

POLÍTICAS SOCIAIS: acompanhamento e análise

Vinte Anos da Constituição Federal



17

Volume 2

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Daniel Barcelos Vargas (interino)



Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e de programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Fernando Ferreira

Diretor de Estudos, Cooperação Técnica e Políticas Internacionais

Mário Lisboa Theodoro

Dicod

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (em implantação)

José Celso Pereira Cardoso Júnior

Diest

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

João Sicsú

Dimac

Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Liana Maria da Frota Carleial

Dirur

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, Inovação, Produção e Infraestrutura

Márcio Wohlers de Almeida

Diset

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Disoc

Chefe de Gabinete

Persio Marco Antonio Davison

Assessor-chefe de Comunicação

Daniel Castro

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

ISSN: 1518-4285

políticas sociais

acompanhamento e análise

Diretoria de Estudos e Políticas Sociais

Conselho Editorial

Ângela Rabelo Barreto
Brancolina Ferreira
Fábio Alves
José Aparecido Ribeiro (editor)
Leonardo Alves Rangel
Luciana Jaccoud
Luciana Mendes Servo
Luseni Aquino
Maria Martha Cassiolato
Natália de Oliveira Fontoura
Roberto Gonzalez
Silvânia Carvalho (secretária executiva)

Colaboradores

Política Social	Jorge Abrahão de Castro José Aparecido Carlos Ribeiro
Seguridade Social	Guilherme Delgado Luciana Jaccoud Roberto Passos Nogueira
Previdência Social	Leonardo Rangel Maria Tereza de Marsillac Pasinato Fernando Gaiger Silveira Felix Garcia Lopez João Luis de Oliveira Mendonça
Assistência Social e Segurança Alimentar	Luciana Jaccoud Patrícia Dario El-Moor Juliana Rochet
Saúde	Sérgio Francisco Piola Elisabeth Diniz Barros Roberto Passos Nogueira Luciana Mendes Servo Edvaldo Batista de Sá Andrea Barreto Paiva
Educação	Paulo Roberto Corbucci Ângela Rabelo Barreto Jorge Abrahão de Castro José Valente Chaves Ana Luiza Codes
Cultura	Frederico Barbosa da Silva Herton Ellery Araújo Suylian Midlej
Trabalho e Renda	Roberto Gonzalez Marcelo Galiza Bruno Marcus Amorim Fábio Monteiro Vaz Luiz Eduardo Parreiras
Desenvolvimento Agrário	Brancolina Ferreira Fábio Alves José Juliano de Carvalho Filho
Direitos Humanos e Cidadania	Marco Antonio Natalino Carla Coelho de Andrade Bruno Carvalho Duarte Paulo Castro
Igualdade Racial	Luciana Jaccoud Adailton Silva Waldemir Rosa Cristiana Luiz
Igualdade de Gênero	Alinne de Lima Bonetti Natália de Oliveira Fontoura Elizabeth Marins
Justiça	André Gambier Campos Luseni Aquino
Segurança Pública	Natália de Oliveira Fontoura Patrícia Silveira Rivero Rute Imanishi Rodrigues
Núcleo de Gestão de Informações Sociais (Ninocs)	André Luis Souza Augusto de Araújo Maia Fábio Monteiro Vaz Herton Ellery Araújo Joelmir Rodrigues da Silva Jhonatan Ferreira Maira Bonna Lenzi

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	7
---------------------------	---

CAPÍTULO 1

EDUCAÇÃO

Vinte Anos da Constituição Federal de 1988: avanços e desafios na educação brasileira.....	17
---	----

CAPÍTULO 2

TRABALHO E RENDA

Regulação das Relações de Trabalho no Brasil: o marco constitucional e a dinâmica pós-constituente	85
---	----

CAPÍTULO 3

DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO

Constituição Vinte Anos: caminhos e descaminhos da reforma agrária – embates (permanentes), avanços (poucos) e derrotas (muitas).....	155
--	-----

CAPÍTULO 4

CULTURA

A Constituição e a Democracia Cultural	227
--	-----

APRESENTAÇÃO

O dia 5 de outubro de 1988 é celebrado por vários autores e vasta literatura como um marco para a cidadania brasileira. Em tal dia, em que o presidente da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), Ulysses Guimarães, promulgou a Constituição Federal (CF) brasileira de 1988, define-se uma ruptura histórica de notáveis consequências, desaguadouro de um longo processo de luta pela redemocratização do país. A nova Carta proclamava o estabelecimento de um Estado democrático reconhecedor de direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. Alcançava-se um novo patamar de cidadania, comparável à concepção clássica de Marshall, 1967: direitos civis, políticos e sociais.

No processo de redemocratização iniciado nos anos 1970, de um lado, posicionavam-se os líderes do regime militar, defensores da abertura *lenta, gradual e segura* – não sem enfrentar consideráveis resistências internamente ao regime –, e de outro, um partido de oposição, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), que se ampliava naquele momento histórico, assimilando outras correntes e movimentos sociais em uma *frente de centro-esquerda* pelo restabelecimento da democracia. A importância dos movimentos sociais em todo este processo de redemocratização e reorganização da sociedade civil incluiu fortemente na agenda a questão da reforma das políticas sociais, cujo ponto de partida era a crítica ao caráter excludente da política social vigente sob o regime militar.

Assim, quando da convocação da ANC, a configuração de forças presente permitiu que, além da restauração do Estado democrático de direito, fosse conquistada a elaboração de um novo sistema de políticas sociais que avançava bastante em relação ao que estava em vigor – e isto em um momento em que o pensamento liberal e conservador tornara-se hegemônico em escala mundial, difundindo a busca pelo *Estado mínimo* em vários países subdesenvolvidos. Ou seja, além do fundamental restabelecimento dos direitos que dizem respeito à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei e à participação nas decisões políticas, inscrevia-se na Carta também uma série de direitos sociais, com o objetivo de promover mais igualdade na participação dos cidadãos no desenvolvimento econômico do país.

