização liberal”, que procura seguir as regras estabelecidas pelo “Consenso de Washington”. No final de 1989, membros dos organismos de financiamento internacional (Fundo Monetário Internacional - FMI, Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID e Banco Mundial), funcionários do governo americano e economistas latino-americanos se reuniram para avaliar as reformas econômicas implementadas na América Latina. Desta reunião surgiram conclusões e recomendações que acabaram funcionando como um “manual” da política neoliberal, que ficou conhecido como “Consenso de Washington”. As recomendações propostas abrangem as seguintes áreas: disciplina fiscal, prioridade ao combate do déficit público, reforma tri-

butária, liberalização financeira e comercial, investimento direto estrangeiro e privatizações.

Em linhas gerais, o ideário neoliberal consiste em políticas voltadas à desestatização da economia, com a minimização da interferência do Estado; abertura de mercado ao comércio internacional, com o objetivo de estimular a concorrência com os produtos nacionais e propiciar a modernização e desenvolvimento da estrutura produtiva nacional; estabilização monetária, a fim de atrair investimentos estrangeiros e amplo processo de privatização, com o objetivo de diminuir as dívidas internas e externas.

O atual processo de mundialização do capital suscitou diversas correntes de opinião quanto à definição precisa desse fenômeno: Constitui uma corrente ideológica ou um programa econômico? É possível desenvolver projetos autônomos de desenvolvimento econômico, ou seja, desvinculados do mercado globalizado? Visto como o produto do desenvolvimento das forças produtivas do sistema capitalista, pode ser considerado inevitável?

No Brasil, assim como nos demais países, o chamado processo de *globalização* tem gerado muita polêmica quanto à sua inevitabilidade ou sua viabilidade. Os que se mostram favoráveis ao atual programa de governo e à inserção da economia do país no mercado internacional veem o processo de *globalização* como inevitável, e o país não pode permanecer alheio, a ele por correr o risco de perder “o trem da história”, com um atraso irre recuperável no desenvolvimento das forças

produtivas. Aqueles que adotam uma posição contrária argumentam que *globalização* é sinônimo de “entreguismo”, com a conseqüente acentuação da dependência econômica e agravamento dos problemas sociais.

No contexto do chamado processo de *globalização*, podem ser visualizado alguns aspectos considerados “positivos”, como o crescimento da importância da interferência da sociedade civil, por meio das ONGs, em questões até então restritas à esfera política, como a regulamentação do mercado de trabalho e a universalização dos direitos humanos e de valores éticos, ou seja, a prática de uma *cidadania global*.

4.1.3 A tese do Estado mínimo: reformulação da atuação estatal

Como colocado anteriormente, uma das determinações do programa neoliberal consiste na minimização da interferência estatal na área econômica, especificamente em determinados setores do mercado econômico, com a substituição do Estado produtor com um Estado “fiscalizador”, que, em lugar de ofertar determinados serviços, passa a fiscalizar e avaliar a oferta pela iniciativa privada. Nesse sentido podemos visualizar uma das recomendações do “Consenso de Washington”, que recomenda um amplo processo de privatização com o intuito de “enxugar” a máquina estatal para que possa desviar esses recursos para a área social. Outra conseqüência com relação à alteração da atuação estatal diz

respeito à flexibilização das relações trabalhistas, no sentido da livre negociação entre patrões e empregadores, sem a interferência direta do poder público.

A política neoliberal pode ter reflexos na área social, como o aumento do desemprego e da exclusão social. Com relação às questões citadas anteriormente, esta análise passa a apresentar algumas considerações quanto às políticas neoliberais adotadas no Brasil durante a década de 1990, iniciadas com Fernando Collor de Mello e intensificadas no governo de Fernando Henrique Cardoso, que, apesar de sucintas, são importantes para o entendimento da transformação da atuação estatal e, conseqüentemente, da crise do Estado-Nação, ou seja, do poder soberano da instituição Estado.

4.1.4 Abertura comercial: a desobstrução do mercado nacional ao capital internacional

Um dos componentes do programa neoliberal de governo e uma das recomendações do “Consenso de Washington” consistem na abertura dos mercados nacionais visando a uma maior integração com o comércio internacional. Segundo esta concepção, o aumento da competitividade traria benefícios à indústria nacional, promovendo sua modernização e desenvolvimento. Essa orientação foi seguida pelo governo brasileiro durante a década de 1990, mas, num primeiro momento, trouxe conseqüências negativas ao parque industrial brasileiro, pois, nas décadas anteriores, havia uma

forte tendência das políticas governamentais em propiciar o desenvolvimento nacional com barreiras alfandegárias para evitar a concorrência com os produtos originários dos países desenvolvidos, cujo objetivo consistia em desenvolver tecnologia própria em níveis de igualdade para competir com os produtos importados. Com o término das reservas de mercado, no início da década de 1990, parte das indústrias brasileiras apresentou sinais de despreparo para competir com a grande quantidade de produtos estrangeiros que tiveram acesso ao mercado, com preços inferiores aos nacionais, fato constatado pelo aumento da taxa de desemprego formal verificado neste período.

Tabela 1. Taxa de Desemprego Total em seis regiões Metropolitana (em % da População Economicamente Ativa - PEA)

| Regiões Metropolitanas | Porto Alegre | Brasília | São Paulo | Curitiba | Belo Horizonte | Salvador |
|------------------------|--------------|----------|-----------|----------|----------------|----------|
| Agosto de 1994 | 12,2 | 14,3 | 14,4 | nd | nd | nd |
| Agosto de 1995 | 11,4 | 15,9 | 12,9 | 11,0 | nd | nd |
| Agosto de 1996 | 13,0 | 17,5 | 15,5 | 13,5 | 13,7 | nd |
| Agosto de 1997 | 14,2 | 18,0 | 15,9 | 14,7 | 13,8 | 22,0 |

Fonte: SEP, Convênio DIEESE-Seade

4.1.5 O processo de privatização

Considerado um dos pilares do programa neoliberal de governo, o processo de privatização das estatais no Brasil teve presença marcante nas políticas públicas durante a década de

1990, tendo início no governo Collor, com a privatização 15 empresas, estendendo-se ao governo Itamar, com a venda de 18 estatais, e intensificado com o governo de Fernando Henrique Cardoso.

Tabela 2. Privatizações por setor (US\$ milhões)

| | 1990-1997 | 1990-1992 | 1993-1994 | 1995-1996 | 1997 |
|-----------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Elétrico | 15.148,45 | 90,70 | - | 3.495,30 | 11.562,45 |
| Telecomunicação | 4.734,00 | - | - | - | 4.734,00 |
| Siderúrgico | 4.522,20 | 2.281,20 | 2.241,00 | - | - |
| Mineração | 3.343,80 | - | 5,80 | - | 3.338,00 |
| Petroquímico | 2.587,20 | 1.212,60 | 551,50 | 823,10 | - |
| Ferrovário | 2.127,00 | 49,00 | - | 2.063,40 | 14,60 |
| Financeiro | 757,80 | - | - | - | 757,80 |
| Transporte | 483,76 | - | 192,1 | - | 291,66 |
| Fertilizantes | 411,60 | 196,50 | 215,10 | - | - |
| Portuário | 274,50 | - | - | - | 274,50 |
| Transp. Fluvial | 12,00 | 12,00 | - | - | - |
| TOTAL | 34.402,31 | 3.842,00 | 3.205,50 | 6.381,80 | 20.973,01 |

Fonte: TREND - CONSULTORIA

O objetivo inicial consistiu na privatização dos setores petroquímico, elétrico, financeiro, siderúrgico, de fertilizantes, transportes e telecomunicações. A intensificação da venda das estatais visava à substituição do chamado “Estado-empresa” por o “Estado-fiscalizador”, em que seriam estabelecidas regras para que os investidores continuassem a ofertar bons serviços aos usuários. São exemplo disso, as agências reguladoras criadas a partir das privatizações: Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) e Agência Nacional do Petróleo (ANP).

4.2 Soberania na atualidade: elemento constitutivo ou característico do estado?

Revelando a amplitude e complexidade do processo, as orientações políticas e econômicas citadas anteriormente, ainda que não abranjam sua totalidade, nos remetem a algumas inquietações no que diz respeito à atuação estatal e possíveis alterações em seu poder soberano, pois tanto a abertura econômica como o processo de privatização ferem diretamente o poder estatal no que diz respeito à sua capacidade decisória, pois a substituição do “Estado produtor” para o “Estado-fiscalizador” limita sua atuação perante o capital externo, que se instalou no país por meio destas políticas.

O poder incontestável, tanto interna quanto externamente, considerando a convivência pacífica com outros Estados soberanos, está desconexo com a atualidade, visto a intensificação dos acordos internacionais, da formação dos blocos econômicos e demais considerações da nova ordem mundial:

As chamadas comunidades supranacionais – Comunidade Econômica Europeia CEE/União Europeia, NAFTA, MERCOSUL etc. – particularmente a primeira, impuseram uma nova lógica às relações internacionais e, conseqüentemente atingiram profundamente as pretensões de uma soberania descolada de qualquer vínculo ou limitação.⁴³

⁴³ STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolsan. *Ciência política e teoria geral do estado*. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 132.

O incontestável poder soberano estatal, em que não pode existir outro poder que o iguale ou o subjugué, na atualidade encontra-se, de certa forma, “condicionado” pelo poder decisório das transnacionais, visto que:

Sob o aspecto das organizações econômicas, não se pode olvidar o papel jogado pelas chamadas empresas transnacionais que, exatamente por não terem nenhum vínculo com algum Estado em particular e, mais ainda, por disporem de um poder de decisão, em especial financeiro, que pode afetar profundamente a situação de muitos países, especialmente aqueles débeis economicamente, adquirem um papel fundamental na ordem internacional e, em especial, impõe atitudes que não podem ser contrastadas sob o argumento da soberania estatal.⁴⁴

Tendo em vista esta afirmação, poderíamos argumentar no seguinte sentido: o capital internacional há muito se faz presente nas transações comerciais entre países, ainda em épocas remotas como, por exemplo, com o surgimento dos primeiros mercadores. Sendo assim, não poderíamos também afirmar que o conceito de soberania está em crise desde seu surgimento? A resposta é negativa, pois o momento atual traz um aspecto que não foi verificado em épocas anteriores ao chamado processo de globalização, ou seja, o embricamento das economias, a interdependência dos mercados em nível mundial. O que verificamos anteriormente era a internacionalização do capital, ou seja, o comércio além fronteiras; na

⁴⁴ STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolsan. *Ciência política e teoria geral do estado*. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 132.

atualidade, com a interdependência das economias, temos a mundialização do capital. Este fato retrata a atual crise conceitual de soberania, pois não há como conciliar a definição clássica do termo, poder supremo, incontestável e incontestável, com as transnacionais, os blocos econômicos e as demais determinações da nova ordem mundial.

Podendo até mesmo ser considerado como um aspecto positivo do chamado processo de globalização, há que salientar o crescimento na atualidade da interferência da sociedade civil, por meio das Organizações Não-Governamentais (ONGs), em questões até então restritas à esfera pública, como na regulamentação do mercado de trabalho, fazendo-se valendo-se do espaço deixado pelo Estado com a flexibilização das relações trabalhistas, e na universalização dos direitos humanos e valores éticos, ou seja, a prática da chamada *cidadania global*.

Mas este fortalecimento das ONGs reflete e acentua a crise da soberania do poder político do Estado, pois a atuação destas organizações em nível internacional acaba se sobrepondo ao poder do Estado, visto que acordos internacionais ou até mesmo financiamento por parte de organismos internacionais como Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial estão de certa forma condicionados aos relatórios destas entidades no que diz respeito à atuação estatal.

O papel das mesmas vem se aprofundando, sendo, nos dias que correm, muitas vezes imprescindíveis para que certos estados tenham acesso a

programas internacionais de ajuda, possam ser admitidos em determinados acontecimentos da ordem internacional etc. Tais vínculos, incongruentes com a ideia de poder soberano, são uma realidade de contemporaneidade onde os relatórios destas entidades podem significar reconhecimento ou repúdio em nível internacional, com reflexos inexoráveis na ordem interna de tais países, em especial naqueles que dependem da “ajuda” econômica internacional.⁴⁵

Tendo em vista o exposto até então, podemos concluir que, sendo elemento constitutivo de Estado, segundo a concepção clássica da teoria do Estado, não é possível negar a soberania, tanto interna quanto externa. Com relação à soberania interna, como foi colocado anteriormente, mantém-se como um poder incontestável e incontestável dentro de determinado território, ao menos no que diz respeito à organização da sociedade para a obtenção do bemcomum, pois, se o ordenamento jurídico do Estado não fosse soberano, teríamos a “sociedade dos traficantes do morro da rocinha”. Do ponto de vista externo, há necessidade de reformular o conceito, o que também não significa extinguir a soberania estatal perante os demais Estados supranacionais.

Neste sentido, poderíamos fundamentar essa necessidade da revisão do conceito com a concepção do teórico alemão Karl Marx no que diz respeito à “produção da consciência”. Marx desenvolveu os conceitos de infraestrutura (base material) e superestrutura (base ideológica) para explicar as transformações

⁴⁵ STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolsan. *Ciência política e teoria geral do estado*. 4. ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 133.

ocorridas ao nível das ideias ao longo do processo histórico. Segundo esse teórico, as transformações ocorridas na base material, ou seja, no plano físico, acarretam transformação no nível das ideias, ou seja, as transformações teóricas são respostas às necessidades trazidas pelo processo evolutivo.

Pois bem, utilizando este argumento podemos concluir que as transformações ocorridas atualmente na base material (chamado processo de globalização) acarretaram novas necessidades em nível das ideias, que precisa ser reformulado para atender ao novo contexto.

Mas qual seria este novo conceito? Alunos do Curso de Direito, ao serem questionados sobre esta questão, prontamente responderam: poderíamos falar de uma *soberania neoliberal*, visto que as relações entre Estados soberanos estão pautadas no mercado econômico. Ou então *soberania globalizada*, como um reflexo das determinações impostas pelo chamado processo de globalização.

Tendo em vista a Teoria do Estado, em relação aos elementos constitutivos de toda sociedade, até mesmo a “sociedade política por excelência”, poderíamos ressaltar a discussão quanto aos elementos constitutivos (imprescindíveis) e característicos (cuja existência não interfere na constituição da sociedade). A soberania, do ponto de vista interno, certamente deve ser considerada um elemento constitutivo, como já colocado anteriormente, entendido como condição para a organização da sociedade e obtenção de seu objetivo, o bem-comum. Por outro lado, a soberania externa, segundo a

concepção clássica, pode ser entendida como um elemento característico de Estado, visto que sua debilidade ou até mesmo sua ausência, como constatado na atualidade, não interfere na constituição do mesmo.

Considerações finais

Durante o desenvolvimento do conceito de soberania podem ser observados conceitos relativos ao contexto político, econômico e social no qual foram se delineando as características da soberania, próprias a cada momento histórico. No período absolutista, com a centralização do poder político no monarca, Jean Bodin e Thomas Hobbes definem a soberania como o poder imperativo, absoluto, pertencente ao monarca absoluto e não propriamente à instituição estatal. Como colocado por Chevallier em um “assalto contra o absolutismo”, com os autores liberais, John Locke e Jean Jacques Rousseau, temos uma outra concepção de soberania, que, embora pertencente à instituição Estado, advém do consentimento popular.

Neste sentido, com a nova ordem mundial e consequentes implicações, torna-se necessário reformular o conceito, principalmente pela transformação do papel do Estado na atualidade, como já colocado, em razão das transformações nas relações internacionais.

Questões extremamente complexas e polêmicas, próprias de um momento histórico “inacabado”, pois o desafio do

chamado processo de globalização e seu consequente entendimento consistem no fato de se tratar de um processo ainda em curso, cujo espaçamento histórico não é suficiente para o pleno entendimento de suas implicações. Portanto, inserida neste processo, a flexibilização do conceito de soberania, utilizando novamente as afirmações de Otávio Ianni, representa um dos grandes desafios para os estudiosos neste início de século.

REFERÊNCIAS

ALVES, Giovanni. *Trabalho e mundialização do capital: a nova degradação do trabalho na era da globalização*. São Paulo: Praxis, 1999.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.) *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. São Paulo: Paz e Terra, 1996, p. 9-37.

BITTAR, Eduardo C. B. *Doutrinas e filosofias políticas: contribuições para a História da Ciência Política*. São Paulo: Atlas, 2002, p. 129.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

BURNS, Edward Mcnall. *História da civilização ocidental: do homem das cavernas à bomba atômica*. Tradução Lourival Gomes Machado. 25. ed. São Paulo: Globo, 1983.

CARCANHOLO, M. D. Neoliberalismo e o Consenso de Washington: a verdadeira concepção de desenvolvimento do governo FHC. In: MALLAGUTI, M. L.; CARCANHOLO, R. A.; CARCANHOLO, M. D. (Orgs.). *Neoliberalismo: a tragédia do nosso tempo*. São Paulo: Cortez, 1998, p. 15-35.