Naquele 5 de outubro, grandes expectativas eram geradas a partir do que a nova Constituição permitia vislumbrar. Logo no preâmbulo do texto constitucional, os constituintes declaram que seu objetivo foi

(...) instituir um Estado democrático, destinado a 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, fundada na harmonia social (...).

E embora a Constituição promulgada tenha sido, ao final, menos avançada e progressista do que parecia ser em alguns momentos ao longo do processo, ela foi, efetivamente, a constituição possível naquelas circunstâncias, reflexo de uma vontade constituinte que legislou sob a influência de um conjunto de forças heterogêneas e ideologicamente diversas e antagônicas.

Desde então, a regulamentação e implantação das conquistas estabelecidas na Constituição de 1988 têm sido um processo árduo, ainda inconcluso, com distintos graus de sucesso, estagnação ou retrocesso, a depender da área de política social analisada. Não foram poucos os pontos que foram adulterados, ou simplesmente cancelados, até mesmo antes de serem regulamentados, ante a força das posições conservadoras. Ainda assim, parte importante das conquistas de 1988 foi mantida.

E é ao esforço de recuperar, analiticamente, a trajetória das políticas sociais nesse período de duas décadas que a Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) dedicou-se ao longo do último ano. Cada capítulo desta edição especial do periódico *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* pretende, à luz das agendas presentes à Constituinte e aos compromissos estabelecidos na Constituição promulgada, analisar os avanços conquistados, as derrotas sofridas, as lacunas que permanecem e os desafios que se renovam, no difícil enfrentamento das questões sociais nacionais pelas políticas públicas.

Inicia esta edição especial do periódico o capítulo de introdução, *As Políticas Sociais e a Constituição de 1988: conquistas e desafios*, que objetiva recuperar as principais características das políticas sociais vigentes até 1988, bem como as críticas a estas direcionadas, para então demarcar as principais inovações trazidas pela Constituição e poder chegar à situação atual das políticas sociais no Brasil. Há uma tentativa panorâmica de apresentar o que será detidamente analisado em cada capítulo dos outros volumes desta edição.

No primeiro volume, agruparam-se as áreas sociais vinculadas à proteção social, que desde a CF/88 estão unidas sob o conceito de Seguridade Social, destinadas a reduzir e mitigar riscos e vulnerabilidades a que qualquer indivíduo está exposto em uma sociedade de mercado, tal como o da não possibilidade de prover o seu sustento e o de sua família por meio do trabalho, seja por velhice, morte, doença ou desemprego.

Abre o volume o capítulo *Seguridade Social: redefinindo o alcance da cidadania*, em que são ressaltados a importância da Seguridade Social, enquanto princípio norteador para a proteção social no país a partir da CF/88, e a sua institucionalização incompleta, em razão, principalmente, dos constantes ataques às suas estruturas de financiamento – uma constante durante todo o período até os dias de hoje.

O capítulo seguinte, intitulado *Conquistas, Desafios e Perspectivas da Previdência Social no Brasil Vinte Anos após a Promulgação da Constituição Federal de 1988*, aponta para a expansão na inclusão e proteção previdenciárias proporcionadas pela CF/88, com destaque para os trabalhadores rurais – mas alerta para a permanência de grandes contingentes de trabalhadores excluídos da proteção previdenciária, o que mantém as políticas de inclusão previdenciária no centro da agenda.

O próximo capítulo, *Assistência Social e Segurança Alimentar: entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios (1988-2008)*, se dedica à tarefa de analisar estas duas áreas da política social. Enfoca, inicialmente, o período de importantes mudanças estruturantes para a Assistência Social iniciadas a partir da CF/88, que reconheceu a Assistência Social como política pública, garantindo o direito de acesso a serviços por parte de populações necessitadas, abrindo uma nova fase de desenvolvimento para o setor, tanto no que refere a oferta dos serviços socioassistenciais quanto em relação aos benefícios monetários – o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o mais recente Programa Bolsa Família (PBF). Em seguida, aborda a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: em que pese o fato de o texto constitucional não ter dado destaque ao tema, o compromisso ali afirmado pelo enfrentamento da pobreza favoreceu a consolidação desta questão na agenda no período que se seguiu.

O capítulo *Vinte anos da Constituição de 1988: o que significaram para a saúde da população brasileira?* discute os avanços obtidos na área de saúde e os desafios que estão sendo enfrentados desde a promulgação da CF/88, quando a saúde foi declarada direito de todos e dever do Estado. O texto recupera os antecedentes conceituais e históricos do SUS, a difícil trajetória dos instrumentos de gestão e financiamento necessários à sua implantação, para, em seguida, focar os resultados do Sistema Único de Saúde (SUS) e seus significados para a população brasileira. Ao fim, avança-se nas discussões sobre alguns desafios do setor de saúde: o financiamento insuficiente; a difícil relação entre os sistemas público e privado; e o fenômeno da *judicialização*.

Integram o segundo volume os capítulos dedicados às políticas sociais que, a partir de suas ações, pretendem garantir aos cidadãos mais equânimes oportunidades de acesso aos recursos e benefícios conquistados pela sociedade, em seu percurso histórico. Seja pela formação, qualificação e desenvolvimento do cidadão – como, por exemplo, por meio da educação e do acesso à cultura –, seja pela regulação do mercado de trabalho,¹ seja pela redistribuição direta de ativos – como no caso da Reforma Agrária.

1. Um dos pilares do Sistema Público de Emprego brasileiro é o seguro-desemprego – que é considerado parte da Seguridade Social, precisamente porque visa proteger o cidadão contra o risco de insuficiência de renda ao sofrer a perda do emprego. Entretanto, o capítulo desta edição focalizou prioritariamente a questão da regulação do mercado de trabalho – por isso, a opção por alocá-lo neste volume.