- CARCANHOLO, R. A. A *globalização*, o neoliberalismo e a síndrome da imunidade auto-atribuída. In: CARCANHOLO, R. A.; CARCANHOLO, M. D. (Orgs.). *Neoliberalismo: a tragédia do nosso tempo*. São Paulo: Cortez, 1998, p. 77-97.
- CHATELÊT, François et al. *História das ideias políticas*. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.
- CHEVALLIER, Jean Jacques. *As grandes obras políticas: de Maquiavel a nossos dias*. Tradução André Praça de Souza Teles. 8. ed. Rio de Janeiro: AGIR, 2001.
- COSTA, Nelson Nery. *Ciência política*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.
- FILOMENO, José Geraldo Brito. *Manual de teoria do estado e ciência política*. 4. ed. São Paulo: Forense, 2001.
- GAIO, André Moysés. Reações das instituições militares ao processo de globalização. In: DOWBOR, L. *Desafios da globalização*. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.
- GUERRA, Sidney; SILVA, Roberto Luiz (Coord.). *Soberania: antigos e novos paradigmas*.
- HOBBS, Thomas. *Leviatã: ou a matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil*. Tradução Rosina D'Angina. São Paulo: Ícone, 2000.
- IANNI, Otávio. *A sociedade global*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.
- LOCKE, John. *Dois tratados sobre o governo*. Tradução Júlio Ficher. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- MALUF, Said. *Teoria geral do Estado*. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

- MELLO, Leonel I. Almeida. John Locke e o individualismo liberal. In: WEFFORT, Francisco C. (Org.) *Os clássicos da política*. 12. ed. São Paulo: Ática, 1999, p. 79-110.
- MORRIS, Clarence (Org.). *Os grandes filósofos do direito*. Tradução Renaldo Guarany. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- NASCIMENTO, Milton Vieira do. Rousseau: da servidão à liberdade. In: WEFFORT, Francisco C. (Org.) *Os clássicos da política*. 12. ed. São Paulo: Ática, 1999, p. 187-242.
- ORTIZ, Renato. *A moderna tradição brasileira: cultura brasileira e indústria cultural*. São Paulo: Brasiliense, 1998.
- RIBEIRO, Renato Janine. Hobbes: o medo e a esperança. In: WEFFORT, Francisco C. (Org.) *Os clássicos da política*. 12. ed. São Paulo: Ática, 1999, p. 51-78.
- ROUSSEAU, Jean Jacques. *O contrato social*. Tradução Antonio de Pádua Danesi. 3. ed., São Paulo: Martins Fontes, 1996.
- SOARES, Mário Lúcio Quintão. *Teoria do Estado*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.
- STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolsan. *Ciência política e teoria geral do estado*. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2004.

O MUNDO DO TRABALHO NO CONTEXTO GLOBALIZADO: CONSIDERAÇÕES DE GIOVANNI ALVES

Walkiria Martinez Heinrich Ferrer

Após a década de 1970, o mundo vivencia um fenômeno que se apresenta de variadas formas, suscitando questionamentos quanto à sua essência e principais consequências para os países inseridos no processo, a grande maioria das nações.

O processo aqui denominado como *globalização* ou a *mundialização do capital* pode ser definido como uma reestruturação do capitalismo em novas bases econômicas, como um meio de recuperar as taxas de acumulação das décadas anteriores, mas essa reestruturação não se manteve apenas na base econômica, tendo-se estendido às esferas políticas e sociais das sociedades envolvidas pelo processo. Tendo em vista a viabilização das medidas adotadas para a reestruturação capitalista, foram necessárias determinadas políticas que possibilitassem o pleno desenvolvimento do processo.

Integradas neste contexto surgem denominações como privatizações, desregulamentação das economias, abertura de mercado, desterritorialização, Estado mínimo e exclusão social, viabilizadas por um programa de governo específico, o

neoliberalismo. O programa neoliberal possibilita a implementação de reformas necessárias ao desenvolvimento e reprodução do capitalismo financeiro, podendo ser caracterizado como a *expressão política* da mundialização do capital, especificamente, do capital financeiro.

Além das reformas de cunho econômico, voltadas à reestruturação do capital, nas últimas décadas do século passado importantes acontecimentos mudaram o cenário político e econômico mundial, com consequências favoráveis ao avanço do chamado processo de *globalização*: a queda do Muro de Berlim, em 1989, com a unificação da Alemanha, a crise do socialismo no Leste Europeu, que desembocou na expansão da economia de mercado em localidades até então submetidas às premissas do socialismo, e o fim da *Guerra Fria* iniciada em 1946.

Outro componente fundamental na viabilização desta determinada etapa de desenvolvimento das forças produtivas do capitalismo, a mundialização do capital financeiro, também denominado capital rentista ou fictício, pode ser visualizado pelo progresso tecnológico verificado nas últimas décadas. A extrema rapidez com que se desenvolveu a comunicação informatizada propiciou uma instantaneidade das operações financeiras, com a possibilidade de negociação de grandes volumes de capitais “fictícios” entre diferentes e distantes mercados em tempo real.

Em linhas gerais, o ideário neoliberal consiste em políticas voltadas à desestatização da economia, com a mini-

mização da interferência do Estado; abertura de mercado ao comércio internacional, com o objetivo de estimular a concorrência com os produtos nacionais e propiciar a modernização e desenvolvimento da estrutura produtiva nacional; estabilização monetária, a fim de atrair investimentos estrangeiros e amplo processo de privatização, com o objetivo de diminuir as dívidas internas e externas.

Esta determinação de desregulamentação não se manifesta apenas no plano econômico, mas também no mundo do trabalho, com a *flexibilização* das relações trabalhistas, o que significa uma oposição ao protecionismo estatal nas questões trabalhistas. Segundo o ideário neoliberal, a livre negociação entre patrões e empregadores traria benefícios não somente aos trabalhadores, pois teriam maior liberdade de escolha, mas, principalmente, ao processo de reprodução e acumulação do capital, que teria maior liberdade nas relações contratuais.

Nas décadas anteriores à mundialização do capital financeiro, especialmente no período pós-guerra, o processo produtivo baseava-se no modelo taylorista/fordista de produção, cuja divisão nacional e internacional do trabalho demandava mão de obra especializada na execução de determinadas tarefas no interior do processo, acarretando conhecimentos repetitivos e, em sua maioria, com baixa qualificação. Este modelo de acumulação capitalista caracterizou-se por uma intensa exploração da mão de obra, tanto adulta quanto infantil, com excessivas jornadas de trabalho, locais insalubres

e baixa remuneração, além de um crescente processo de substituição homem/máquina, propiciado pelos avanços tecnológicos.

Mas, em contrapartida, foi um período marcado por uma forte mobilização operária, pois havia as condições propícias ao fortalecimento dos trabalhadores como classe: uma imensa quantidade de operários nas indústrias mobilizava-se em defesa de interesses comuns, como a redução da jornada de trabalho e melhorias salariais, tendo os sindicatos como expressão máxima.

O fortalecimento sindical foi acentuado com a intensificação da expansão transnacional dos processos produtivos às localidades das regiões periféricas, ampliando o poder de negociação dos trabalhadores tanto nos países centrais quanto nos países em desenvolvimento. Esta tendência começou a sofrer uma reversão exatamente quando as bases do atual processo se evidenciaram. Com o aumento da utilização de tecnologias avançadas no processo produtivo, houve um deslocamento na correlação de forças entre os trabalhadores e a classe patronal.

Durante o período em que o processo produtivo esteve assentado sobre o modelo de organização do trabalho taylorista/fordista, havia a necessidade de uma grande quantidade de trabalhadores nas indústrias. Para a *produção em massa*, também se faziam necessários *trabalhadores em massa*. Esta necessidade de utilização de um grande contingente de trabalhadores aumentava o poder de negociação dos sin-

dicatos. A intensificação da automação na grande indústria propiciou a liberação de uma massa de trabalhadores, criando um excedente de força de trabalho que acentuou o contingente do “Exército Industrial de Reserva”, enfraquecendo o raio de ação das bases sindicais.

A flexibilização do processo produtivo reflete-se no mundo do trabalho com a flexibilização das relações trabalhistas, que são forçadas a acompanhar e se adaptar às inovações tecnológicas, com a alteração das relações contratuais. No novo contexto, a *integração vertical* do modelo fordista, em que as diversas etapas de montagem eram realizadas na própria empresa, foi substituída pela chamada *horizontalização* ou *terceirização* do processo produtivo, que consiste no repasse de determinadas fases da produção aos serviços de terceiros. Esta subcontratação de serviços externos ao quadro funcional da empresa debilita a organização dos trabalhadores, acentuando a precarização e informalidade do trabalho, por meio dos contratos provisórios que limitam os direitos trabalhistas.

Em linhas gerais, a reestruturação capitalista iniciada na década de 1970, foi responsável por grandes transformações no mundo do trabalho e no poder de negociação do movimento sindical. A intensificação da utilização de avançadas tecnologias no processo produtivo, responsável pela elevação dos índices de desemprego estrutural e pela desmobilização dos trabalhadores, e o crescimento da economia informal, dentre outros fatores, propiciaram uma acentuação da chamada “dessindicalização” na década de 1990.

No contexto da flexibilização das relações trabalhistas o Estado se distancia das negociações entre empregados e empregadores, visto que, segundo a tese do Estado mínimo, as questões trabalhistas seriam resolvidas sem a interferência externa do poder público, situação agravante para classe trabalhadora em razão do enfraquecimento do poder sindical verificado neste período.

O modelo da política econômica adotada no país desde a década de 1990 trouxe inúmeras consequências, tanto positivas, como a modernização do parque industrial brasileiro e valorização da competitividade nacional, como negativas, visto as taxas de desemprego e consequente aumento da economia informal.

As transformações do mundo do trabalho perante o denominado processo de globalização representam um dos grandes desafios, citados por Otávio Ianni, para esse início de século, desvendar os “mistérios” do denominado processo de globalização e suas possíveis consequências.

Certamente, dentre os estudiosos que se dedicam ao mundo do trabalho, merece destaque a obra de GIOVANNI ALVES, Mestre em Sociologia, Doutor em Ciências Sociais pela UNICAMP, Livre docente e professor do Departamento de Sociologia e Antropologia da Universidade Estadual Paulista UNESP/Marília. Autor de diversas obras como *Dimensões da reestruturação produtiva: ensaios de Sociologia do Trabalho*, *Limites do sindicalismo*, *A condição de proletariado: a precariedade do trabalho no capitalismo global*, *O novo e*

precário mundo do trabalho, Trabalho e cinema: o mundo do trabalho através do cinema.

Pesquisador do CNPQ, coordena a Rede de Estudos do Trabalho/RET, espaço virtual que agrega diversas atividades de estudiosos e grupos de pesquisa, do Brasil e exterior, que se dedicam ao estudo de questões relativas ao mundo do trabalho. Coordenador geral de um projeto inovador, o Projeto Tela Crítica, que tem como objetivo a discussão de questões sociológicas por meio da análise de filmes, propiciando uma abordagem crítica da realidade social.

Entrevista com Giovanni Alves

O início do processo de inserção do Brasil no mercado mundial e conseqüente reestruturação da política econômica brasileira, iniciada com o governo Collor, acarretou profundas transformações em âmbito econômico (abertura comercial), político (minimização do Estado na área econômica), social (acentuação da massa dos excluídos) e até mesmo cultural (intensificação da homogeneização). Nesse contexto, quais as conseqüências da política neoliberal para o “mundo do trabalho” no Brasil?

A política neoliberal no contexto histórico da década de 1990 significou a precarização do trabalho em todos os sentidos – crescimento do desemprego aberto, proliferação

dos estatutos salariais precários, intensificação do trabalho e incremento da “captura” da subjetividade de empregados e operários nos locais de trabalho, disseminação de adoecimentos vinculados ao trabalho. Enfim, o cenário de ofensiva neoliberal no contexto de uma crescimento econômico medíocre, reestruturação produtiva com desmanche de coletivos de trabalho organizados, acirrada manipulação ideológica baseada em valores liberais que colocam o mercado como eixo estruturante da (des)sociabilidade e a universalização da cultura da competitividade e do egoísmo vociferante, ao lado de uma crise de organização e crise de ideologia do sindicalismo (e do partido) de classe, abrem uma temporalidade histórica qualitativamente nova no tocante à luta de classes. A acirrada precarização do trabalho nesta década é expressão do profundo ajuste neoliberal que reorganizaria o capitalismo em nosso País e projetaria o Brasil noutra dimensão histórica – a dimensão histórica do capitalismo global e da nossa inserção dependente, embora protagônica, no tocante às possibilidades de crescimento e acumulação de capital no País – o que veríamos na década seguinte, a década de 2000 sob o governo Lula.

Em sua obra *Dimensões da Globalização*, o professor cita a década de 1990, no Brasil, como o período de intensificação ideológica do toyotismo, “no bojo do complexo de reestruturação capitalista e do ajuste neo-

liberal propiciado pelo governo Collor e pelo governo Cardoso”. Houve alguma modificação da tendência toyotista de racionalização do trabalho no governo posterior, ou seja, durante a presidência de Lula?

Efetivamente nenhuma mudança substancial, mas sim a sedimentação das novas tendências de gestão e controle da força de trabalho inspirado no “espírito do toyotismo”. O avanço do toyotismo como nova ideologia de racionalização da exploração da força de trabalho nas fábricas, escritórios e inclusive administração pública, não depende de governos, mas sim, da constituição do novo regime de acumulação flexível que iria ser a base da reorganização capitalista no Brasil sob a ofensiva neoliberal. Trata-se de mudanças orgânicas no interior do modo de produção capitalista que nenhum governo integrado à ordem do capital em sua dimensão planetária consegue impedir, mas apenas pode impor algum tipo de controle relativo no tocante aos agravos sobre os direitos dos trabalhadores assalariados.

Quais características poderiam ser mencionadas para uma análise comparativa entre o sindicalismo brasileiro na década de 1990 e na primeira década do novo século?

Na década de 1990, a ofensiva neoliberal, a reestruturação produtiva e a reorganização do Estado desnortearam o sin-

dicalismo – organizativamente e ideologicamente. Para sobreviver num contexto de desestruturação produtiva e baixo crescimento econômico, com um governo anti-sindical (o governo FHC), impregnaram-se de um pragmatismo rasteiro visando garantir suas bases. Fecharam-se em si, acirrando um neocorporativismo de cariz propositivo. O sindicalismo estava de fato, como diz o ditado “num mato sem cachorro”. Na década de 2000, com o governo Lula e a retomada relativa do crescimento da economia, o contexto econômico e político tornou-se mais favorável ao sindicalismo. Mas ele já era outro sindicalismo – em geral, mais burocratizado embora com maior legitimidade política e inclusive reconhecimento legal pelo Estado, como no caso das centrais sindicais que passaram a ser praticamente financiadas pelo Estado. Os grandes sindicatos de categorias organizadas retomaram a ofensiva, mas de caráter meramente economicista. Conquistaram bons acordos coletivos para suas bases, colaborando com o capital. Se por um lado garantiram a preservação de direitos importantes para a classe trabalhadora, em geral, perderam aquela expressão política classista capaz de dar a direção da luta de classes no País, como ocorria na década de 1980. Não mais estavam num “mato sem cachorro”, mas sim, “num mato com um cachorro estatal”.

Houve certa polêmica relativa à inserção do Brasil no mercado mundial, pois se discutiu a possibilidade de desenvolvimento econômico independente do mercado

“globalizado”. Teria sido possível uma lenta inserção da economia brasileira no mercado mundial? Uma década é suficiente para implementar gigantescas transformações estruturais, sem um elevado custo social?

Talvez a questão não seja de velocidade com respeito a inserção (mais lenta ou menos lenta etc), mas sim, de controle estratégico com projeto de desenvolvimento nacional, o que os governos do PSDB não tinham, nem podiam ter. Primeiro, porque, para eles, o mercado está efetivamente “no trono”, mesmo que o Estado apareça como suposto agente regulador, o que é pura ficção, pois as agências não têm poder efetivo contra os grandes monopólios e cartéis nacionais e estrangeiros que controlam hoje a economia brasileira privatizada. O ideário do PSDB pressupõe obviamente enfraquecer o Estado e não fortalecê-lo como agente de controle da iniciativa privada. Depois, por convicção, a ideia de desenvolvimento nacional, que significa decisões soberanas no tocante a áreas estratégicas da economia que devem permanecer sob gestão estatal, é absolutamente estranha ao ideário tucano, totalmente privatista e entreguista (na linguagem das esquerdas dos anos 1960). Portanto os caminhos de desenvolvimento do capitalismo no Brasil podiam ter sido outros, na década de 1990, como Lula demonstrou a partir de 2003, embora não absolutamente diferentes, pois o que estava em jogo

não era se o Brasil devia ou não se integrar ao mercado mundial, mas sim o modo de inserção.

Teoricamente, procura-se conferir um aparente crescimento profissional do trabalhador perante a flexibilização trabalhista, ou seja, a informalidade do trabalho, destituída das garantias trabalhistas, entendida como uma conquista do trabalhador, que deixa de ser assalariado para tornar-se produtor independente. Esse argumento tem fundamento?