O capítulo *Vinte Anos de Constituição Federal de 1988: avanços e desafios na educação brasileira* retorna inclusive ao período anterior à Constituinte para reconstruir o marco jurídico-legal e a situação educacional da população brasileira que vigorava então, para em seguida recuperar os principais debates durante o processo constituinte. A partir daí, são analisados os desdobramentos legais pós-Constituição, sobretudo no que se referem à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e aos resultados conquistados, destacando os avanços, os limites e os desafios da educação brasileira nas últimas duas décadas.

O capítulo seguinte, *A Constituição e a Democracia Cultural*, revisita todas as Constituições brasileiras para analisar a trajetória da intervenção do Estado no âmbito cultural, percebendo diversas transformações conceituais importantes no entendimento do que define a cultura como questão de política pública. A CF/88 é descrita, então, como organizadora e definidora de um amplo rol de direitos culturais e como instrumento de vinculação do Estado à garantia de proteção e desenvolvimento da cultura. Há uma transição de um Estado que protege *direitos*, de modo neutro em relação à produção e ao acesso à cultura – a preocupação central neste âmbito é proteger o cidadão dos excessos do poder público –, para outra concepção em que o Estado é ativo na realização de objetivos políticos relacionados à cultura. Para a compreensão desta intervenção, o texto explora diversos conceitos, como democratização cultural, circuitos culturais e Estado cultural.

O ponto de partida do capítulo *Regulação das Relações de Trabalho no Brasil: o marco constitucional e a dinâmica pós-constituinte* é a controvérsia sobre as consequências e o alcance da regulação do Estado na configuração definida pela CF/88. Do ponto de vista do trabalhador, apesar dos avanços em diversos direitos trabalhistas, a Constituição permaneceu como uma promessa não cumprida de autonomia de organização e de regulação pública das relações trabalhistas. Do ponto de vista empresarial, a Constituição trouxe o aumento dos custos do trabalho assalariado e enrijeceu as normas laborais, tornando necessário um amplo processo de flexibilização das normas trabalhistas. Realiza-se, então, um balanço destes movimentos nos últimos 20 anos, analisando o expressivo processo de flexibilização do trabalho, centrado em mudanças na legislação infraconstitucional – e mesmo em entendimentos jurisprudenciais –, e agravado por um contexto do mercado de trabalho que favoreceu a proliferação de formas precárias de trabalho em detrimento do assalariamento regular. Assim, embora a Constituição pouco tenha sido alterada no tocante às normas do trabalho após a sua promulgação, observa-se, na prática, alteração no alcance de diversos dispositivos; em particular, os referentes à contratação, à remuneração e à jornada de trabalho.

Como permite deduzir o próprio título do capítulo, *Constituição Vinte Anos: caminhos e descaminhos da Reforma Agrária – embates (permanentes), avanços (poucos) e derrotas (muitas)*, o legado da CF/88 neste campo não é nada animador. Argumenta-se que os dispositivos que regulam os atuais parâmetros da questão agrária compõem um conjunto normativo menos comprometido com a Reforma Agrária do que o Estatuto da Terra, editado nos primeiros anos do regime militar, que trazia conceitos como *função social, propriedade familiar e módulo rural*. Recuperam-se, em detalhe, os embates ocorridos no âmbito da ANC, uma discussão de tal modo polarizada que só poderia ter dois desfechos: manter a nossa histórica concentração fundiária ou promover uma reforma agrária massiva. Os interesses conservadores prevaleceram, e mais uma oportunidade foi perdida. O quadro não progrediu nos 20 anos que se seguiram, com a intervenção do Estado no setor sendo flagrantemente insuficiente para promover qualquer alteração importante na questão da estrutura agrária no país, que se mantém incólume desde o período colonial até a CF/88 e, lamentavelmente, também até os tempos de hoje, posteriores à promulgação desta.

No último volume, foram unidos, por afinidade, os capítulos dedicados aos temas dos Direitos Humanos e Cidadania, do Acesso à Justiça, da Segurança Pública, da Igualdade de Gênero e da Igualdade Racial – todos temas de algum modo relacionados à promoção e à garantia de direitos.

O capítulo *Constituição e Política de Direitos Humanos: antecedentes, trajetórias e desafios* retorna ao período entre a promulgação do Ato Institucional (AI-5) e a redemocratização para reconstruir, sinteticamente, o processo histórico que culmina na atual situação dos direitos humanos no país, tendo como marco a CF/88. Ainda que sem uma descrição exaustiva do período, buscam-se as inter-relações entre a conjuntura histórica e a lógica de atuação dos principais atores sociais e políticos relacionados à temática dos direitos humanos, apresentando também os atores que viriam a se tornar preponderantes para a compreensão da Política Nacional de Direitos Humanos nos últimos 20 anos. No período pós-Constituinte, analisa-se, em particular, a elaboração e a implementação do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH): as mudanças ali instituídas marcam uma nova fase – proativa e estratégica, porém restritiva – de atuação do governo federal na questão dos direitos humanos. Fecha o capítulo seção dedicada à discussão das políticas de direitos humanos voltadas para grupos específicos – crianças e adolescentes, jovens, idosos, pessoas portadoras de deficiência e indígenas.

Tema do capítulo *Os Vinte Anos da Constituição Federal de 1988 e a Promoção do Acesso à Justiça no Brasil*, promover o acesso à justiça é um compromisso das sociedades democráticas que implica remover os obstáculos econômicos, sociais e culturais que conduzem a possibilidades diferenciadas de realização da justiça na vida

dos cidadãos. A justiça, na solução dos conflitos e das disputas em que se envolvem cidadãos e organizações, é um dos objetivos essenciais da atuação do poder público. E um requisito fundamental para o alcance deste objetivo é o de que o conjunto de instituições que conformam o sistema judicial seja acessível a todos os cidadãos.