É pura falácia. Primeiro, ele deixa de ser empregado ou operário sob a suposta “tutela” de garantias trabalhistas legitimadas pelo Estado – o que já é alguma coisa, pois são efetivamente direitos sociais num país onde são poucos os que têm acesso aos direitos sociais que estão na Constituição Federal – e passa a ser trabalhador supostamente autônomo, que está, na verdade, absolutamente sob a tutela do mercado, o “moinho satânico” como diria Polanyi, renunciando a seus direitos sociais para usufruir uma independência tão fictícia quanto falaciosa. Na verdade, os trabalhadores supostamente autônomos tornam-se escravo do mercado, que é o pior patrão, pois não tem rosto nem endereço. E pior: a ideologia de mercado opera para culpabilizar as vítimas que fracassam em serem bem-sucedidos nesta roda-viva do capital descontrolado.

Com a crise mundial do final de 2008 cogitou-se a possibilidade de um esgotamento do modelo neoliberal e o possível retorno à política intervencionista do keynesianismo. Tendo em vista o contexto pós-crise econômica mundial, é possível visualizar suas consequências para o chamado processo de globalização?

O modelo neoliberal esgotou-se ou mudou sua forma de ser? Efetivamente o Estado voltou à cena para controlar os capitais ou apenas reapareceu para “limpar” o terreno de escombros da devassa especulativa propiciada pelo modelo neoliberal anterior? Com a crise financeira global, que hoje (maio de 2010) atinge a União Europeia, tornou-se claro que o sistema mundial de Estados políticos e as tecnoburocracias globais (como o FMI) estão todos voltados para resgatar o mercado financeiro, concedendo empréstimos trilionários ao capital financeiro. Enfim, temos uma política coordenada globalmente de apoio ao sistema do capital parasitário-especulativo que durante anos obteve lucros estratosféricos e que hoje, diante do estouro da bolha especulativa, busca socializar as perdas. É a velha lógica do capitalismo: privatizar os lucros e socializar as perdas. Isto não é nenhuma novidade no cenário do capitalismo mundial e não é nenhuma contradição o Estado burguês ajudar a classe burguesa. Esta socialização das perdas ocorre via intervenção do Estado político do capital. Deste modo, esta intervenção estatal não se configura como uma

volta da regulação estatal, embora o Presidente Obama tenha alertado para a necessidade de mais controle às operações dos grandes bancos. Portanto, a globalização financeira deve continuar firme e forte, embora, hoje, mostre sua face perversa e seja obrigada a restringir algumas práticas mais predatórias em virtude dos resultados catastróficos da regulamentação financeira dos últimos anos.

OS INCENTIVOS FISCAIS E OS IMPACTOS DA FUNÇÃO SOCIOECONÔMICA DOS TRIBUTOS PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Maria de Fátima Ribeiro
Walkiria Martinez Heinrich Ferrer

1 Função socioeconômica dos tributos

Para fins de compreensão da expressão “função social do tributo”, deve-se, primeiramente, considerar que, do preâmbulo da Constituição Federal, consta como destinação do Estado Democrático, “por meio dela constituído, assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos”.

Já o artigo 1º da Constituição Federal, em seu inciso III, dispõe que a dignidade da pessoa humana é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, enquanto o artigo 170 a coloca como fundamento da ordem econômica brasileira.

O 3º da Constituição Federal dispõe que os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil consistem na construção de “uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a margina-

lização e reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos”.

Dessa forma, os tributos, que são a fonte de recursos do Estado, devem proporcionar-lhe o alcance das metas previstas no preâmbulo da Constituição Federal, observando os fundamentos da República Federativa do Brasil e seus objetivos, nunca se limitando à simples arrecadação de valores, ou seja, os tributos devem cumprir com sua função arrecadatória e com sua função social simultaneamente.¹

É importante notar que há um distanciamento da realidade social e do disposto em lei. O justo tributário é um conceito complexo e subjetivo, mas que deve, obrigatoriamente, passar pela questão da justiça social, pelo contexto constitucional e pela educação tributária da população, assim como pela participação da população nas questões atinentes ao orçamento público, não podendo o Direito Tributário se restringir aos atos de arrecadação de valores para os cofres públicos.

Durante muito tempo, a tributação foi vista apenas como um instrumento de receita do Estado. Apesar desta missão, por si só, ser relevante, na medida em que garante os recursos financeiros para que o Poder Público bem exerça seu mister, a verdade é que, pouco a pouco, descobriu-se outra

¹ Nesse mesmo sentido, escreveu Irineu Florido, em *A repercussão econômica dos impostos*. (Rio de Janeiro: Liber Júrís, 1987, que um dos temas de nossa época é o da justiça social, em cujo núcleo está o problema do justo tributário: Se o Estado deve intervir através dos impostos no domínio econômico ou se a tributação terá a finalidade de lastrear a atividade governamental ligada exclusivamente à manutenção da soberania.

faceta não menos importante na tributação. Atualmente, com a predominância do modelo do Estado Social, a despeito dos fortes movimentos no sentido do ressurgimento do liberalismo, não se pode abrir mão do uso dos tributos como eficazes instrumentos de política e de atuação estatal, nas mais diversas áreas, sobretudo na social e na econômica, afirmou o Prof. Leonetti². Ressaltou, também, que um dos valores que têm caracterizado o humanismo é a busca da justiça social.³

O contribuinte brasileiro questiona constantemente o aumento da carga tributária. Afinal, vem pagando a expansão do gasto público, sobretudo o custo do endividamento. Tem-se, então, que a carga tributária é elevada e que a contra-prestação de serviços precisa ser qualificada. A transferência de expressivos recursos da economia para as contas públicas enfraquece o investimento e reduz o consumo.

O artigo 170 da Constituição Federal, principalmente no que se refere aos fundamentos, aos objetivos e aos princípios da ordem econômica e financeira, está diretamente relacionado à política ambiental prevista na Constituição Federal. A ordem econômica não pode estar desvinculada dos preceitos de proteção ao meio ambiente em razão do fator inerente a qualquer atividade produtiva: o fator natureza. A relação é simples: não há atividade econômica sem influência no meio ambiente, e a manutenção dos recursos naturais é

² LEONETTI, Carlos Araújo. Humanismo e tributação: um caso concreto. Disponível em <http://www.idtl.com.br/artigos/68.html>.

³ Idem. *Ibidem*.

essencial à continuidade da atividade econômica e à qualidade de vida da sociedade.

Rogério Vidal Martins⁴ ressalta que a aplicação do tributo tão somente na sua função arrecadatória tem como consequências a inibição da produção de bens e serviços em razão da diminuição da capacidade econômica, advinda do aumento da tributação; a diminuição dos níveis de emprego; a redução do poder aquisitivo do cidadão-contribuinte; a redução do consumo e, também, a diminuição da competitividade do país em relação ao mercado externo. Ou seja, pode causar um enorme prejuízo econômico e social para o país, do que decorre a necessidade de, novamente, se promover um aumento da carga tributária.

2. Política tributária e a função social do tributo

A política fiscal discrimina diferentes espécies econômicas de renda e de capital para sofrerem diferentes incidências econômicas de tributação, no intuito de alcançar seus objetivos econômicos e sociais.^{5,6}

⁴ MARTINS, Rogério Vidal Gandra da Silva. A política tributária como instrumento de defesa do contribuinte. *A defesa do contribuinte no direito brasileiro*. São Paulo: IOB, 2002, p. 33.

⁵ BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria geral do direito tributário*. São Paulo: Saraiva, 1963, p. 458.

⁶ Neste mesmo sentido, merecem destaques os escritos de Aliomar Baleeiro, (*Uma introdução às ciências das finanças*, 1969, p. 42), quando o autor ressalta que são duas as acepções de política fiscal: a primeira como sendo um conjunto de medidas financeiras, empregadas pelo Governo para comando da conjuntura econômica e a segunda como sendo o estudo quer axiológico quer técnico dessas medidas à luz da teoria econômica e financeira.

A relação entre o Estado e o contribuinte foi caracterizada durante muito tempo como relação de poder e de coerção.

Em termos constitucionais, destacam-se os princípios que visam delimitar a atuação estatal. Esta atuação insere-se no contexto da política tributária. Tem-se, então, que a política tributária é o processo que deve anteceder a imposição tributária. É, portanto, a verificação da finalidade pela qual será efetivada ou não a imposição tributária.

Deve ser ressaltado que a política tributária, embora consista em instrumento de arrecadação tributária, necessariamente não precisa resultar em imposição. O governo pode fazer política tributária utilizando-se de mecanismos fiscais através de incentivos fiscais, de isenções entre outros mecanismos que devem ser considerados com o objetivo de conter o aumento ou estabilidade da arrecadação de tributos.

Gustavo Miguez de Mello assevera que a política tributária deve ser analisada pelos seus fins, pela sua causa última, pela sua essência. Na medida em que o poder impositivo deve questionar: Por que tributar? O que tributar? Qual o grau de tributação? Atendendo às perspectivas e finalidades do Estado, estará sendo executada a política tributária.⁷

A política tributária poderá ter caráter fiscal e extrafiscal. Entende-se como política fiscal a atividade de tributação de-

⁷ MELLO, Gustavo Miguez de. Uma visão interdisciplinar dos problemas jurídicos, econômicos, sociais, políticos e administrativos relacionados com uma reforma tributária. In: *Temas para uma nova estrutura tributária no Brasil*. Sup. Esp. I Congresso Bras. de Direito Financeiro, 1978, Rio de Janeiro: Mapa Fiscal Editora, 1978, p. 5.

envolvida com a finalidade de arrecadar, ou seja, transferir o dinheiro do setor privado para os cofres públicos. O Estado quer apenas obter recursos financeiros.

Através da política extra fiscal, o legislador fiscal poderá estimular ou desestimular comportamentos, de acordo com os interesses da sociedade, por meio de uma tributação regressiva ou progressiva, ou quanto à concessão de incentivos fiscais. Pode-se dizer que, através desta política, a atividade de tributação tem a finalidade de interferir na economia, ou seja, nas relações de produção e de circulação de riquezas.⁸

Não é fácil distinguir as finalidades fiscais e extra fiscais da tributação. Seus limites são imprecisos. A extrafiscalidade somente deverá ser reconhecida para justificar carga fiscal muito elevada, quando se ajustar ao planejamento, definido em lei, que fixa as metas de política econômica e social, conforme ensina Mizabel Derzi.⁹

A política fiscal poderá ser dirigida no sentido de propiciar a evolução do país para objetivos puramente econômicos, como seu desenvolvimento e industrialização, ou também para alvos políticos e sociais, como maior intervenção do Estado no setor privado. A determinação do objeto da política fiscal integra as políticas governamentais que

8 VINHA, Thiago Degelo; Maria de Fátima Ribeiro. Efeitos Socioeconômicos dos Tributos e sua utilização como instrumento de políticas governamentais. In: PEIXOTO, Marcelo Magalhães; FERNANDES, Edison C. (Coords.). *Tributação, justiça e liberdade*. Curitiba: Juruá, 2005, p. 659.

9 DERZI, Misabel. Família e Tributação. A vedação constitucional de se utilizar o tributo com efeito de confisco. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, v. 32, p. 153, 1989.

deverão ser implementadas para atender à função social do tributo.

A Constituição Federal estabelece quais as espécies e as competências tributárias de cada ente político. Assim, os tributos estabelecidos na Carta Política devem ser instrumentos indicados para alcançar a arrecadação preconizada pela política financeira, sem contrariar os objetivos maiores da política econômica e social que orientam o destino do país.¹⁰

Em 1982, o prof. José Carlos Graça Wagner escreveu que o clamor da sociedade tanto quanto à excessiva presença do Estado na Economia e o conseqüente nível da carga tributária, como quanto a indagação de qual deve ser o segmento da sociedade que deve pagar a maior parte dos tributos, leva à discussão da própria filosofia do sistema tributário.¹¹

É no campo tributário que as implicações atingem toda a sociedade e definem a estrutura econômica da nação. A política tributária é o ponto crucial de definição da estrutura da sociedade. Por isso, deve-se examinar o fenômeno da tributação em harmonia com dimensão social do homem, sem a qual ele não se realiza integralmente, considerando as dimensões individual e familiar. Devem ser pesquisados os próprios fundamentos da tributação, para que ela atenda, já na sua origem, às razões de justiça em relação à oneração do tributo.

¹⁰ VINHA, Thiago Degelo e Maria de Fátima Ribeiro. Op. cit., p. 659.

¹¹ WAGNER, José Carlos Graça. *Tributação social do trabalho e do capital*. São Paulo: Resenha Tributária, 1982, p. 5- 6.

De igual modo, o Estado poderá atender suas finalidades através da distribuição de riqueza, satisfação das necessidades sociais, de políticas de investimentos, entre outras, que podem ser alcançadas por meio de uma política tributária e não necessariamente pela imposição tributária. Por isso, é necessário repensar o papel do Estado, na função arrecadatória e na prestação de serviços aos jurisdicionados.

A dificuldade de se estabelecer a justa medida e as razões particularistas, tanto dos indivíduos como do Estado e de seus manipuladores, estão na raiz dos conflitos tributários e dos descompassos na justa distribuição dos encargos sobre os diversos segmentos da sociedade.¹²

Em que consiste a tributação social? Não se trata apenas de atender às necessidades mais elementares da população; é mais do que isso. A tributação deve respeitar a dimensão individual e familiar, considerando a capacidade contributiva entre outros princípios constitucionais de proteção ao contribuinte.¹³

Sempre que a tributação impedir ou dificultar a realização do essencial em relação à sociedade ou parte dela e até mesmo a uma pessoa, será desmedida e poderá ter caráter confiscatório. Será desmedida também a tributação se os governos pretenderem arrecadar tributos, ultrapassando a soma

12 WAGNER, José Carlos Graça. *Tributação social do trabalho e do capital*. São Paulo: Resenha Tributária, 1982, p. 19.

13 VINHA, Thiago Degelo; RIBEIRO, Maria de Fátima. Efeitos Socioeconômicos dos Tributos e sua utilização como instrumento de políticas governamentais. In: PEIXOTO, Marcelo Magalhães; FERNANDES, Edison C. (Coords.). *Tributação, justiça e liberdade*. Curitiba: Juruá 2005, p. 661.

necessária de dinheiro para o atendimento das necessidades sociais. Tal tributação provoca a transferência de valores dos contribuintes para o fisco, sem finalidade social. Enfim, é tributação social aquela que respeita o que é inerente à sociedade no contexto social dos ditames constitucionais.¹⁴

Por isso, referida tributação deve privilegiar as necessidades essenciais da população, destacando-se a alimentação, saúde, vestuário, moradia, educação, acesso ao trabalho, livre iniciativa, livre concorrência entre outros pontos. O tributo deve ter uma função social, tendendo a uma distribuição do patrimônio e das rendas.

O poder tributante, ao elaborar sua política tributária, deve levar em conta se o sistema tributário é justo, se o Estado trata de maneira igual todos os contribuintes que se encontram em situação idêntica e também se está adequada à distribuição de rendas e ao desenvolvimento econômico, favorecendo a política de estabilização da economia, o combate do desemprego e a inflação, entre outros aspectos.

Para adequar o Sistema Tributário aos interesses do poder público, são idealizadas reformas constitucionais. A reforma constitucional tributária deverá promover, prioritariamente, a função social do tributo, redistribuindo riquezas, promovendo a justiça social. Uma reforma tributária, além de

¹⁴ WAGNER, José Carlos Graça. *Penalidades e acréscimos na legislação tributária*. São Paulo: Resenha Tributária: 1979, p. 310. Escreve o autor: “A tributação social se atende ao que cumpre ao Estado, por força de sua própria razão de ser, não podendo este, sob a alegação de ser o anseio da sociedade, transcender ao seu fim natural, para ingressar na esfera das demais dimensões humanas. A própria lei tem um limite, que transcende. Esse limite é a natureza humana”.

guardar respeito à Constituição Federal, deve representar os anseios da sociedade brasileira, observando como objetivos a promoção da justiça tributária, valendo-se da função social do tributo, que se presta a redistribuir a renda e diminuir a desigualdades sociais e regionais; a desoneração da carga tributária, sobretudo das incidências sobre a produção e a atividade econômica; a simplificação e busca da eficiência do sistema tributário; a preservação do pacto federativo e a salvaguarda do estatuto do contribuinte, com respeito aos princípios constitucionais e aos direitos fundamentais. Em síntese, a proposta de reforma constitucional desejável é aquela formatadora de um Sistema Tributário Nacional justo e eficiente.¹⁵

A tentativa de uma reforma tributária proposta nestes moldes está longe ainda de ser realizada. São constantes no país as inúmeras medidas provisórias e os pequenos ajustes que, de forma insignificante, tentam adequar o sistema tributário nacional. Pode ser observado que novos tributos foram criados, como é o exemplo da CPMF e o aumento expressivo da carga tributária sobre o contribuinte.

3. Tributação ambiental e a relevância dos incentivos fiscais

O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as neces-

¹⁵ MORAES, Germana de Oliveira. Palestra ministrada no *Seminário sobre Reforma Tributária*, promovida pelo Conselho da Justiça Federal e pelo Superior Tribunal de Justiça. Fortaleza-CE, em março de 2003, mimeo.

sidades de desenvolvimento e ambientais de gerações presentes e futuras.

Na Conferência da Organização das Nações Unidas para o Meio Ambiente, realizada no Rio de Janeiro em 1992, foi elaborada uma declaração final sobre o tema, constando uma proposta para a adoção, nos países que participaram da conferência em questão, de um sistema de tributos ambientais.