Fortalecido pela frustração das expectativas redistributivistas geradas pelo *milagre econômico* e pela luta pela redemocratização do país, a relevância do tema fez-se refletir nos debates constituintes e em sua inclusão, com avanços expressivos, na CF/88. Este capítulo discute exatamente as potencialidades inscritas no marco constitucional para a efetivação dos direitos dos brasileiros por meio do sistema de justiça. Partindo de uma breve reconstrução histórica e conceitual, propõe-se a seguir uma leitura da múltipla inserção do tema na CF/88 como forma de efetivação de direitos. Analisa-se o crescimento verificado na procura pelo sistema de justiça ao longo dos anos 1990 e apontam-se os avanços obtidos com a recente reforma do Judiciário, iniciada com a aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 45/2004. Conclui o capítulo a abordagem de algumas perspectivas e desafios que se apresentam atualmente para a promoção do acesso à justiça no Brasil.

O capítulo seguinte, *Segurança Pública na Constituição Federal de 1988: continuidades e perspectivas* busca examinar a forma como a CF/88 configurou o sistema de segurança pública no país, seus desdobramentos nos últimos 20 anos e algumas perspectivas para enfrentar os problemas percebidos hoje no dia a dia das nossas cidades. É fato que o Estado democrático vem tomando diversas medidas na área de segurança pública, fundamentalmente a partir da Constituição de 1988. Porém, as leis e políticas resultam insuficientes, quando não equivocadas, na medida em que se mantêm intactas regras e práticas institucionais que respondem à lógica do período ditatorial. Os debates ocorridos na ANC resultaram em importantes aspectos de continuidade que permanecem como marcas da atuação das instituições de segurança pública ao longo dos últimos 20 anos, e cujas perspectivas de superação não são muito animadoras – apesar da existência de algumas possibilidades em prol de uma reconfiguração da atuação da polícia em busca de mais eficiência e respeito ao Estado democrático de direito.

Analisar o desenvolvimento dos direitos das mulheres a partir da CF/88 é o objetivo do capítulo *Sujeito de Direitos? Cidadania Feminina nos Vinte Anos da Constituição Cidadã*. Argumenta-se que, apesar das inúmeras conquistas comemoradas pelo movimento de mulheres/feminista brasileiro, a cidadania feminina que se consolidou na Carta Magna é uma cidadania *subalterna e concedida*. Tal qualificação está diretamente relacionada à cultura política brasileira mais ampla que, historicamente, investiu mais nos direitos sociais – entendidos

como dádivas – do que nos direitos civis; à forma como o feminismo – ideologia estrangeira nascida no berço de tradições democráticas liberais – dialogou e se acomodou às realidades e aos valores culturais brasileiros, aproximando-se da retórica dos direitos sociais; e, finalmente, à grande valorização de certo ideário em que a mulher, enquanto mãe, assume um papel crucial na família.

Focando a análise na questão da violência contra a mulher no país, das demandas feministas à ANC, do texto constitucional propriamente dito e dos seus desdobramentos históricos em legislações e políticas públicas, verifica-se que a cidadania feminina encontra-se atrelada ao lugar ocupado pelas mulheres na família. Ou seja, ao invés das mulheres serem investidas de direitos como sujeitos em si, elas o são na medida em que estão ligadas ao ente *família*, como procurou se demonstrar na explicitação do lugar destinado à demanda das mulheres em relação à violência no texto constitucional (Artigo 226) e a sua linha de coerência na legislação sobre violência doméstica (Lei Maria da Penha), e na constituição de um programa de segurança pública com cidadania voltado aos jovens, tendo como base de implementação as mulheres enquanto mães (Programa Mulheres da Paz, que integra o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – Pronasci). Tal concepção da cidadania feminina, contudo, não impediu o desenvolvimento das garantias dos direitos das mulheres e das políticas de enfrentamento da violência, bem como a consolidação do tema.

Completa este volume, fechando esta edição especial do periódico *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* dedicado à análise dos 20 anos da CF/88, o capítulo *Entre o Racismo e a Desigualdade: da Constituição à promoção de uma política de igualdade racial (1988-2008)*, que aborda a promoção da igualdade racial como tema organizador de políticas públicas. Um processo ocorrido nos últimos 20 anos e que se origina de dois pilares: do tratamento dado à temática racial pela CF/88, em que, de forma inédita, o texto constitucional reconhece o racismo e o preconceito racial como fenômenos presentes na sociedade brasileira, sustentando a necessidade de combatê-los; e dos esforços do movimento social negro no sentido de estimular, no debate político, a necessidade de não apenas combater o racismo, mas também de efetivamente atuar na promoção da igualdade racial. A partir daí, recupera-se a trajetória das políticas públicas nesta temática, trajetória esta que, embora recente, já possui seus marcos e apresenta resultados para discussão.

Por fim, é necessário agradecer o constante apoio de Jorge Abrahão de Castro – Diretor de Estudos e Políticas Sociais – e Helder Rogério Ferreira – Diretor-Adjunto. É preciso ressaltar que esta edição não teria sido possível sem a dedicação dos pesquisadores de todas as coordenações aqui representadas, ou sem a colaboração