Atualmente é preciso ter em conta que a tributação ambiental pode revelar-se um expediente importante para atingir o objetivo de preservação do planeta, ou seja, do meio ambiente, se a tributação estiver associada a outros procedimentos administrativos e fiscalizadores.

Tributação ambiental pode ser entendida como o emprego de instrumentos tributários com duas finalidades: a geração de recursos para o custeio de serviços públicos de natureza ambiental e a orientação do comportamento dos contribuintes para a preservação do meio ambiente.

Assim, ao referir-se a tributação ambiental, podem se destacar dois aspectos: um de natureza arrecadatória ou fiscal e outro de caráter extrafiscal ou regulatório que tem como objetivo conduzir o comportamento dos contribuintes, incentivando-os a adotar condutas que estejam em sintonia com a ideia de preservação ambiental.

A Constituição Federal é minuciosa ao dispor sobre o Sistema Tributário Nacional. Referido Sistema demonstra os artigos pertinentes que limitam as ações de ordem econômica. Isto porque, entre os tributos existentes, nenhum prevê

qualquer forma de tributação mais expressiva sobre atividades destruidoras do meio ambiente, ou ainda, agressivas aos recursos naturais não renováveis.

Neste ponto, constata-se que alguns tributos têm incidências aleatórias sobre situações que podem ensejar o desenvolvimento de atividades econômicas com consequências ambientais. Desta forma, a seletividade de alíquota nos tributos sobre circulação, produção e consumo deveria ser não somente em função de sua essencialidade, mas, também, em consonância com os artigos ambientalistas (5º, XXVII, 170 e 225 da Constituição Federal), em razão da degradação do meio ambiente, da retirada de recursos não renováveis ou mesmo do tempo de duração do produto.

Tributar de forma sustentável ao meio ambiente consiste em desestimular condutas que causem danos ao meio ambiente e em estimular atitudes que promovam a postura preservacionista através da concessão de benefícios fiscais, fixação de alíquotas progressivas e seletivas e, ainda, da redução das bases de cálculo de determinado tributo. Nesta linha de raciocínio, esclarece José Marcos Domingues de Oliveira:

Sem dúvida, entre os meios de prevenção e combate à poluição, o tributo surge como instrumento eficiente tanto para proporcionar ao Estado recursos para agir (tributação fiscal), como fundamentalmente para estimular condutas não poluidoras e desestimular as poluidoras (tributação extrafiscal) (...) assim, o Estado reconhece o esforço do cidadão em cumprir a lei, e não apenas castiga o recalcitrante; tributa-se menos – a título de

prêmio – quem não polui ou polui relativamente pouco.¹⁶

Diversas propostas sobre a criação de tributos ambientais no Brasil estão em discussão no Congresso Nacional, com vistas à reforma constitucional tributária. Assim, vale destacar a instituição do IVA – Imposto sobre o Valor Agregado seletivo, com vistas à implantação do MERCOSUL. Referido tributo tem sua aplicação relacionada ao nível de degradação do agente econômico e incidirá somente sobre bens e serviços.¹⁷

Há proposta de estabelecer a tributação ambiental através da cobrança de taxas, que algumas vezes poderá conflitar com outros tributos, vez que se pretende tributar certos bens e serviços.

A contribuição de intervenção ambiental de competência da União é uma outra proposta de criação de um tributo com cunho ambiental. Esta contribuição propõe fatos geradores diferenciados em razão do grau de utilização ou degradação dos recursos ambientais ou da capacidade de assimilação do meio ambiente.

A maioria dos projetos de criação de tributos ambientais está proporcionando a concentração desses tributos na com-

16 OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. *Direito Tributário e meio ambiente: proporcionalidade, tipicidade aberta, afetação da receita*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 38-39.

17 Elimina, portanto, a possibilidade de atuar, quando possível, diretamente nas fontes de degradação, tais como emissões de poluentes ou final de recursos naturais. Por outro lado, sua alíquota pode ser seletiva sobre alguns bens e serviços que estão associados a danos ambientais. Sua aplicação seletiva só teria alcance ambiental significativo quando da sua incidência no consumo final, segundo pode ser observado na sistemática de incidência do referido tributo.

petência tributária da União. Pode, com isso, centralizar o poder de controle de fiscalização e arrecadação dessa receita. No entanto poderão ser atribuídas competências tributárias ambientais aos Estados e municípios, já que os ditames constitucionais exaltam no sentido da responsabilidade de todos os entes do governo e da sociedade quanto às questões ambientais.

Deve ser salientado que não há necessidade de criar novos tributos, e sim, de distribuir os recursos arrecadados previstos no Sistema Tributário Nacional vigente, aplicados à implementação de políticas públicas em todos os níveis de governo que devem oferecer condições de compatibilizar o direito ao desenvolvimento com a proteção do direito ambiental (meio ambiente), sendo ambos direitos garantidos constitucionalmente.

Para arrematar, vale ressaltar os destaques apontados por Alfredo Augusto Becker, quando escreveu:

a principal finalidade de muitos tributos (que continuarão a surgir em volume e variedade sempre maiores pela progressiva transfiguração dos tributos de finalismo clássico ou tradicional) não será a de um instrumento de arrecadação de recursos para o custeio de despesas públicas, mas a de um instrumento de intervenção estatal no meio social e na economia privada.¹⁸

18 BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria geral do direito tributário*. São Paulo: Saraiva, 1963, p. 536.

Ao adotar o tributo como instrumento de intervenção na economia, o legislador atua através da extrafiscalidade com a aplicação dos incentivos fiscais.

4. O meio ambiente na constituição federal com vistas ao desenvolvimento sustentável

A Constituição Federal de 1988, em seu Art. 225, dispõe de várias inovações para que se tenha uma efetiva proteção do Meio Ambiente, dando importância constitucional ao tema, fazendo com que haja uma maior possibilidade de implementação de medidas de proteção nos âmbitos federal, estadual e municipal.

Mostra-se clara a necessidade de medidas de proteção nas três esferas acima indicadas, vez que se trata de um interesse coletivo. A questão do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é de direito de terceira geração e se constitui em prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo dentro do processo de afirmação dos direitos humanos.

Assim, a competência para legislar sobre o Meio Ambiente é concorrente, devendo a União traçar normas de caráter nacional, podendo os demais entes federados tratar daquilo que for de seu interesse, como, no caso de Município, de tudo aquilo que versar sobre Meio Ambiente e for de interesse local.

Afirma Alexandre de Moraes¹⁹ que, pelo princípio da predominância do interesse, caberão à União aquelas matérias e questões de predominância do interesse geral, ao passo que aos Estados referem-se as matérias de predominante interesse regional e aos municípios concernem os assuntos de interesse local.

A Constituição brasileira prevê que a gestão ambiental é uma atribuição conjunta da União, dos Estados e dos Municípios (art. 225). Além das disposições do capítulo destinado ao meio ambiente (desenvolvimento sustentável – art. 225 da Constituição Federal), deve este ser interpretado em conjunto com o art. 170 do mesmo diploma legal, que trata da ordem econômica, ressaltando a intervenção do Estado nas atividades econômicas que podem gerar impactos ambientais. Tais princípios que informam a ordem econômica ambiental e o Direito Ambiental buscam compatibilizar o desenvolvimento econômico com a proteção ambiental e a adequação dos propósitos, meios e fins dos conteúdos jurídicos.

Destas considerações, pode-se verificar que continua sendo um grande desafio, na ordem econômica, a implementação do princípio do desenvolvimento sustentável, disposto no artigo 225 da Carta constitucional brasileira.

Por isso mesmo, é possível afirmar que as questões ambientais estão interligadas com as questões econômicas e sociais, e que a efetividade da proteção ambiental depende do

¹⁹ MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 269.

tratamento globalizado e conjunto de todas elas, pelo Estado e pela sociedade.

Nesta linha de entendimento, deve-se ter em conta, adaptada à realidade brasileira, que a Política Nacional de Educação Ambiental estabelece como um dos objetivos fundamentais da educação ambiental o desenvolvimento de uma compreensão integrada do meio ambiente, em suas múltiplas e complexas relações, envolvendo aspectos ecológicos, psicológicos, legais, políticos, sociais, econômicos, científicos, culturais e éticos.²⁰

Neste contexto, deve ser observada a obrigatoriedade do Poder Público, nos termos dos artigos 205 e 225 da Constituição Federal, ao “definir políticas públicas que incorporem a dimensão ambiental”. Daí destacar a importância da educação ambiental no ensino em todos os níveis de formação educacional. É imprescindível que se desenvolva a consciência ambiental em todos os setores e segmentos da sociedade e que a preservação ambiental seja incorporada amplamente ao modo de vida da sociedade capitalista contemporânea. Essa dimensão ambiental deve ser incorporada não apenas nas políticas e ações de governo, mas também nas políticas e ações da iniciativa privada e de toda sociedade, com a preocupação de que o desenvolvimento sustentável seja implementado no sentido do desenvolvimento humano.

Qualquer tributação que envolva o meio ambiente bem como isenções ou outros benefícios fiscais devem adequar-se

²⁰ Lei nº. 9.795/99, art. 5º, I.

a Constituição Federal. Tal legislação instituidora deve se dar no âmbito das competências das entidades tributantes, estabelecidas na Constituição Federal. A Constituição Federal, no artigo 170, também prevê o desenvolvimento sustentável na medida em que consagra o princípio de defesa do meio ambiente como ponto de orientação da ordem econômica e financeira. Pode-se afirmar que, com esta previsão, tem-se que o desenvolvimento econômico, fundado na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, não é legítimo, caso ignore a proteção ambiental.²¹

O principal objetivo do desenvolvimento sustentável é superar a falácia de que o desenvolvimento econômico e a proteção ambiental estão em pólos diversos, de forma que um se torne empecilho para a realização do outro. A defesa do meio ambiente e a exploração dos recursos naturais podem e devem coexistir; afinal, é justamente destes recursos que o homem retira toda a sua sobrevivência, conforme ensina a Professora Vanya Spagolla.²²

Sobre a necessária coexistência harmônica entre a economia e o meio ambiente como objetivo precípua do desenvolvimento sustentável, salienta Cristiane Derani:

Quando se usa a expressão desenvolvimento sustentável, tem-se em mente a expansão da atividade econômica vinculada a uma sustentabilidade tanto econômica quanto ecológica

21 SPAGOLLA, Vanya Senegalia Morete. Tributação ambiental e sustentabilidade. In: FERREIRA, Jussara Suzi Assis Borges Nasser; RIBEIRO, Maria de Fátima (Orgs.). *Empreendimentos econômicos e desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Arte & Ciência, 2008, p. 361.

22 SPAGOLLA, Vanya Senegalia Morete. Op. cit.

(...) Desenvolvimento sustentável implica, então, no ideal de um desenvolvimento harmônico da economia e ecologia que devem ser ajustadas numa correlação de valores onde o máximo econômico reflita igualmente um máximo ecológico.²³

Dá consideração que existe uma antinomia entre o desenvolvimento e a proteção do meio ambiente. Ao contrário, são eles complementares, uma vez que não existe desenvolvimento se os recursos naturais não estiverem preservados, à disposição do ser humano como fator de produção de riquezas; e o meio ambiente equilibrado é um dos pressupostos para que a qualidade de vida seja alcançada, afirma Spagolla.²⁴

O princípio do desenvolvimento sustentável aponta ainda para outro aspecto importante: deve-se assegurar a satisfação das necessidades da presente geração sem que se comprometa a capacidade das gerações futuras de acesso aos recursos naturais. A presente geração tem o dever de deixar para as futuras gerações um meio ambiente de igual ou de melhor qualidade do que aquele que herdou da geração anterior.²⁵

23 DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. 3 ed. São Paulo: Max Limonad, 2007, p. 132.

24 SPAGOLLA, Vânia Senegalia Morete. Tributação ambiental e sustentabilidade. In: FERREIRA, Jussara Suzi Assis Borges Nasser; RIBEIRO, Maria de Fátima (Orgs.). *Empreendimentos econômicos e desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Arte & Ciência, 2008, p. 361, p. 362.

25 AMARAL, Paulo Henrique do. *Direito tributário ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 33.

5. Participação democrática nas questões de desenvolvimento econômico sustentável

A participação popular na administração pública é de relevante importância para o planejamento, especialmente no âmbito municipal.

O orçamento é considerado instrumento do planejamento público. Necessário se faz observar que este orçamento (planejamento) deve produzir mudanças significativas no plano socioambiental. Não pode ser interpretado unicamente no sentido de equacionar a receita e a despesa. Como o orçamento deve ser formado principalmente pelo pagamento de tributos pelo contribuinte, salienta-se aqui a necessidade de a comunidade conhecer este orçamento e dele participar, tanto na sua elaboração quanto na sua efetiva aplicação.

Através dos orçamentos públicos é que se decide onde os recursos públicos devem ser aplicados. Ou seja, a criação de uma área de preservação ambiental municipal e o aumento dos recursos na área do saneamento básico são alguns exemplos de iniciativas que requerem a previsão orçamentária. A participação do cidadão na elaboração do orçamento é fator importante no planejamento municipal. Com isto, é possível estabelecer as prioridades de investimentos no município onde mora aquele cidadão, contando com a participação e colaboração deste no processo de elaboração e aprovação do orçamento de seu município.

Os municípios demonstram o exercício de cidadania e atuação democrática quando exercem o direito garantido pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01), de participar da vida social de seu município através do orçamento participativo, das audiências públicas, entre outras manifestações inerentes. Através desta lei foi criada a garantia do direito às cidades sustentáveis, quando estabelece a previsão de utilizar os incentivos e benefícios fiscais e financeiros como instrumentos do planejamento urbano (art. 4º, IV), contemplando a participação da população no desenvolvimento da política urbana.

A implantação dos instrumentos de política urbana prevista no Estatuto da Cidade deve ser desenvolvida, contando com a participação do Poder Público e da sociedade, mediante as diretrizes estabelecidas naquele estatuto.

A perspectiva da participação popular não assume caráter meramente opinativo, mas de intervenção, com a efetiva participação da sociedade na formulação, execução e acompanhamento dos planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.²⁶

A ênfase dada ao planejamento municipal através do Estatuto da Cidade diz respeito ao equilíbrio ambiental. O

²⁶ O Estatuto da Cidade (Lei 10.251/01) incorpora a ideia da participação direta e universal dos cidadãos nos processos decisórios da política urbana, tornando obrigatória a participação popular na definição da política urbana (artigos 43 a 45). Estão previstos instrumentos como conferências e conselhos de política urbana nos âmbitos nacional, estadual e municipal audiências e consultas públicas, além da obrigatoriedade de implementação do Orçamento Participativo. Estes instrumentos devem ser utilizados pelos municípios para abrir espaço para os interesses dos cidadãos em momentos de tomada de decisão a respeito de intervenções sobre o território, e são obrigatórios nos Planos Diretores. (Lei 10.257/01).

inciso IV do art. 2º do referido Estatuto²⁷ traz como diretriz básica o planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente. O Plano Diretor assume sua função essencial no implemento destas políticas, sendo inclusive obrigatória a inclusão de metas e diretrizes tratadas pelo diploma urbanístico, como de execução nas leis orçamentárias do município. Assim, uma cidade bem planejada poderá fazer uso de forma correta destes instrumentos de política urbana, sem distorções, o que favorecerá a implementação de um desenvolvimento urbano sustentável. Referido artigo demonstra a importância fundamental que o legislador deu à questão ambiental, a preocupação com às presentes e futuras gerações, e a afirmação de que as cidades devem ser sustentáveis.

Cabe ao Poder Público municipal a implantação do Estatuto da Cidade que resulta do Plano Diretor com o planejamento sustentável. O mais importante que deve ser destacado é, porém, a participação da sociedade civil organizada nessa nova política, que se dará com a gestão democrática. De

²⁷ Dispõe o artigo 2º do Estatuto da Cidade: Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: I – garantia do direito a cidades sustentáveis entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

igual modo, terá conhecimento dos incentivos fiscais concedidos pelo município e suas peculiaridades.

Hely Lopes Meirelles escreveu que a atuação municipal será, principalmente, executiva, fiscalizadora e complementar das normas superiores da União e do Estado-membro, no que concerne ao peculiar interesse local, especialmente na proteção do ambiente urbano.²⁸ Assim, a execução da política urbana determinada pelo Estatuto da Cidade deverá ser orientada em decorrência dos principais objetivos do direito ambiental constitucional, estatuídos no Plano Diretor. Para tanto, é necessário que o município tenha seu plano diretor. E, este deve definir todos os aspectos dispostos no Estatuto da Cidade e nas atividades do desenvolvimento urbano estabelecidas na Constituição Federal.

Vale salientar, neste ponto, os escritos de Milaré²⁹ quando ele ensina que:

a variável ambiental vem sendo, cada vez mais, introduzida na realidade municipal, para assegurar a sadia qualidade de vida ao homem e ao desenvolvimento de suas atividades produtivas. Isto é sentido, sobretudo na legislação, com a inserção de princípios ambientais em Planos diretores e leis de uso do solo e, principalmente, com a instituição de sistemas Municipais de Meio Ambiente, e a edição de Códigos Ambientais Municipais.

²⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 5. ed. São Paulo: RT, 1981, p. 424.

²⁹ MILARÉ, Edis. *Direito do ambiente*, 2. ed. São Paulo: RT, 2011, p. 223.

Neste mesmo segmento o Estatuto da Cidade ressalta (art. 2º, incisos X e XI) a adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais. A lei³⁰ destaca a adequação dos instrumentos de política, econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano.

Assim, entende-se que deva existir, previamente, um planejamento de desenvolvimento urbano para que haja uma adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira. Essa adequação deve privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição pelos diferentes segmentos sociais, considerando as isenções e incentivos fiscais necessários à implantação de políticas públicas.³¹

O Plano Diretor aparece como o instrumento básico de adimplemento das políticas públicas idealizadas no Estatuto da Cidade. Referido Plano tem o condão de pôr em prática as previsões constantes do Art. 2º do Estatuto, estando aí incluídas as previsões quanto ao Meio Ambiente. Deve também delimitar as zonas industriais, comerciais, residenciais, criação de parques, praças, áreas de proteção ambiental dentro das cidades, além das demais áreas que deve mencionar.

³⁰ Lei 10.251/01 – Estatuto da Cidade.

³¹ KIRZNER, Vânia. Plano diretor de desenvolvimento urbano. Disponível em: www.jus.com.br/doutrina.

Assim, podem ser tomadas medidas de modo que aquilo que for de interesse local no tocante ao Meio Ambiente seja resguardado para atender os anseios da população.

Pela leitura dos artigos que versam sobre o Plano Diretor se pode notar que ele deverá integrar cidade e campo, ou seja, tem como atuar muito mais eficazmente englobando o Meio Ambiente em seus diversos aspectos, atendendo, assim, a área urbana e zona rural no todo.

Dessa forma, o Plano Diretor se mostra como o instrumento primordial para que se tenha dentro do Município uma efetiva proteção do Meio Ambiente, fazendo com que os preceitos mencionados no Estatuto da Cidade sejam postos em prática e, assim, ocorra realmente o alcance do previsto na Constituição Federal no tocante ao direito que todos têm ao Meio Ambiente sustentável, de forma equilibrada. Portanto, deve o Município aprovar as isenções e incentivos fiscais, considerando as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, o desenvolvimento econômico e social, devendo o legislador considerar, em primeiro plano, os princípios constitucionais tributários, especialmente o da igualdade entre os contribuintes que se encontram na mesma situação.

6. Sistema tributário nacional: competências, isenções, incentivos fiscais e a vedação de privilégios

Através da atividade financeira do Estado é que se obtém parte da receita pública para atender às necessidades coletivas. O dever de pagar tributos é fundamental.

O Direito Tributário afeta não só a relação entre o Estado e o contribuinte, mas também a relação entre cidadãos. No Estado de Direito, o sistema tributário deve ser justo e igualitário.

Com as novas funções econômicas do Estado intervencionista, alguns impostos ganham cada vez mais conteúdos de extrafiscalidade, regulando o mercado, conforme as políticas monetárias, industriais, comerciais e redistributivas.

A Constituição Federal estabelece as competências tributárias da União, Estados, Distrito Federal e dos Municípios (art. 153, 155 e 156). Podem conceder isenções os entes políticos que possuem competência para tributar.

O artigo 151 da Constituição Federal veda a instituição de tributo que não seja uniforme em todo território nacional, admitindo a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do país.

De igual porte, tem-se que qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão relativos aos tributos somente poderão ser concedidos por lei específica (art. 150 - § 6º da CF). O art.

175 do Código Tributário Nacional destaca que a isenção é uma forma de exclusão do crédito tributário, juntamente com a anistia entre outros itens.

Os incentivos estão no campo da extrafiscalidade. Através dos incentivos fiscais a pessoa política tributante estimula os contribuintes a fazerem algo que a ordem jurídica considera conveniente, interessante ou oportuno. Algumas vezes, os incentivos fiscais se manifestam através de imunidades ou sob a forma de isenções. Tais incentivos somente serão válidos se foram concedidos do exercício ou do não exercício da competência tributaria da pessoa política que os concede.

A extrafiscalidade também se manifesta pelos desestímulos fiscais que estimulam contribuintes a não assumirem condutas que, embora lícitas, são havidas por impróprias sob o aspecto político, econômico e social.

No âmbito do Direito Tributário se configura uma limitação constitucional ao poder de tributar.

O princípio da igualdade diz respeito a juízos valorativos sobre a realidade dos fatos. A máxima – tratar os iguais igualmente e os desiguais desigualmente na medida em que se desigalam – merece ser analisada pelo ângulo jurídico constitucional, que passa pela relação complexa entre os Poderes Legislativo e Judiciário, no que tange aos limites do controle da constitucionalidade das leis por ferimento ao princípio da igualdade.

A norma contida na Constituição Federal: todos são iguais perante a lei, ressalta que todos devem ser mercedores

da mesma consideração e respeito. Não exige a Constituição tratamento igual, mas que todos sejam tratados como iguais. Tratar os indivíduos como iguais não implica necessariamente conceder-lhes o mesmo tratamento; muitas vezes, implica conceder-lhes tratamento diferenciado, exatamente por reconhecer-lhes o mesmo valor.

Salienta Roque Carrazza:

O princípio da igualdade exige que a lei, tanto ao ser editada, quanto ao ser aplicada: a) não discrimine os contribuintes que se encontrem em situação jurídica equivalente; b) discrimine, na medida de suas desigualdades, os contribuintes que não se encontrem em situação jurídica equivalente.³²

Uma questão que surge com frequência é saber se, detectando um benefício fiscal que foi concedido de forma a afastar de sua abrangência contribuintes em uma mesma situação que os incluídos nos termos da lei deve-se estender judicialmente o benefício aos excluídos pela lei ou simplesmente declarar inválido o benefício? Seria conveniente não considerar o benefício concedido de forma imperfeita pelo legislador?

O fundamental nestes casos é verificar os contornos materiais e a finalidade específica da política fiscal ou extrafiscal que fundamentou a concessão do benefício (isenção total ou

32 CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 57.

parcial, redução da base de cálculo, atribuição de créditos presumidos etc.)

Diante de um privilégio odioso, sem qualquer respaldo de interesse público, os favorecidos devem ter estas situações analisadas pelo Poder Judiciário. Se for verificado que a arbitrariedade está não na própria existência do benefício fiscal, mas sim na vedação de este ser usufruído por outros contribuintes na mesma situação daqueles que foram contemplados pela lei, a solução mais razoável parece mesmo a de estender tal benefício. Não há que se falar, aqui, em atuação do legislador positivo, pois, então, estará em jogo o ferimento de um direito fundamental cuja reparação não pode ficar à mercê de considerações formais.

A tributação não pode impedir a concorrência. Alguns contribuintes podem conseguir uma liminar no sentido de serem dispensados do pagamento de um imposto ou de parte de um imposto, por conta do tratamento desigual. Esta liminar pode vigorar durante anos. Ao mesmo tempo, outros contribuintes não obtiverem uma liminar, em se tratando de situação idêntica. Aqui deve ser observado que tributação não pode impedir a concorrência e a livre iniciativa.

As cargas tributárias, na prática, em razão de uns conseguirem a liminar e outros não, ficarão diferenciadas, possibilitando uma desigualdade e, conseqüentemente, provocando uma concorrência desleal.

Cabe ao legislador exonerar motivadamente, sob pena do Poder Judiciário, se provocado, retirar a eficácia à exoneração desmotivada, contra a Constituição Federal.

Para alguns juristas, a parte prejudicada pode pleitear em juízo a equiparação com aqueles que foram beneficiados pela liminar, em nome do princípio constitucional que veda a concorrência desleal.³³

O juiz que negou a liminar pode continuar considerando que o comerciante não tem razão, e esta pode ser mesmo a solução final, mas em nome de uma tributação justa (princípio do não confisco) deve estender os benefícios conseguidos pelos outros, aqueles que litigam no processo em que ele atua.

O critério discriminatório não pode ser arbitrariamente adotado pelo legislador. Ao excluir ou incluir alguém, de determinado grupo de pessoas às quais se dirige uma norma qualquer, o legislador deve adotar um critério que tenha relação lógica com a inclusão ou a exclusão. Há certas situações em que o legislador está autorizado a tratar desigualmente aos iguais, sem ofensa ao princípio, tais são os casos de extrafiscalidade e do poder de polícia. A extrafiscalidade é a utilização dos tributos para fins outros que não os da simples arrecadação de meios para o Estado. Assim o tributo atua como instrumento de políticas econômicas, sociais, culturais entre outros. O poder de polícia dá meios para os legisladores, inclusive fiscais, para limitar direito, in-

³³ Esta é a posição de VARGAS, Jorge de Oliveira. *Princípio de não confisco como garantia constitucional da tributação justa*. Curitiba: Juruá, 2004, p. 161.

teresse ou liberdades em benefício da moral, do bem-estar da saúde. No entanto, não contraria o princípio da isonomia uma tributação excessiva caracterizada pelos consumos nocivos.

O que foi aprovado pelo legislador pode ser critério justo ou injusto para fins de isenção ou de incentivos fiscais. Por isso, a aplicação do princípio da isonomia ficará na dependência dos critérios da justiça, do princípio da razoabilidade e da proporcionalidade.

Tal medida é importante para o equilíbrio regional, propiciando também a eliminação da guerra fiscal, incentivando o investimento e estimulando o crescimento de zonas menos desenvolvidas do País.

O princípio da igualdade, estatuído no artigo 5º da Constituição como direito e garantia fundamental, configura limitação constitucional ao poder de tributar. A igualdade se coloca como um dos pilares que sustentam o Estado Democrático de Direito. Sem a igualdade não há que se falar em democracia.

No entanto, as desigualdades existem e decorrem da própria natureza. Devem, porém, ser minimizadas pelo Estado no desempenho de suas funções, sempre à luz da Constituição Federal.

Ao dispor da igualdade no âmbito tributário, é necessário considerar outros aspectos tributários como o princípio da capacidade contributiva, as imunidades, isenções e benefícios fiscais e não confisco entre outros.

Considera-se justa a tributação que atenda aos princípios constitucionais da isonomia, da capacidade contributiva, da equidade, da distribuição da carga tributária, da generalidade, da progressividade e da não confiscatoriedade.

Considerações finais

A gestão ecológica implica numa política ambiental onde o país determina, organiza e busca por em prática, diversas ações que visam a preservação e o melhoramento da vida das pessoas.

A Constituição Federal alberga dois princípios aparentemente conflitantes. O inciso II do artigo 3º determina que um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil é garantir o desenvolvimento nacional. E o artigo 225 prevê a proteção ambiental, nos termos ali descritos.

Convém ressaltar que o Estado deve incentivar o desenvolvimento. Deve ser observado que o conceito de desenvolvimento adotado pelo constituinte é um conceito moderno (art. 225). Referido conceito apresenta o desenvolvimento como crescimento econômico, o desenvolvimento como desregulamentação e a redução do papel do Estado e o desenvolvimento com a globalização e o desenvolvimento como direito humano inalienável, e o meio ambiente equilibrado, como ressalta o artigo 170.

O Brasil apresenta desequilíbrios regionais expressivos, sendo, portanto, necessários instrumentos que viabilizem a

correção desse cenário, estabelecendo mecanismos que promovam um novo equacionamento das vantagens comparativas para a realização de investimentos produtivos.

O planejamento do desenvolvimento das cidades deve ser adequado, com a distribuição espacial da população e com as atividades econômicas do Município e do território sob a área de sua influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente.

Cabe ao Governo Municipal traçar as metas para um ordenamento do espaço físico da cidade, de forma a que a mesma possa cumprir a sua função social, com vistas ao desenvolvimento econômico. O fundamental é que os tributos podem ser utilizados para mudar hábitos incompatíveis com a preservação do meio ambiente.

A Constituição de 1988 inovou no cenário brasileiro na área do Direito Ambiental, abrindo novos espaços para as ações de proteção ao meio ambiente e, no que se refere aos direitos e garantias individuais, à organização do Estado, à tributação e, ainda, à ordem econômica e social do País.

Referida Constituição não estabeleceu nenhum tributo ambiental específico, embora possibilite, no seu texto, condições nas espécies tributárias já existentes, para estabelecer mecanismos e instrumentos de tributação, enfocando o meio ambiente para efeito de preservação a ele dirigida.

Tem-se também que não há necessidade de criar novos tributos e, sim, distribuir adequadamente os recursos arre-

cadados previstos no Sistema Tributário Nacional vigente para atender finalidades ambientais. Desta forma, os recursos devem ser aplicados na implementação de políticas públicas em todos os níveis de governo, para oferecer melhores condições para compatibilizar o direito ao desenvolvimento com o direito à proteção do meio ambiente, garantidos constitucionalmente.

É preciso que o meio ambiente seja preservado, não através de uma tributação acentuada e sim com estímulos ou benefícios, entre eles destacando-se aqueles projetos que contemplam planejamentos ambientais que preservem e recuperem o meio ambiente degradado.

Seja qual for o objeto da aplicação da tributação ambiental, a sua regulamentação deverá ser discutida em profundidade, analisando-se detalhadamente todos os aspectos econômicos e ambientais pertinentes, de forma que a tributação ambiental seja realmente eficiente e gere os benefícios sociais esperados.

Diante de um privilégio odioso, sem qualquer respaldo de interesse público, os favorecidos devem ter estas situações analisadas pelo Poder Judiciário. Se for verificado que a arbitrariedade está não na própria existência do benefício fiscal, mas na vedação de este ser usufruído por outros contribuintes, na mesma situação daqueles, a solução mais razoável parece mesmo a de estender tal benefício.

Bibliografia

ALMEIDA, Maria Cecília Ladeira de. A tutela ambiental como instrumento da garantia do desenvolvimento na ordem constitucional. *Revista da Faculdade de Direito da Fundação Armando Penteado*. Ano I, n. 1, 2002.

ALTAMIRANO, Alejandro C. El derecho constitucional a un ambiente sano, derechos humanos y su vinculación com el Derecho Tributário. In: MARINS, James (Coord.) *Tributação & meio ambiente*. Livro 2. Curitiba: Juruá, 2002.

AMARAL, Paulo Henrique do. *Direito tributário ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

ANTUNES, Paulo Bessa. *Direito ambiental*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1998.

ARAUJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. *Tributação ambiental e reforma tributária*. Câmara dos Deputados, agosto de 2003, Meio Ambiente, Organização Territorial, Desenvolvimento Urbano e Regional. Brasília-DF.

BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria geral do direito tributário*. São Paulo: Saraiva, 1963.

CALIENDO, Paulo. Direito tributário e análise econômica do direito. uma visão crítica. *Cadernos Direito GV*, v. 5, n. 2, março 2008.

CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. 3 ed. São Paulo: Max Limonad, 2007.

DERZI, Misabel. Família e Tributação. A vedação constitucional de se utilizar o tributo com efeito de confisco. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, Belo Horizonte, v. 32, 1989.

DOMINGUES, José Marcos (Coord.). *Direito tributário e políticas públicas*. São Paulo: MP Editora, 2008.

ELALI, André. *Tributação e Regulação Econômica*. São Paulo: MP, 2007.

FARIA, Luiz Alberto Gurgel de. *A extrafiscalidade e a concretização do princípio da redução das desigualdades regionais*. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

FARIAS, Paulo José Leite. *Competência federativa e proteção ambiental*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris. 1999.

FERRAZ, Roberto. (coord.) *Princípios e limites da tributação 2*. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

FLORIDO, Irineu. *A repercussão econômica dos impostos*. Rio de Janeiro: Líber Júrís, 1987

HENRIQUES, Elcio Fiori. *Os Benefícios fiscais no direito financeiro e orçamentário*. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

KIRZNER, Vânia. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano. Disponível em: www.jus.com.br/doutrina

LEONETTI, Carlos Araújo. Humanismo e tributação: um caso concreto. Disponível em: <http://www.idtl.com.br/artigos/68.html>.

MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de direito tributário*. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

MACHADO, Paulo Affonso. *Direito ambiental brasileiro*, 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MARTINS, Rogério Vidal Gandra da Silva. *A política tributária como instrumento de defesa do Contribuinte*. A Defesa do Contribuinte no Direito Brasileiro. São Paulo: IOB, 2002.

MELLO, Gustavo Miguez de. Uma visão interdisciplinar dos problemas jurídicos, econômicos, sociais, políticos e administrativos relacionados com uma reforma tributária. In: *Temas para uma nova estrutura tributária no Brasil*. Rio de Janeiro: Mapa Fiscal Editora, Sup. Esp. I Congresso Bras. de Direito Financeiro, 1978.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 5. ed. São Paulo: RT, 1981.

MILARÉ, Édís. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco*. São Paulo: 5 ed., Revista dos Tribunais, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 5. ed. São Paulo: RT, 1981, p. 424.

MILARÉ, Edis. *Direito do ambiente*. 2. ed. São Paulo: RT, 2001, p. 223.

MINICHIELLO, André Luiz Ortiz; RIBEIRO, Maria de Fátima. O município brasileiro e a proteção ao meio ambiente no desenvolvimento econômico sustentável à luz do estatuto da cidade. In: PAULA, Alexandre Sturion de (Coord.). *Dimensões de direito público*. Campinas: Editora Russel, 2006, p. 43-77.