do Núcleo de Informações Sociais (Ninsoc). Cabe agradecer, e destacar, o afincamento que Ângela Rabelo Barreto, Brancolina Ferreira, Fábio Alves, Leonardo Rangel, Luciana Jaccoud, Luciana Mendes Servo, Luseni Aquino, Martha Cassiolato, Natália Fontoura, Roberto Gonzalez e Silvana Carvalho dedicaram-se às nossas tarefas e debates como membros do Conselho Editorial ao longo de todo este longo caminho. Especialmente no que se refere à análise das diversas versões preliminares dos capítulos, empreendendo exaustivas e profícuas discussões que fortaleceram enormemente esta publicação. Agradecimentos são devidos igualmente aos colegas que aceitaram o convite do Conselho Editorial para também contribuir com sua leitura atenta, críticas e sugestões às versões preliminares de cada um dos capítulos: Sergio Francisco Piola, José Celso Cardoso Jr., Alinne Bonetti, André Gambier Campos, Stella Taquette, Ronaldo Coutinho Garcia, Mario Lisboa Theodoro e Roberto Passos Nogueira. É preciso registrar também o inestimável trabalho da Assessoria de Comunicação do Ipea, coordenada por Daniel Castro, e da Coordenação Editorial, conduzida por Iranilde Rego, que, por meio da equipe da NJobs Comunicação, viabilizaram a revisão final, a diagramação, a editoração dos textos e a impressão dos volumes – além de ter-nos propiciado a reformulação do projeto gráfico desta publicação.

VINTE ANOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: AVANÇOS E DESAFIOS NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

Paulo Roberto Corbucci*
Ângela Barreto**
Jorge Abrahão de Castro***
José Valente Chaves****
Ana Luiza Codes*****

1 APRESENTAÇÃO

O presente capítulo é composto de seis seções, incluindo esta Apresentação. Na segunda seção contextualiza-se o momento em que a Constituinte foi instalada, sob a ótica jurídico-legal e da situação educacional da população brasileira. A terceira seção sintetiza os principais pontos de disputas e embates acerca da educação no processo constituinte. Os desdobramentos legais, sobretudo no que se referem à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), são objeto de análise da quarta seção. Em seguida, são analisados de forma mais pormenorizada, na quinta seção, os avanços, os limites e os desafios da educação brasileira nas duas décadas subsequentes à promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988. Esta seção é composta de três subseções. A primeira, dedicada à educação básica, subdivide-se em cinco partes: *i*) afirmação do direito à educação de qualidade; *ii*) organização e gestão; *iii*) formação e valorização do magistério; *iv*) financiamento; e *v*) evolução dos indicadores educacionais. A segunda subseção da seção quinta trata da educação superior tendo como objetos de análise: *i*) financiamento e ampliação do acesso; *ii*) monitoramento e avaliação da qualidade; e *iii*) assim como foi feito em relação à educação básica, esta subseção também é finalizada com a análise de alguns indicadores de frequência neste nível de ensino. Na terceira subseção, são analisados os gastos públicos com educação, no período 1995-2005, segundo as esferas de governo e subáreas de ensino. Por fim, na sexta seção são apresentadas conclusões preliminares a respeito da evolução da situação educacional no Brasil, ao longo das últimas duas décadas, assim como dos principais desafios que se colocam para a sociedade brasileira no presente.

* Técnico de Pesquisa e Planejamento do Ipea.

** Técnico de Pesquisa e Planejamento do Ipea e Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD).

*** Diretor de Estudos Sociais e Políticas Sociais do Ipea.

**** Técnico de Desenvolvimento e Administração do Ipea.

***** Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

2 A EDUCAÇÃO BRASILEIRA AO FIM DA DÉCADA DE 1980

2.1 O marco jurídico-legal

A CF/67, emendada em 1969, então vigente à época da Constituinte instalada em 1987 era expressão do período de exceção, sob regime militar, vivido pela sociedade brasileira entre 1964-1985. Além dos dispositivos constitucionais ali contidos, duas leis maiores regiam a área de educação àquele momento: Lei nº 5.540/1968, referente ao ensino superior, e Lei nº 5.692/1971, sobre diretrizes e bases do ensino de primeiro e segundo graus – atualmente ensino fundamental e médio.

O ensino de primeiro grau, composto de oito séries, era obrigatório na faixa etária dos 7 aos 14 anos e gratuito nos estabelecimentos oficiais. Para cumprimento do preceito constitucional da obrigatoriedade do primeiro grau, determinava a Constituição vigente que pais ou responsáveis e empregadores deveriam responder solidariamente com o poder público. A responsabilidade das empresas para com o ensino de primeiro grau ocorria pela contribuição do salário educação ou pela oferta gratuita deste nível de ensino para seus empregados e filhos de 7 a 14 anos. Os proprietários rurais deviam propiciar instalação e funcionamento de escolas gratuitas em suas propriedades ou facilitar a frequência dos empregados e dependentes à escola mais próxima.

O ensino de segundo grau e superior também era gratuito nos estabelecimentos oficiais, mas a Constituição de 1967 assegurava gratuidade apenas aos alunos que evidenciassem insuficiência de recursos e comprovassem aproveitamento nos estudos. Estabelecia que a concessão de bolsas de estudo deveria substituir gradualmente a gratuidade nestes níveis de ensino e, no caso do ensino superior, ficaria sujeita à restituição. O de segundo grau, sem caráter obrigatório, compreendia de três a quatro séries. O ensino superior, por sua vez, deveria voltar-se à pesquisa, ao desenvolvimento das ciências, letras e artes, assim como à formação de profissionais de nível universitário.

Em virtude do ensino superior não ter caráter obrigatório, a responsabilidade pela oferta era atribuída tanto ao poder público quanto ao setor privado. No intuito de conter a crescente onda de protestos e reivindicações do movimento estudantil, assim como fazer frente às demandas por maior autonomia universitária, o Poder Executivo constituiu grupo de trabalho, com atribuição de elaborar projeto de lei com vista a promover reforma do ensino superior. Desse modo, foi sancionada em 1968 a Lei nº 5.540, que ficou conhecida como reforma universitária.

Além de reiterar a liberdade de ensino à iniciativa privada, respeitadas as disposições legais, a CF/67 havia introduzido a possibilidade de os poderes públicos concederem amparo técnico e financeiro ao setor privado, inclusive sob modalidade de concessão de bolsas de estudo. Ou seja, o texto constitucional de 1967 deu margem ao setor privado de beneficiar-se de recursos públicos para manutenção e funcionamento.