MODÉ, Fernando Magalhães. *Tributação ambiental: a função do tributo no meio ambiente*. Curitiba: Juruá, 2004.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MORAES, Germana de Oliveira. Palestra ministrada no *Seminário sobre Reforma Tributária*, promovida pelo Conselho da Justiça Federal e pelo Superior Tribunal de Justiça, Fortaleza-CE, em março de 2003, mimeo.

MUKAI, Toshio. *Direito Ambiental sistematizado*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992.

OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. *Direito tributário e meio ambiente: proporcionalidade, tipicidade aberta, afetação da receita*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

PAULA, Jônatas Luiz Moreira de (Coord.). *Direito ambiental e cidadania*. Leme: Mizuno, 2008.

PEREIRA, Manuel Henrique de Freitas. *Fiscalidade*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2011.

PEZZI, Alexandra Cristiana Giacomet. *Dignidade da Pessoa Humana: mínimo existencial e limites à tributação no estado democrático de direito*. Curitiba: Juruá Editora, 2008.

RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes (Coord.) *Estudos de Direito Tributário*. Manaus: Editora Caminha Consultoria, 2006.

RIBEIRO, Maria de Fátima (Coord.). *Direito tributário e segurança jurídica*. São Paulo: MP Editora, 2008.

RIBEIRO, Maria de Fátima; FERREIRA, Jussara S. Assis B. N. *Reflexões sobre a tributação ambiental como instrumento de políticas públicas para o desenvolvimento econômico sustentável*. São Paulo: Editora Malheiros, 2005.

SANTOS, António Carlos dos; GONÇALVES, Maria Eduarda; MARQUES, Maria Manuel Leitão. 6. ed. Coimbra: Almedina, 2011.

SCAFF, Fernando F. *Constitucionalismo, tributação e direitos humanos*. São Paulo: Renovar, 2007.

- SCAFF, Fernando F., TUPIASSU, Livia V. C. *Tributação e políticas públicas: O ICMS Ecológico*, Lúmen Júris, Rio de Janeiro, 2007.
- SEBASTIÃO, Simone Martins. *Tributo Ambiental: extrafiscalidade e função promocional do direito*. Curitiba: Juruá Editora, 2006.
- SEGUNDO, Rinaldo. O orçamento público, os tributos e o meio ambiente. Texto extraído do *Jus Navigandi*. Disponível em: www.jus.com.br.
- SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.
- SOARES, Guido Fernando Silva. *Direito internacional do meio ambiente: emergência, obrigações e responsabilidades*. São Paulo: Atlas, 2001.
- SOUZA, Paulo Roberto Pereira de; RIBEIRO, Maria de Fatima; FERREIRA, Jussara S. A. Borges Nasser (coords.). *Tutela jurídica do meio ambiente e desenvolvimento*. São Paulo: Arte & Ciência, 2010.
- SPAGOLLA, Vânia Senegalia Morete. Tributação ambiental e sustentabilidade. In: FERREIRA, Jussara Suzi Assis Borges Nasser; RIBEIRO, Maria de Fátima. *Empreendimentos econômicos e desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Arte & Ciência, 2008.
- TORRES, Heleno T. (Coord.) Direito tributário ambiental. In: RIBEIRO, Maria de Fátima Ribeiro; FERREIRA, Jussara Suzi Assis Borges Nasser. *Reflexões sobre a Tributação Ambiental como Instrumento de Políticas Públicas para o Desenvolvimento Econômico Sustentável*. São Paulo: Malheiros, 2005.
- TORRES, Heleno T. (Coord.) *Direito tributário e ordem econômica*. São Paulo: Quartier Latin, 2010.
- VARGAS, Jorge de Oliveira. *Princípio de não confisco como garantia constitucional da tributação justa*. Curitiba: Juruá, 2004.

WAGNER, José Carlos Graça. *Tributação social do trabalho e do capital*. São Paulo: Resenha Tributária, 1982.

VINHA, Thiago Degelo; RIBEIRO, Maria de Fátima. Efeitos socioeconômicos dos tributos e sua utilização como instrumento de políticas governamentais. In: PEIXOTO, Marcelo Magalhães; FERNANDES, Edison C. (Coords.). *Tributação, justiça e liberdade*. Curitiba: Juruá, 2005.

ZANOTI, Luiz Antonio Ramalho. *Empresa na ordem econômica: princípios e função social*. Curitiba: Juruá, 2009.

EDUCAÇÃO BRASILEIRA FACE AO CONTEXTO DA NOVA ORDEM MUNDIAL

Walkiria Martinez Heinrich Ferrer

No contexto do processo de *globalização* podemos visualizar um aspecto que pode ser considerado positivo, ou seja, a valorização da educação como uma das condições indispensáveis para o desenvolvimento econômico do país. No momento atual, a educação, ainda que sua reestruturação esteja voltada ao campo empresarial, deixou de ocupar a posição de prioridade secundária nas reformas políticas e nas aspirações da sociedade civil.

Nos principais veículos de comunicação do país podem ser encontradas diversas matérias relativas ao campo educacional. Questões como taxa de analfabetismo, prioridade à educação básica, formas diferenciadas de captação de recursos e, principalmente, sistemas de avaliação dos diversos níveis destacam-se em reportagens e cadernos especiais.

Quando da aprovação da nova lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em dezembro de 1996, o jornal *O Estado de S. Paulo* publicou um editorial em que, além de uma análise da nova Lei, ressalta a importância atribuída ao campo educacional no contexto globalizado:

Resta, agora, verificar se a nova Lei de Diretrizes e Bases (LDB), enquanto instrumento normativo será capaz de criar as condições para que a educação no Brasil dê o salto qualitativo que se faz indispensável para que o País possa vencer os obstáculos em que o impedem de ingressar de fato no mundo da modernidade e da globalização.¹

Posição compartilhada pelo jornal *Folha de S. Paulo*, pois em editorial coloca que:

A aprovação da nova legislação talvez coincida com um momento que se percebe mais claramente que os projetos para um país modernizado passam necessariamente pela intensiva escolarização de seus cidadãos.²

Esta tendência de valorização do campo educacional evidenciou-se com frequência em propagandas do governo federal com relação às medidas implementadas nesta área, em propostas de organizações não governamentais, como também em campanhas veiculadas pelos meios de comunicação de massa, como exemplo, *Brasil 500 anos - Todos pela Educação*.

Organismos internacionais ressaltaram a importância da educação como fator principal do desenvolvimento de uma nação. O conteúdo das propostas do Banco Mundial para uma reforma no sistema educacional brasileiro enaltecia o papel da educação na nova ordem mundial, tendo em vista as transformações decorrentes da evolução tecnológica.

1 A Lei de Diretrizes e Bases da Educação, *O Estado de S. Paulo*, 23/12/96, p. A-3
2 A nova lei do ensino. Editorial. *Folha de S. Paulo*, 21/12/96, p. 1-2.

El desarrollo industrial y la reestructuración de los sectores productivos, los cambios en las relaciones de comercio internacional, las reformas económicas y los adelantos tecnológicos durante el decenio de 1980 tienen, todos ellos, importantes ramificaciones tanto para la educación como para el mercado de trabajo en el futuro... La apertura de los mercados en todo el mundo y la rápida corriente de bienes y de ideas de un país a otro están creando muchas oportunidades nuevas para la gente. Esos cambios han dado origen a enormes transformaciones en los mercados de trabajo y han planteado nuevas exigências a los sistemas educacionales.³

Segundo Rosa Maria Torres, desde o início da atuação do Banco Mundial na área de educação, este organismo vem ampliando sua participação em atividades de pesquisa, assistência técnica, assessoria na formulação de políticas educacionais e auxiliando na captação de recursos externos para investimentos no setor educacional.⁴

No bojo do chamado processo de *globalização*, a educação sofre uma interferência direta da mundialização do capital financeiro. A reestruturação econômica, tanto dos países líderes em desenvolvimento quanto das chamadas economias “emergentes”, impõe novas determinações ao campo educacional, em especial ao ensino superior, conferindo-lhe novos papéis a serem desempenhados na nova ordem mundial. Em decorrência deste contexto, juntamente com a reestruturação eco-

³ BANCO MUNDIAL, *Prioridades y Strategias para la Educación*, Banco Mundial, 1995.

⁴ TORRES, Rosa Maria. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: TOMMASI, L. D.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Org. *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 1996

nômica dos países inseridos no processo, ocorre uma reestruturação do universo do ensino superior, gerada por sua aproximação com o processo produtivo capitalista.

1 A integração entre ensino superior e processo produtivo: novas determinações diante das transformações do contexto econômico

A reestruturação capitalista propiciou profundas alterações no processo produtivo, tendo como consequência imediata alterações no próprio mundo do trabalho. A atual conjuntura econômica pressupõe uma mão de obra capaz de acompanhar a demanda gerada pelas transformações do processo produtivo, sendo mais flexível às inovações tecnológicas e às novas determinações impostas pelo mercado de trabalho:

Surgem novos perfis de qualificação de mão de obra. Inteligência e conhecimento, parecem ser variáveis-chave para a modernização e a produtividade do processo de trabalho, como também capacidade de solucionar problemas, liderar, tomar decisões e adaptar-se a novas situações.⁵

A questão da qualificação da mão de obra nos remete à precedência, na sociedade atual, do que Frigotto denomina “capital humano”, que se configura como “função de saúde, conhecimento e atitudes, comportamento, hábitos, dis-

⁵ MELLO, Guiomar Namó de. *Cidadania e competitividade: desafios educacionais do terceiro milênio*. São Paulo, Cortez, 1997, p. 37.

ciplina, ou seja, a expressão de um conjunto de elementos adquiridos, produzidos e que, uma vez adquiridos, geram a ampliação da capacidade do trabalho e, portanto, de maior produtividade”.⁶

Segundo esta concepção, o investimento na formação de “capital humano”, por parte dos países subdesenvolvidos, acarreta a formação de mão de obra mais qualificada e, conseqüentemente, promove um crescimento econômico mais acelerado. Com relação ao crescimento individual propicia uma ascensão social aos que investem em educação e treinamento qualificados.

Portanto, esta necessidade de formação de uma mão de obra que atenda a demanda gerada pelas transformações da reprodução do capital pressupõe uma aproximação dos centros originários de formação de conhecimento, ou seja, as universidades e os institutos de pesquisa, ao processo produtivo. Na “sociedade do conhecimento” são impostas novas determinações à área educacional e, especialmente, ao ensino superior.

No contexto da reestruturação capitalista, as “funções”, assim como as estruturas administrativa e financeira, das instituições de ensino superior estão sujeitas a sofrer transformações. Segundo João dos Reis, é possível visualizar algumas destas tendências, no sentido de que

⁶ FRIGOTTO, Gaudêncio. Os delírios da razão: crise do capital e metamorfose conceitual no campo educacional. In: GENTILI, Pablo (Org.). *Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação*. Petrópolis: Vozes, 1997, p. 92.

as demandas emergentes da Terceira Revolução Industrial deverão impor à universidade mudanças no seu conteúdo, na sua forma de gestão e nas suas relações com outras instituições universitárias ou de outros setores.⁷

Uma tendência apontada pelo autor diz respeito à reorganização em blocos das instituições de ensino superior, o que significa uma internacionalização dos sistemas de ensino superior. Da mesma forma em que se verifica uma acirrada competitividade entre os sistemas produtivos, também pode ser visualizada uma competitividade entre os sistemas produtores de pesquisa, que se expressa na competição intra-blocos.

Neste sentido pode ser citado o Sistema de Informação em Educação no Mercosul, cuja implementação foi aprovada na X Reunião de Ministros, realizada em junho de 1996. Este sistema contém informações sobre ações (projetos e planos) conjuntas dos países membros do Mercosul, além de dados sobre os sistemas educacionais nacionais. Dentre as experiências realizadas neste sentido podem ser citadas a Rede de Integração e Mobilidade Acadêmica (RIMA), Rede Latino-Americana de Comunicação de Dados da Educação Tecnológica (REDELET), Sistema de Informações Culturais da América Latina e do Caribe (SICLAC), Sistema de In-

⁷ SILVA JUNIOR, João dos Reis. Tendências do ensino superior diante da atual reestruturação do processo produtivo. In: CATANI, Afrânio Mendes. *Universidade na América Latina: tendências e perspectivas*. São Paulo: Cortez, 1996, p.23.

formação da Amazônia (SIAMAZ) e Rede Latino-Americana de Informação e Documentação em Educação (REDUC).

No âmbito da nova ordem mundial, o aumento da produtividade e competitividade tornou-se um imperativo para o objetivo da inserção na economia mundial, tanto para os países desenvolvidos economicamente como para aqueles cujas economias estão “emergindo”.

Neste contexto, o conhecimento assume um grande valor econômico, que se expressa por meio de investimentos na pesquisa aplicada, principalmente em ciência e tecnologia. Esta é uma questão que parece apontar outra tendência deste nível de ensino, ou seja, está se delineando a

priorização das áreas científicas mais próximas do setor produtivo em detrimento das demais (...). Já mostram isso as fundações ligadas às instituições de ensino superior prestadora de serviços às empresas industriais e os diversos projetos de parceria entre empresa e universidade existentes.⁸

Como exemplo dessa orientação é possível citar o recente programa realizado pelo governo federal e organismos de fomento à pesquisa, o programa “Ciência sem fronteiras”, criado em 26 de julho de 2011:

Ciência sem Fronteiras é um programa que busca promover a consolidação, expansão e internacionalização da ciência e tecnologia, da inovação e da competitividade brasileira por meio do inter-

⁸ SILVA JUNIOR, João dos Reis. Tendências do ensino superior diante da atual reestruturação do processo produtivo. In: CATANI, Afrânio Mendes. *Universidade na América Latina: tendências e perspectivas*. São Paulo: Cortez, 1996, p. 27.

câmbio e da mobilidade internacional. A iniciativa é fruto de esforço conjunto dos Ministérios da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e do Ministério da Educação (MEC), por meio de suas respectivas instituições de fomento – CNPq e Capes –, e Secretarias de Ensino Superior e de Ensino Tecnológico do MEC.(...) Concebido com o foco na tecnologia e inovação, o Programa Ciência sem Fronteiras tem entre os seus objetivos o incremento da competitividade das empresas brasileiras.⁹

O Programa Ciência sem Fronteira objetiva a concessão de até 75 mil bolsas ao longo de quatro anos de programa. Em um ano da implantação do programa CsF, os dados demonstram um total de 1.233 bolsas de estudo, distribuídas em diferentes modalidades:

Bolsas Concedidas pela CAPES e pelo CNPq, por modalidade e por país, no Programa Ciência sem Fronteiras

| País | Graduação Sanduíche | Doutorado Sanduíche | Pós-Doutorado | Doutorado Pleno | Estágio Sênior | Total |
|---------------|---------------------|---------------------|---------------|-----------------|----------------|-------|
| Alemanha | 68 | 18 | 8 | 5 | 1 | 100 |
| Argentina | 0 | 5 | 1 | 0 | 0 | 6 |
| Austrália | 9 | 4 | 4 | 5 | 0 | 22 |
| Áustria | 2 | 3 | 3 | 0 | 0 | 8 |
| Bélgica | 3 | 5 | 2 | 2 | 1 | 13 |
| Canadá | 19 | 15 | 11 | 8 | 1 | 54 |
| Chile | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| China | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| Coreia do Sul | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 |
| Dinamarca | 4 | 2 | 0 | 0 | 0 | 6 |
| Escócia | 6 | 1 | 0 | 0 | 1 | 8 |
| Espanha | 24 | 25 | 11 | 4 | 0 | 64 |

⁹ Programa Ciência sem fronteiras, disponível em: <<http://www.cienciasemfronteiras.gov.br/web/csf/o-programa>>. Acesso em: 2 jul. 2012.

| País | Graduação Sanduíche | Doutorado Sanduíche | Pós- Doutorado | Doutorado Pleno | Estágio Sênior | Total |
|-----------------------------|------------------------|------------------------|-------------------|--------------------|-------------------|-------|
| Estados Unidos | 100 | 74 | 64 | 18 | 10 | 266 |
| Finlândia | 4 | 0 | 0 | 0 | 1 | 5 |
| França | 331 | 31 | 11 | 5 | 1 | 379 |
| Grécia | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Holanda | 3 | 6 | 3 | 4 | 0 | 16 |
| Hong Kong | 3 | 0 | 0 | 0 | 1 | 4 |
| Inglaterra | 6 | 12 | 25 | 16 | 6 | 65 |
| Itália | 14 | 4 | 0 | 2 | 1 | 21 |
| Japão | 2 | 0 | 1 | 0 | 0 | 3 |
| México | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Noruega | 0 | 3 | 0 | 0 | 0 | 3 |
| Nova Zelândia | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 2 |
| Polónia | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Porto Rico | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| Portugal | 114 | 23 | 12 | 12 | 0 | 161 |
| Rep. Tcheca | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Suécia | 1 | 4 | 0 | 0 | 1 | 6 |
| Suíça | 3 | 3 | 0 | 1 | 0 | 7 |
| Total por Modalidade | 724 | 244 | 157 | 83 | 25 | 1233 |

Fonte: Programa CsF – Site oficial¹⁰

Desde o início de sua implantação, o Programa CsF determina “áreas de interesse”, denominadas áreas prioritárias:

No programa Ciência sem Fronteiras, as áreas prioritárias são:

- Engenharias e demais áreas tecnológicas;
- Ciências Exatas e da Terra;
- Biologia, Ciências Biomédicas e da Saúde;

¹⁰ Programa Ciência sem fronteiras, disponível em <<http://www.cienciasemfronteiras.gov.br/web/csfl/estatisticasindicadores>>. Acesso em: 2 jul. 2012.

- Computação e Tecnologias da Informação;
- Tecnologia Aeroespacial;
- Fármacos;
- Produção Agrícola Sustentável;
- Petróleo, Gás e Carvão Mineral;
- Energias Renováveis;
- Tecnologia Mineral;
- Biotecnologia;
- Nanotecnologia e Novos Materiais;
- Tecnologias de Prevenção e Mitigação de Desastres Naturais;
- Biodiversidade e Bioprospecção;
- Ciências do Mar;
- Indústria Criativa (voltada a produtos e processos para desenvolvimento tecnológico e inovação);
- Novas Tecnologias de Engenharia Construtiva;
- Formação de Tecnólogos.¹¹

Da parceria universidade-empresa surge uma outra questão relativa à reestruturação das instituições de ensino superior diante das transformações do contexto econômico, ou seja, a prática da “pesquisa por encomenda”. Em substituição à pesquisa acadêmica tradicional, sem delimitações de tema, tempo ou imediatividade de aplicação dos resultados, toma forma um tipo específico de pesquisa acadêmica, aquela que

¹¹ Programa Ciência sem fronteiras, disponível em: <<http://www.cienciasemfronteiras.gov.br/web/csf/areas-prioritarias>> Acesso em: 2 jul. 2012.

produz conhecimento de utilidade imediata, com “destinatário conhecido, cronogramas de trabalho definidos e prazos de entrega de resultados predeterminados”.¹²

As pesquisas ditas “por encomenda” são realizadas por acadêmicos que visam atender a determinada exigência do setor produtor, embora seu desenvolvimento esteja apoiado na estrutura das instituições de ensino superior. Nestes casos, não se trata de

um artigo científico, um elemento para discussão e finalmente para o conhecimento público, mas um resultado (produto ou processo) que responde às demandas de um cliente que contratou um trabalho de pesquisa específico para produzir alguma coisa no mercado de bens e serviços.¹³

Neste contexto, torna-se possível visualizar a precedência do valor econômico da pesquisa acadêmica em detrimento de seu valor intelectual. Neste último caso, existe uma perspectiva de divulgação dos resultados, proporcionando ao pesquisador certa compensação profissional e pessoal. Já nas pesquisas encomendadas pela indústria, há a extrema necessidade do sigilo dos resultados obtidos, porque disso depende a sua valorização no mercado competitivo. O pesquisador perder parte de sua autonomia na condução dos trabalhos relativos à pesquisa, pois deve seguir um cronograma previamente estipulado pelo contratante.

12 VESSURI, Hebe M. C. Acadêmicos empresários: por que e como alguns professores escolhem trabalhar com o setor produtivo a partir do meio acadêmico. In: PAIVA, Vanilda; WARDE, Miriam Jorge. *Dilemas do ensino superior na América Latina*. Campinas: Papirus, 1994, p. 101.

13 Op. cit.

A aproximação dos centros originários do conhecimento com o setor produtivo capitalista provoca o que Silva Júnior¹⁴ denominou “política do curto-prazismo”, ou seja, a imediatividade da aplicação dos resultados de uma pesquisa científica, a fim de acompanhar o dinamismo das transformações acarretadas pelos avanços tecnológicos, que acabam conferindo-lhe um caráter utilitário.

O atual contexto impõe novas exigências às instituições acadêmicas, especialmente no que diz respeito à agilidade na transmissão do conhecimento e capacidade de acompanhar as suas inovações:

O que distinguirá as sociedades (e também distinguirá as pessoas) será sua atitude e suas possibilidades de acesso ao conhecimento. Muitas das novas oportunidades que as sociedades terão serão definidas pelas suas diferentes possibilidades de aprender rapidamente ou aprender lentamente.¹⁵

Esta aproximação entre as instituições universitárias e o processo produtivo, com a conseqüente valorização econômica do conhecimento, denominada por alguns autores como “revolução acadêmica”, dá-se no bojo de uma outra revolução, a das novas tecnologias de informação e da comunicação. Os avanços tecnológicos nesta área impuseram

14 SILVA JÚNIOR, João dos Reis. Tendências do ensino superior diante d a atual reestruturação do processo produtivo. In: CATANI, Afrânio Mendes. *Universidade na América Latina: tendências e perspectivas*. São Paulo: Cortez, 1996.

15 GUADILLA, Carmem García. Identificação das mudanças no discurso sobre a universidade latino americana. In PAIVA, Vanilda; WARDE, Miriam Jorge. *Dilemas do ensino superior na América Latina*. Campinas: Papyrus, 1994, p. 61.

novas determinações ao processo de sistematização e transmissão do conhecimento, reestruturando as formas acadêmicas tradicionais.

Os novos conhecimentos e informações, assim como a velocidade com que novas tecnologias de comunicação permitem disseminá-los e processá-los, constituem um desafio para o ritmo do sistema educativo em transmitir instrumentos e conteúdos de aprendizagem.¹⁶

Diante da imediaticidade da difusão e da transformação do conhecimento, propiciadas pelo grande desenvolvimento e disseminação das inovações tecnológicas de informação e comunicação, os mecanismos de transmissão e assimilação deste conhecimento também estão sofrendo alterações. Surgem novas formas de aprendizagem, desenvolvidas por setores da sociedade civil que são externos à área educacional, como o caso de empresas, sindicatos e outras associações que atualmente estão desenvolvendo projetos educacionais.

A rapidez com que se desenvolveu a tecnologia de informação e comunicação propiciou uma variedade de transformações para a área educacional. O avanço da rede mundial de computadores (Internet) possibilitou a diminuição das barreiras entre educação formal e informal, com novas formas de circulação de conhecimento, como também mudanças na metodologia de aprendizagem e diminuição da barreira geográfica da educação.

¹⁶ MELLO, Guiomar Namó de. *Cidadania e competitividade: desafios educacionais do terceiro milênio*. São Paulo: Cortez, 1997, p. 37.

A exposição de algumas destas tendências de transformações do ensino superior na atualidade justifica-se pela necessidade de contextualizar a reestruturação do universo universitário, em que o modelo tradicional de condução da política educacional está sendo substituído por novas bases, principalmente com relação aos novos papéis em que o Estado vem desempenhando, pois de um Estado “protetor”, ou então o que Durhan chama de “incrementalista” ou “bem-feitor”, está se transformando em um Estado “regulador” e, no que diz respeito ao propósito desta pesquisa, em Estado “avaliativo”.

Para tanto, torna-se essencial estabelecer uma relação entre as atuais tendências verificadas para esse nível de ensino e sua “expressão política”, ou seja, o modelo neoliberal e a aplicação de algumas de suas orientações na formulação da política educacional.

2. O modelo neoliberal na orientação da política educacional

O processo de reestruturação do processo produtivo capitalista teve como consequência uma reestruturação política do Estado, alterando sua estrutura organizacional e institucional, como também as bases tradicionais onde se assentavam o chamado modelo keynesiano de Estado de Bem-Estar Social, no qual, ao menos em teoria, havia a tendência de realizar ações de caráter assistencial. O modelo neoliberal de

governo pressupõe a substituição das premissas do Welfare State às do *laissez faire*, enfatizando a tese do Estado mínimo.

A ideia balizadora do ideário neoliberal é a de que o setor público é responsável pela crise, pela ineficiência, pelo privilégio, e que o mercado e o privado são sinônimos de eficiência, qualidade e equidade. Desta ideia-chave advém a tese do Estado mínimo e da necessidade de zerar todas as conquistas sociais. Como o direito a estabilidade de emprego, o direito à saúde, educação, transportes públicos etc. Tudo isso passa a ser comprado e regido pela férrea lógica das leis do mercado.¹⁷

Segundo os postulados neoliberais o “Estado intervencionista”, “protetor”, gerou uma burocracia gigantesca e parasitária, no qual os serviços prestados pela esfera estatal se avolumaram até um ponto insustentável de governabilidade, provocando uma crise fiscal de proporções alarmantes. A fim de restabelecer o equilíbrio fiscal, torna-se necessário desobrigar o Estado do fornecimento de certos serviços, ou seja, transferir esta responsabilidade à iniciativa privada, ficando o poder público com a incumbência de fiscalizar as empresas que estiverem ofertando estes serviços.

A minimização da participação do Estado na área social e consequente aumento dos serviços ofertados pela iniciativa privada provocariam uma elevação na qualidade destes serviços, propiciado pela livre competição do mercado. Esta

¹⁷ FRIGOTTO, Gaudêncio. Os delírios da razão; crise do capital e metamorfose conceitual no campo educacional. In: GENTILI, Pablo (Org.) *Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação*. Petrópolis: Vozes, 1997, p.83-84.

orientação pressupõe a substituição do “Estado assistencialista” ao atualmente denominado “Estado regulador”.

Neste contexto podem ser visualizadas diversas interpretações, como aquelas que acreditam que a condução da política educacional segundo os postulados neoliberais é o melhor caminho, ou então o caminho possível, na atualidade. Por outro lado, opositores atestam que estas políticas poderão acarretar perdas para o sistema educacional em termos de qualidade e acesso de uma grande parcela da população.

Segundo Durhan, a atual crise financeira, presente tanto nas contas do governo quanto das instituições de ensino superior, não pode ser atribuída:

(...) simplesmente ao *neoliberalismo* ou a uma conspiração internacional liderada pelo Banco Mundial, A verdade é que existe uma necessidade premente de mudança do modelo, quer seja no sentido neoliberal quer seja em outro qualquer que se consiga criar, pois ele se tornou inviável nos termos em que tradicionalmente se cristalizou.¹⁸

Conforme a concepção da autora, a atual realidade pressupõe a falência do modelo anterior, chamado “modelo incrementalista” ou “Estado bem-feitor”, no qual tradicionalmente se assentavam as bases de sustentação do ensino superior no país. Determinado modelo tornou-se inviável pelo fato de exigir volumosos e crescentes recursos públicos des-

18 DURHAN, Eunice Ribeiro. A política para o ensino superior brasileiro ante o desafio do novo século. In: CATANI, Afrânio Mendes (Org.). *Novas perspectivas nas políticas de educação superior na América Latina no limiar do século XXI*. Campinas: Autores Associados, 1998, p.11

tinados à manutenção das instituições de ensino superior, abrangendo não somente os setores voltados ao ensino e pesquisa, mas também a manutenção das dependências físicas destas instituições. Este fato acarreta um conflito com outras áreas sociais mantidas por meio de fundos públicos, como transporte, habitação, saúde e outros:

(...) para o desenvolvimento econômico, social e cultural das sociedades modernas são fundamentais “universidades funcionais”, ou seja, que não se restrinjam apenas ao ensino de graduação e pesquisa, mas a uma multiplicidade de funções, como oferta de cursos de treinamento e aperfeiçoamento, cooperação com o setor produtivo para o desenvolvimento tecnológico, serviços de acessoria a órgãos públicos e privados, formação avançada em pós-graduação, e outros.¹⁹

A concepção de que o Estado deve suprir toda a demanda por ensino superior, incluindo ensino e pesquisa, ainda faz parte de reivindicações da década de 1950 e sua impossibilidade de aplicação deve-se à atual conjuntura econômica não só do Brasil, mas que também está presente nos países desenvolvidos. Soma-se a esta colocação “o fato de que, ao contrário do que acontece no setor privado, as instituições públicas, tanto as federais como as estaduais, não possuem nenhum interesse ou incentivo para promover o aumento de matrículas”.²⁰

19 DURHAN, Eunice Ribeiro. A política para o ensino superior brasileiro ante o desafio do novo século. In: CATANI, Afrânio Mendes (Org.). *Novas perspectivas nas políticas de educação superior na América Latina no limiar do século XXI*. Campinas: Autores Associados, 1998, p. 13.

20 Op. cit. p. 17.

Sem aprofundar a questão do “interesse” ou então a falta de recursos suficientes para aumentar a oferta de vagas nas instituições públicas estaduais ou federais, pois a complexidade do tema pressupõe um estudo à parte, o que pode ser verificado é uma nítida discrepância entre as matrículas efetuadas na rede pública e na rede particular com relação ao ensino superior, como demonstram os dados da tabela abaixo, no qual, tomando como exemplo o ano de 1996, do total de 634.236 vagas oferecidas no vestibular, a grande maioria, ou seja, 450.723 foram concedidas pela rede privada.

Evolução das Estatísticas do Ensino Superior no Brasil – Número de vagas oferecidas no vestibular por dependência administrativa - 1980/1996

| Ano | Total | Federal | Estadual | Municipal | Particular |
|------|---------|---------|----------|-----------|------------|
| 1980 | 404.814 | 65.406 | 33.618 | 27.916 | 277.874 |
| 1981 | 417.348 | 66.897 | 40.345 | 32.056 | 278.050 |
| 1982 | 421.231 | 66.136 | 40.699 | 34.298 | 280.098 |
| 1985 | 430.482 | 67.307 | 41.055 | 32.912 | 289.208 |
| 1986 | 442.314 | 68.188 | 43.650 | 38.421 | 292.055 |
| 1987 | 447.345 | 67.146 | 47.620 | 33.001 | 299.578 |
| 1988 | 463.739 | 68.370 | 52.480 | 28.943 | 313.946 |
| 1989 | 466.794 | 68.465 | 53.019 | 27.146 | 318.164 |
| 1990 | 502.784 | 70.881 | 55.232 | 28.896 | 347.775 |
| 1991 | 516.663 | 78.502 | 53.313 | 30.691 | 354.157 |
| 1992 | 534.847 | 80.411 | 56.292 | 34.345 | 363.799 |
| 1993 | 548.678 | 81.462 | 56.500 | 33.665 | 377.051 |
| 1994 | 574.135 | 85.017 | 58.501 | 33.935 | 396.682 |

| Ano | Total | Federal | Estadual | Municipal | Particular |
|------|---------|---------|----------|-----------|------------|
| 1995 | 610.355 | 84.814 | 61.352 | 31.979 | 432.210 |
| 1996 | 634.236 | 84.197 | 63.603 | 35.713 | 450.723 |

Fonte: MEC/INEP/SEEC - INEP - Censo Educacional

Dados recentes do Ministério da Educação retratam uma situação muito próxima à verificada acima, pois, de um total de aproximadamente 2.190.000 matrículas no ensino superior, a grande maioria foi realizada em instituições privadas de ensino superior:

Comparativo ingresso/concluintes no ensino superior – 2010

| IES | Federal | Estadual | Municipal | Privada | TOTAL |
|----------|----------------|----------------|---------------|------------------|------------------|
| Ingresso | 302.359 | 141.413 | 32.112 | 1.706.345 | 2.182.229 |

Fonte: Censo da Educação Superior 2010. MEC/Inep, 2011

Durante a segunda metade da década de 1990, as inquietações com relação ao ensino superior se expressaram na impossibilidade do Estado em suprir a demanda por este nível específico de ensino; portanto, uma das soluções propostas estaria em sua transferência à iniciativa privada.

Outra questão relativa à transferência dos serviços educacionais à iniciativa privada diz respeito à qualidade das instituições de ensino, pois, segundo esta concepção, pelo fato de a educação estar sujeita às mesmas regras observadas no mercado econômico, ou seja, à lei da oferta e procura, a concorrência entre as “empresas educativas” forçaria estas insti-

tuições a investir no aprimoramento dos serviços ofertados, provocando uma elevação na qualidade do ensino.

Nesse contexto, as escolas públicas, em número muito reduzido, seriam forçadas, pela concorrência com as particulares, a incorporar-se às regras do livre mercado com uma consequente elevação da qualidade. “Portanto, sua existência seria uma resultante da qualidade do serviço oferecido, e não somente do fato de pertencer a uma estrutura estatal”.

As escolas públicas seriam em número reduzido porque iriam suprir apenas as regiões onde a iniciativa privada não atendesse à demanda pelos serviços educacionais.

Portanto, o discurso do ideário neoliberal no campo educacional centrou-se na questão da obtenção da qualidade pela livre concorrência entre as empresas educativas, em detrimento da estagnação provocada pelo modelo anterior, ou seja, do estado “incrementalista, protetor, assistencialista”. Realmente não há como negar que há uma defasagem muito acentuada com relação à oferta de ensino superior entre a esfera estatal e a iniciativa privada, mas também é incontestável que a qualidade de ensino oferecida pelas instituições de ensino superior públicas federais e estaduais é muito superior às demais, podendo ser verificada pelos dados estatísticos obtidos por meio do Exame Nacional de Cursos, um dos mecanismos de avaliação dos cursos de graduação das instituições de ensino superior do país, que permaneceu como instrumento avaliativo até 2003, quando foi substituído pelo

atual Exame Nacional de Desempenho de Estudantes – ENADE.