A Lei nº 5.692/1971, também elaborada por grupo de trabalho criado pelo Poder Executivo, determinava que o ensino de primeiro grau fosse constituído de oito séries e o de segundo grau, de três a quatro séries. De caráter predominantemente instrumental, havia dado ênfase ao objetivo de qualificação para o trabalho no primeiro e segundo graus. Esta devia ser concretizada no currículo, compreendendo uma parte de educação geral e outra de formação especial. No ensino de primeiro grau, a parte de educação geral seria exclusiva nas séries iniciais e seria predominante, porém não exclusiva, nas séries finais. Estas últimas incluíam parte de formação especial, cujo objetivo seria sondagem de aptidões e iniciação para o trabalho. No segundo grau predominaria a parte de formação especial, com objetivo de habilitação profissional. Estes dispositivos encontraram resistências por parte das escolas e dos educadores, tendo sido alterados pela Lei nº 7.044/1982, que substituiu a qualificação pela preparação para o trabalho no ensino de segundo grau. O curso normal, destinado à formação de professores do ensino de primeiro grau, com a Lei nº 5.692/1971, passou a ser uma das habilitações do ensino de segundo grau, provocando desestruturação e perda de identidade da escola normal até então existente.¹

2.2 A situação educacional à luz dos indicadores²

Transcorridos mais de 20 anos desde a promulgação da CF/67, a partir da qual ficou estabelecida obrigatoriedade do ensino à faixa etária de 7 a 14 anos, a escolaridade média da população brasileira de 15 anos ou mais era de apenas 5,1 anos de estudos, ou seja, bastante aquém do mínimo de oito anos de estudos estabelecido constitucionalmente e referendado pela LDB, de 1971. Pouco mais de um terço dos brasileiros (37,5%) que tinham idade para ter cumprido as quatro séries iniciais haviam atingido este nível de escolaridade, 20% nem sequer possuíam um ano de estudo. No meio rural, a escolaridade média era inferior a 2,5 anos. O Brasil era, portanto, um país subescolarizado apesar da rápida, porém, desigual expansão das oportunidades educativas nos decênios anteriores, em quadro de acelerado crescimento demográfico (GUSSO, 1990).

O analfabetismo reduzia-se lentamente, apesar das iniciativas de campanhas como o mobral, nos anos de 1970. Em 1988, quase um quinto da população de 15 anos ou mais era constituída de analfabetos. Na zona rural, a taxa alcançava 37% e na região Nordeste, índice semelhante era registrado. Pesava o contingente da população adulta, que não contara com oportunidades de escolarização, mas também era elevada a taxa entre jovens de 15 a 24 anos (10%).

1. Esse aspecto será analisado com mais profundidade na seção que trata do magistério da educação básica.

2. As fontes dos dados aqui apresentados são: a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e o Censo Escolar e da Educação Superior, realizados pelo Ministério da Educação (MEC).

Da população de 7 a 14 anos, 80% frequentavam o ensino fundamental – então denominado primeiro grau. A parcela desta população que se encontrava fora da escola perfazia cerca de 5 milhões de crianças e adolescentes. Na região Nordeste, a taxa de frequência era 14 pontos percentuais (p.p.) menor que a do Sudeste, enquanto na zona rural a exclusão do acesso a este nível de ensino atingia um terço de sua população. Entre os fatores que contribuíam para configuração deste quadro educacional, cita-se ausência de oferta, em muitas escolas, de todas as oito séries que compunham a escolarização obrigatória, especialmente naquelas localizadas na área rural.

Dos jovens de 15 a 17 anos, faixa etária própria ao ensino médio – então segundo grau –, apenas 15% cursavam este nível de ensino. Apesar de as diferenças regionais serem acentuadas, mesmo no Sudeste, que ostentava a maior taxa, somente um quinto dos jovens desta faixa etária cursavam o ensino médio. Esta situação era decorrente, principalmente, dos graves problemas de fluxo escolar, que acarretavam retenção dos alunos no ensino fundamental, especialmente nas primeiras séries. No limite, as sucessivas reprovações redundavam em abandono definitivo da escola.

O acesso ao ensino superior estava, em 1988, restrito a 5% da população de 18 a 24 anos. No Nordeste, o percentual era apenas 2,7%. Esta taxa líquida era muito inferior à taxa de escolarização nesta faixa etária, uma vez que parte significativa desta ainda frequentava os níveis de ensino precedentes. Após rápida expansão ocorrida nos anos de 1970, quando as matrículas em cursos de graduação ampliaram-se de 425 mil naquele ano para 1,38 milhão em 1980, foi medíocre o crescimento ocorrido na década subsequente que, em grande medida, foi devido ao insuficiente dinamismo da economia naquele período. Em 1990, o total de matrículas era apenas 1,54 milhão, o que correspondia a aumento de apenas 12% sobre o contingente de matriculados em 1980.

Portanto, encontravam-se matriculados no ensino regular, em 1988, aproximadamente 36 milhões de estudantes, sendo 27,6 milhões no ensino fundamental. O ensino de segundo grau compreendia 3,5 milhões de estudantes e a pré-escola outros 3,4 milhões. No ensino superior havia 1,5 milhão de graduandos. A oferta pública era maior em todos os níveis, com exceção do ensino superior, em que perfazia 38,9%. Representava 87,6% no ensino fundamental e pouco mais de 69% na educação pré-escolar e no segundo grau. A presença dos municípios era cada vez maior na educação pré-escolar (41,9%) e no ensino fundamental (29,9%). Ainda assim, era expressiva a dimensão da rede de ensino privada, da ordem de 6,4 milhões de alunos, dos quais 3,4 milhões somente no ensino fundamental.