Segundo o Relatório/Síntese do ENC/98, uma publicação do MEC/INEP, de um modo geral as instituições de ensino superior estaduais obtiveram conceitos A e B em 50% de seus cursos e as federais em praticamente 40%:

Conforme já acontecera nos Exames anteriores, os melhores desempenhos relativos em todas as áreas participantes do ENC-98 ficam com os cursos públicos estaduais ou federais. As federais destacam-se com o melhor desempenho relativo nas áreas de Administração, Letras e Matemática. Em todas as demais áreas, o melhor desempenho é dos cursos estaduais (...). Os cursos mantidos por instituições privadas obtiveram o segundo melhor desempenho relativo na área de Letras, apresentando desempenho mediano em todas as áreas.²¹

O discurso da falência do “Estado incrementalista” só tem razão de ser se visto pelo aspecto econômico, pois os sucessivos cortes orçamentários para as instituições de ensino superior ressaltam esta tendência, mas no que diz respeito à qualidade de ensino os dados demonstram uma situação distinta. Se na teoria a concorrência entre as instituições privadas de ensino superior, sob a ótica do livre mercado, pressupõe uma eficiência superior às estatais, os resultados obtidos pelos sucessivos instrumentos de avaliação do ensino

21 RELATÓRIO SÍNTESE 1998, Exame Nacional de Cursos, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, Brasília, 1998, p. 25.

superior demonstram que, na prática, pode ser observado um processo contrário.

3. O financiamento do ensino superior

Em conformidade ao ideário neoliberal de contenção de gastos públicos, a fim de restabelecer o equilíbrio fiscal, houve uma tendência de transferência à iniciativa privada do financiamento do ensino superior, justificada pela impossibilidade da aplicação de recursos públicos a esse nível de ensino para desenvolvimento de pesquisas e consequente captação de recursos externos. Esta orientação política esteve presente em um projeto de reestruturação estatal, protagonizado pelos técnicos do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), que “parece concretizar as orientações neoliberais quanto às restrições de gastos com as políticas sociais em geral e as políticas educacionais, em particular”.²²

O ajuste orçamentário realizado pelo Governo Federal, em 1998, foi responsável pelo corte de R\$ 248 milhões para o Ministério da Ciência e Tecnologia e acabou afetando de forma direta as agências financiadoras de pesquisa, pois este valor representou cerca de 19% do R\$ 1,2 bilhão previsto inicialmente. No caso do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), que distribui

²² SILVA JÚNIOR, João dos Reis. Tendências do ensino superior diante da atual reestruturação do processo produtivo. In: CATANI, Afrânio Mendes. *Universidade na América Latina: tendências e perspectivas*. São Paulo: Cortez, 1996, p. 25.

os recursos para as instituições de pesquisa, o corte orçamentário chegou a R\$ 16, 8 milhões.²³

A consequência imediata desta política de redução de recursos públicos no financiamento do ensino superior e consequente captação de recursos externos se expressam no aumento de financiamentos do tipo reembolsável, como também na diminuição da concessão de bolsas de estudos.

3.1 O Financiamento Estudantil - FIES

Até a Constituição de 1988, a captação de recursos para o sistema de crédito educativo provinha de um Fundo de Assistência Social, derivado de rendimentos de loterias. A partir daí, passou a ser operado com recursos diretos do Ministério da Educação, administrados pela Caixa Econômica Federal. No ano 1991, chegou a atender 75 mil estudantes de nível superior.

O Programa de Crédito Educativo (CREDUC), instituído no Brasil pela lei nº. 8.436 de 25 de junho de 1992, tinha como objetivo fornecer os recursos necessários aos estudantes carentes do curso universitário de graduação, desde que apresentassem um bom desempenho acadêmico. Visando à ampliação do crédito para um maior número de estudantes, com juros mais baixos e melhores condições de pagamento, o governo federal instituiu o Fundo de Financiamento ao Es-

²³ CORTE NA ÁREA DE CIÊNCIA CHEGA A R\$ 248 MILHÕES. *O Estado de S. Paulo*. 21/10/1998. Disponível em <[http://www.usp.br/agen/21out.htm#Corte na área de ciência chega a R\\$ 248 milhões](http://www.usp.br/agen/21out.htm#Corte%20na%20%C3%A1rea%20de%20ci%C3%AAncia%20chega%20a%20R%248%20milh%C3%B5es)> Acesso: 2 jul. 2012.

tudante de Nível Superior (FIES), pela Medida Provisória 1.827/99 em 27 de maio de 1999 e regulamentado pela Portaria do MEC nº. 860 de 27/05/1999.

A ampliação das condições de acesso à educação de nível superior constitui importante mecanismo de ascensão social, bem como de incremento da competitividade da economia brasileira neste final de século. Neste sentido, o Governo Federal, por intermédio do Ministério da Educação, vem implementando uma política de expansão da oferta de ensino superior, seja nas instituições a esta vinculada, seja no setor privado, onde o número de matrículas já supera um milhão. Tal expansão acontece em paralelo à construção de um sistema de avaliação qualitativa dos cursos.²⁴

A medida provisória condicionou a liberação do benefício ao desempenho das instituições de ensino em avaliações do MEC, como o Exame Nacional de Cursos. Esse previa o financiamento de até 70% do valor do curso, objetivando beneficiar os estudantes de universidades filantrópicas, que, após a nova Lei de Filantropia e consequente restrição das isenções previdenciárias, deixaram de receber bolsas de estudos. O FIES pretendia conceder 200 mil novos créditos a partir de julho, além de manter os 52.300 estudantes atendidos pelo CREDUC, dando prioridade para os cursos de ciências, biologia, física, química, matemática, letras, geografia e história.

²⁴ PESARO, Floriano. *Financiamento estudantil: financiando o futuro de bons alunos*. Ministério da Educação, 1999.

Os recursos necessários para o financiamento estudantil eram provenientes do Orçamento da União, de convênios e contratos de financiamento efetuados com organismos nacionais e internacionais. Um ponto inovador do FIES dizia respeito à distribuição dos riscos de inadimplência, pois, durante a vigência do CREDUC, o Governo Federal arcava com 100% dos riscos, com uma taxa de inadimplência de até 55%. Com o novo sistema de financiamento, o agente financeiro participa com 20% e as instituições de ensino superior com 5%.

3.2 A concessão de bolsas de estudo

Como exposto anteriormente, com a aproximação dos centros originários de pesquisas com o setor produtivo e a necessidade de restabelecer o equilíbrio fiscal, restringindo os recursos destinados ao seu financiamento, verificou-se uma diminuição na concessão de bolsas de estudo às instituições de ensino superior. As principais agências de fomento à pesquisa acadêmica restringiram a oferta com base em avaliações periódicas do aproveitamento destes recursos no desenvolvimento das pesquisas.

A recente portaria do CNPq sinaliza claramente a falência do financiamento público para Ciência e Tecnologia, refletindo a completa ausência de prioridade ao setor, contrapondo-se ao que seria desejável no momento (...) A SBPC não pode, mais uma vez, deixar de denunciar às forças vivas

da nação e à comunidade internacional, principalmente aos cientistas: a decisão do governo brasileiro de fazer cortes lineares nos recursos destinados às instituições de fomento científico é um golpe de misericórdia no sistema nacional de C & T; cortes lineares que atinjam a universidade pública também comprometem a formação de lideranças e a educação científica da juventude brasileira. O resultado poderá ser a exclusão do país do processo de competição internacional no próximo milênio.²⁵

Com um corte de R\$ 57 milhões em seu orçamento inicial, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) orientou sua política de concessão de bolsas com prioridade ao de doutorado. Tendo como argumento as necessidades impostas pelo atual contexto de formação de pesquisadores, esta agência financiadora vem reduzindo o número de bolsistas do mestrado. Foram canceladas as bolsas vinculadas a cursos de mestrado que obtiveram as classificações mais baixas (1 e 2) na avaliação feita pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). As bolsas dos cursos com classificação 3 foram mantidas, mas sem novas concessões para repor as que se encerraram no ano anterior. Como o benefício tem duração de dois anos, sem a reposição os cursos perdem, em média, metade de seus bolsistas a cada ano. Segundo esta orientação, mantém-se o número de bolsas dos programas que tiveram classificação entre 4 e 7.

25 FERREIRA, Sérgio Henrique. *Carta de Maringá*. Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, 1998.

Essas colocações podem ser comprovadas pela verificação dos dados das tabelas abaixo, onde pôde ser observado o aumento na concessão de bolsas de estudo para o nível doutorado, restringindo-se em praticamente 50% o total de investimentos no nível mestrado:

Número de bolsas e investimentos – Mestrado – CNPq - 1996/98

| Ano | nº de bolsas | investimento (R\$ mil) |
|------|--------------|------------------------|
| 1996 | 9617,5 | 105.414 |
| 1997 | 7764,1 | 83.753 |

Fonte: CNPq

Número de bolsas e investimentos – Doutorado – CNPq – 1996/98

| Ano | nº de bolsas | investimento (R\$ mil) |
|------|--------------|------------------------|
| 1996 | 4583,8 | 73.098 |
| 1997 | 5032,5 | 78.386 |
| 1998 | 5205,3 | 75.809 |

Fonte: CNPq

Apesar do aumento de 1.728 bolsas do nível de doutorado para o ano de 98, em comparação a 97, houve uma redução de 2.577 mil no total de investimentos neste nível de ensino. Mas este fato não altera a atual tendência de incentivo à formação de pesquisadores, pois, segundo comunicado da Assessoria de Comunicação Social do CNPq, a modalidade de Bolsa Doutorado tem aumentado cerca de 10 a 15% ao ano.

3.3 A polêmica cobrança de mensalidades nas instituições públicas de ensino superior

Uma outra forma de captação de recursos externos, tendo em vista o “desequilíbrio fiscal” e a possível incapacidade dos cofres públicos em manter o financiamento de ensino e pesquisa nas universidades públicas estaduais e federais, ficou demonstrada na proposta de cobrança de mensalidades ou anuidades dos alunos destas instituições.

A questão causou polêmica entre os dirigentes de instituições públicas de ensino superior, e as opiniões ficaram divididas entre posições contrárias à proposta ou favoráveis à possibilidade de discuti-la quando for definida a questão da autonomia financeira destas instituições.

Os dirigentes da Associação dos Docentes do Ensino Superior (ANDES) e Associação dos Dirigentes das Instituições Federais do Ensino Superior (ANDIFES), afirmaram, de antemão, a inviabilidade desta proposta, pois, dentre os argumentos apresentados, além de o oferecimento da educação pública em todos os níveis constituir dever do Estado, a infraestrutura necessária para essa cobrança absorveria grande parte do volume arrecadado.²⁶

Um argumento que contribuiu para a desmistificação da ideia de que grande parte dos estudantes das instituições públicas de ensino superior apresenta condições financeiras para

²⁶ ENSINO PAGO É UMA QUESTÃO POLÊMICA NO PAÍS. *O Estado de S. Paulo*, 26/06/98, Seção Geral.

arcar com os gastos com educação superior pode ser observado no estudo sobre o perfil dos estudantes de graduação das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), realizado pelo Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRACE). Nesse estudo foi concluído que 44,29% dos alunos das IFES pertencem às categorias socioeconômicas C, D, e E, portanto, não teriam condições de arcar com as mensalidades ainda que fossem estipuladas em um patamar razoável.²⁷

As instituições públicas estatais de ensino superior apresentam situação semelhante às Ifes, pois o perfil socioeconômico da maioria dos estudantes matriculados demonstra pertencerem à classe média baixa. A título de exemplo, cerca de 40% dos ingressos na Universidade Estadual Paulista (UNESP) são originários de famílias com renda entre 2 e 9,9 salários mínimos, 23% de famílias com renda entre 10 e 20 salários mínimos e 24% com renda superior.

Considerações finais

A questão da avaliação das instituições de ensino superior não é própria ao momento atual, pois já constava nas orientações dos formuladores da Reforma Universitária de 1968. No período anterior à reforma, pautado sobre a prática democrático-populista do modelo nacional-desenvolvimentista, se avolumaram reivindicações, partindo princi-

²⁷ *O Estado de S. Paulo*, 19/07/98

palmente do movimento estudantil, que havia alcançado uma significativa expressão política, quanto à melhoria da qualidade do ensino oferecido pelas instituições de ensino superior (IES).

Mas foi essencialmente a partir do início da década de 1980, com a acentuação dos movimentos civis pela democratização da sociedade brasileira, juntamente com as novas determinações impostas ao campo educacional pela reestruturação capitalista a nível mundial, que a avaliação surge no cenário nacional como um imperativo para a obtenção da qualidade do ensino superior brasileiro.

A acentuação do binômio avaliação/qualidade para as universidades brasileiras, na década de 1980, está estreitamente relacionada ao que vinha ocorrendo no cenário internacional com a mundialização do capital financeiro, imbricamento das economias nacionais e a competitividade do mercado aberto como uma fórmula de desenvolvimento, tanto para os países do terceiro mundo como para as potências econômicas. As aceleradas inovações tecnológicas, verificadas principalmente na década de 1990, conferem à educação um papel estratégico no sentido de “qualificar” a população, para que, desta forma, possa acompanhar as transformações advindas da reestruturação capitalista.

REFERÊNCIAS

A NOVA LEI DO ENSINO. Editorial. *Folha de S.Paulo*, 21/12/96, p. 1-2.

BANCO MUNDIAL, Prioridades y Strategias para la Educaci3n, Banco Mundial, 1995.

BIANCHETTI, Roberto G. *Modelo neoliberal e pol3ticas educacionais*. S3o Paulo: Cortez, 1996.

CORTE NA 3REA DE CI4NCIA CHEGA A R\$ 248 MILH3ES. *O Estado de S. Paulo*. 21/10/1998. Dispon3vel em: <[http://www.usp.br/agen/21out.htm#Corte na 3rea de ci4ncia chega a R\\$ 248 milh3es](http://www.usp.br/agen/21out.htm#Corte%20na%203rea%20de%20ci4ncia%20chega%20a%20R$%20248%20milh3es)> Acesso: 2 jul. 2012.

DURHAN, Eunice Ribeiro. A pol3tica para o ensino superior brasileiro ante o desafio do novo s3culo. In: CATANI, Afr3nio Mendes (Org.) . *Novas perspectivas nas pol3ticas de educa3o superior na Am3rica Latina no limiar do s3culo XXI*. Campinas: Autores Associados, 1998. p. 9-28.

ENSINO PAGO 3 UMA QUEST3O POL3MICA NO PA3S. *O Estado de S. Paulo*, 26/06/98, Se3o Geral.

FERREIRA, S3rgio Henrique. *Carta de Maring3*. Sociedade Brasileira para o Progresso da Ci4ncia, 1998.

FRIGOTTO, Gaud4ncio. Os del3rios da raz3o: crise do capital e metamorfose conceitual no campo educacional. In: GENTILI, Pablo (Org.) *Pedagogia da exclus3o: cr3tica ao neoliberalismo em educa3o*. Petr3polis: Vozes, 1997. p. 77-108.

GUADILLA, Carmem Garcia. Identifica3o das mudan3as no discurso sobre a universidade latino americana. In: PAIVA, Vanilda; WARDE,

Miriam Jorge. *Dilemas do Ensino superior na América Latina*. Campinas: Papirus, 1994, p. 59-99.

MELLO, Guiomar Namó de. *Cidadania e competitividade: desafios educacionais do terceiro milênio*. São Paulo: Cortez, 1997.

PROGRAMA CIÊNCIA SEM FRONTEIRAS, disponível em: <<http://www.cienciasemfronteiras.gov.br/web/csf/o-programa>>. Acesso em: 2 jul. 2012.

RELATÓRIO SÍNTESE 1998, Exame Nacional de Cursos, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, Brasília, 1998, p. 25.

SGUISSARDI, Valdemar. Para avaliar propostas de avaliação do ensino superior. In: _____. *Avaliação universitária em questão: reformas do Estado e da educação superior*. Campinas: Autores Associados, 1997.

SILVA JUNIOR, João dos Reis. Tendências do ensino superior diante da atual reestruturação do processo produtivo. In: CATANI, Afrânio Mendes. *Universidade na América Latina: tendências e perspectivas*. São Paulo: Cortez, 1996. p. 11-33.

TOMMASI, L. D.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Org.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 1996.

TORRES, Rosa Maria. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: TOMMASI, L. D.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Org.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 1996. p. 125-193.

VESSURI, Hebe M. C. Acadêmicos empresários: porque e como alguns professores escolhem trabalhar com o setor produtivo a partir do meio acadêmico. In: PAIVA, Vanilda; WARDE, Miriam Jorge. *Dilemas do ensino superior na América Latina*. Campinas: Papirus, 1994.

AS AUTORAS

Jacqueline Dias da Silva - Bacharel em Direito pela UNIMAR - Universidade de Marília. Advogada e Juíza Leiga atuante em Rio Branco – Acre.

Maria de Fátima Ribeiro - Doutora em Direito Tributário pela PUC-SP, professora e coordenadora do programa de Mestrado em Direito da Universidade de Marília/UNIMAR.

Walkiria Martinez Heinrich Ferrer - Doutora em Educação pela UNESP/MARÍLIA. Docente de Ciência Política, Introdução à Metodologia da Pesquisa Científica e Sociologia Jurídica do curso de Direito da Universidade de Marília/UNIMAR. Docente de Metodologia da Pesquisa Jurídica do Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Marília/UNIMAR.