Era significativa a incidência de professores não habilitados, assim como eram baixas as remunerações percebidas pela categoria. No ensino de primeiro grau, estas perfaziam em média US\$ 193,00 mensais, em 1987, mostrando-se inferiores a outras categorias ocupacionais também predominantemente femininas, como caixa (US\$ 232,00) e secretária (US\$ 264,00), a despeito de os professores terem maior grau de escolaridade que o apresentado por estas categorias profissionais (BARRETO, 1991b).

O quadro de professores do ensino de primeiro grau era majoritariamente composto por aqueles com formação em nível médio (48,2%), ao passo que os habilitados com diploma de nível superior correspondiam a apenas 38,8% do total. Ainda que em menor proporção, 13% dos professores tinham no máximo escolaridade de primeiro grau, sendo que metade deles nem sequer tinham completado este nível de formação.

É sob esse quadro de grandes desigualdades na situação educacional da população e carência na oferta escolar que se encontrava o país quando se instalou a Assembleia Nacional Constituinte (ANC), em 1987.

3 A EDUCAÇÃO NO PROCESSO CONSTITUINTE

A Constituinte de 1987-1988 foi instalada em momento de abertura política e grande anseio pelo retorno à normalidade jurídico-institucional, em virtude das duas décadas de autoritarismo findadas em 1985.

Os maiores embates na Constituinte, no campo da educação, emergiram em razão dos interesses divergentes entre o setor do ensino privado e os defensores da escola pública. O principal conflito dizia respeito à destinação dos recursos públicos: se deveriam ser exclusivos para o ensino público ou se poderiam financiar escolas privadas (PINHEIRO, 1996).

Na defesa de que os recursos públicos deveriam restringir-se a financiar o ensino público, estavam várias entidades que congregavam: professores, pesquisadores, especialistas da educação e estudantes universitários, as quais constituíram o Fórum de Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito.³ Na oposição, encontrava-se o setor privado, em segmento leigo ou confessional, empresarial ou comunitário.

O Fórum de Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito compunha-se de 15 entidades com representatividade nacional.⁴ Dos vários debates realizados neste fórum, resultou um documento com os seguintes princípios gerais:

(...) a defesa do ensino público laico e gratuito em todos os níveis, sem nenhum tipo de discriminação econômica, política ou religiosa; a democratização do acesso, permanência e gestão da educação; a qualidade do ensino; e o pluralismo de escolas públicas e particulares (PINHEIRO, 1996).

3. Este era o nome com o qual foi lançado em abril de 1987, em Brasília, por intermédio da Campanha Nacional pela Escola Pública e Gratuita. Posteriormente, passou a ser denominado Fórum Nacional de Defesa da Escola Pública (FNDEP).

4. Entre as quais: Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (Andes), Associação Nacional de Educação (Ande), Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (ANPEd), Associação Nacional dos Profissionais de Administração Escolar (Anpae), Confederação dos Professores do Brasil (CPB), Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes), Central Geral dos Trabalhadores (CGT), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Federação das Associações dos Servidores das Universidades Brasileiras (Fasubra), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), União Brasileira de Estudantes Secundaristas (Ubes) e União Nacional dos Estudantes (UNE).

Pelo setor privado, as entidades que mais atuaram foram: Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (Confenen), representando especialmente os interesses das instituições leigas empresariais; Associação de Educação Católica do Brasil (AEC); Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas (ABESC), que defendiam interesses do setor privado confessional; e a Campanha Nacional das Escolas da Comunidade (CNEC), que representava as não empresariais. Estas entidades não organizaram um fórum único, porém, apesar de algumas divergências internas, uniram-se para lutar por pontos de interesses comuns, como liberdade de ensino e apoio do poder público para iniciativas na área da educação (CARDOSO, 1989; NEVES, 1991; PINHEIRO, 1991; SILVA, 2008).

Além do embate em torno da destinação dos recursos públicos, outras disputas marcaram o processo constituinte no campo da educação. Ainda que não assumissem centralidade, questões como a formação e a valorização do magistério também entraram nas pautas de discussões.

O trabalho da Constituinte organizou-se em quatro etapas. Na primeira etapa, as questões eram debatidas em *subcomissões*, que preparavam os anteprojetos iniciais das diversas áreas. Na segunda, constituíam-se *comissões temáticas*, que também elaboravam anteprojetos e votavam nas matérias discutidas nas subcomissões. Em seguida, passava-se à *comissão de sistematização*, incumbida de compatibilizar os trabalhos aprovados na etapa anterior e organizar o projeto de constituição, a ser encaminhado à última fase da Constituinte, o Plenário, que foi dividido em dois turnos.

No primeiro momento elaboração da proposta da Subcomissão de Educação, Cultura e Esporte, que tinha como relator o senador João Calmon, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) –, as sessões eram abertas ao público e estiveram presentes estudantes, professores, educadores, proprietários e dirigentes de escolas particulares. Em seguida, vieram as audiências públicas para as quais foram convidados representantes dos diferentes segmentos, como: entidades de professores, pesquisadores, reitores, estudantes, proprietários e dirigentes de escolas privadas empresariais e não empresariais. O primeiro anteprojeto apresentado pelo relator foi questionado por ter acolhido predominantemente reivindicações das entidades do setor privado, motivando a apresentação de substitutivo, este aprovado, que incluía reivindicações dos defensores da escola pública.

No que tange ao magistério, o anteprojeto aprovado não chegou a enunciar princípios relativos à formação docente, apenas sugeriu a oferta de cursos em nível médio para formação de professores de pré-escola e ensino fundamental. Quanto à valorização destes profissionais, uma série de garantias foram propostas, tais como: estruturação de carreira nacional; padrões adequados de remuneração; provimento dos cargos iniciais e finais de carreira, no ensino oficial, mediante concurso público de provas e títulos; entre outras (SILVA, 2008).

Em seguida, na Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação (Comissão Temática nº 8) os projetos das três subcomissões que a compunham deveriam ser analisados e um novo anteprojeto seria aprovado. No entanto, dois anteprojetos foram apresentados pelo relator, deputado Artur da Távola, também do PMDB, tendo sido ambos derrotados. Nesta etapa do processo constituinte, não houve avanços significativos acerca do tratamento da questão do magistério. Os princípios relativos à valorização destes profissionais foram mantidos iguais àqueles aprovados em fase anterior, a não ser por algumas melhorias na sua redação, e as referências sobre a formação dos docentes continuaram sem tratamento.

Na etapa seguinte, da Comissão de Sistematização, o relator, deputado Bernardo Cabral do PMDB, deparou-se com a tarefa de compatibilizar o que vinha das oito comissões temáticas, cujas posições eram contraditórias. Ouvindo os relatores e adaptando os projetos que havia recebido, elaborou seu projeto, o que tornou mais evidente as diferentes visões das forças políticas na Constituinte. Os impasses e as insatisfações, especialmente do centro e da direita, assim como do Poder Executivo, motivaram a formação do grupo denominado Centro Democrático, o *Centrão*. Dois substitutivos foram então apresentados, e, apesar da crise, a comissão conseguiu votar projeto de constituição no fim de 1987.

Quanto à educação, os dispositivos não apresentavam alterações significativas em relação ao que havia sido aprovado na Subcomissão de Educação, exceto que a destinação dos recursos públicos incluía também a transferência para instituições comunitárias, filantrópicas e confessionais. Na votação em novembro de 1987, três das sete emendas apresentadas tratavam da destinação de recursos públicos: Florestan Fernandes, Partido dos Trabalhadores (PT), que propunha novamente exclusividade para as escolas públicas; Mozarildo Cavalcanti, Partido da Frente Liberal (PFL), que defendia a retirada das expressões *comunitárias, filantrópicas e confessionais*; e Victor Faccioni, Partido Democrático Social (PDS), determinava que os recursos públicos fossem destinados também a bolsas de estudo ou a entidades de ensino. Nenhuma das três emendas foi aprovada, passando o texto quase inalterado para votação no Plenário da Constituinte.

Na etapa final, votação no Plenário, após aprovada modificação no regimento defendido pelo Centrão, segundo a qual emendas com mais de 280 assinaturas poderiam alterar títulos inteiros, capítulos ou artigos, aquela composição apresentou outro projeto de constituição, o qual foi confrontado com a Comissão de Sistematização. Na seção sobre educação, cultura e esportes, acordos entre os setores conflitantes resultaram na Emenda nº 2.044, de 18 de maio de 1988, apelidada de *Emendão*, que assegurava gratuidade em todos os níveis de ensino público e possibilidade de bolsas de estudo para escola privada, quando não houvesse vagas

na escola pública na localidade de residência do aluno. Nas votações de primeiro e segundo turnos, o texto foi pouco modificado, com retirada de emendas para que o acordo fosse mantido. No que se refere à questão do magistério, o texto constitucional veio assegurar apenas planos de carreira e piso salarial profissional para o magistério oficial.

Diante de todas as disputas que se desenrolaram durante vários meses, o texto aprovado para a Constituição acabou refletindo o resultado da negociação possível entre atores de interesses tão divergentes. Nem todas as propostas dos defensores da escola pública prosperaram, uma vez que contrariavam interesses dos setores privados e de políticos (MONLEVADE, 2000). Ainda assim, algumas posições progressistas de valorização da escola e do magistério público acabaram por permanecer no texto da CF/88, notadamente o estabelecimento da gratuidade do ensino público em todos os níveis e a definição da destinação de recursos para a educação. Este último aspecto havia sido alvo de longa tramitação no Congresso Nacional nos anos anteriores à Constituinte, sendo que a solução adveio com aprovação da Emenda Calmon/1983,⁵ que restabeleceu vinculação de impostos federais para o setor educacional. Com o texto constitucional de 1988, ampliou-se alíquota a ser aplicada, passando de 13% para 18%. As conquistas progressistas deram-se graças aos esforços dos atores ligados ao Fórum na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito, à atuação de alguns constituintes dedicados à causa e à conjuntura de redemocratização preponderante na sociedade e no Congresso Nacional.

No texto que resultou desse longo processo constituinte, a educação é tema da seção I do capítulo III (da Educação, da Cultura e do Desporto), a qual é composta pelos Arts. 205 a 214. Os Arts. 212 e 213 são também objeto das disposições constitucionais transitórias, Arts. 60 e 61.

Esses artigos tratam das finalidades da educação, Art. 205; dos princípios, Arts. 206 e 207; do dever do Estado e das garantias, Art. 208; das condições impostas ao ensino privado, Art. 209; dos conteúdos mínimos para o ensino fundamental, Art. 210; da organização dos sistemas de ensino, Art. 211; da vinculação de impostos à educação, Art. 212; da destinação de recursos públicos a escolas públicas, comunitárias, confessionais ou filantrópicas, Art. 213; e do Plano Nacional de Educação (PNE) que deveria ser estabelecido pela Lei, conforme o Art. 214.

Além da seção própria, a educação é mencionada nos artigos sobre os direitos dos cidadãos, Art. 6º e naqueles sobre organização do Estado e as atribuições da União, dos estados, do Distrito Federal (DF) e dos municípios especificamente, Arts. 22, 23, 24 e 30.

5. A regulamentação da emenda só ocorreu por meio da Lei nº 7.348, de 24 de julho de 1985, tendo sido implantada efetivamente no exercício financeiro de 1986.

4 DESDOBRAMENTOS LEGAIS DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 NA ÁREA DA EDUCAÇÃO

A nova LDB que deveria viabilizar a aplicação dos dispositivos da Constituição de 1988 começou a ser elaborada e discutida no Congresso Nacional durante o processo constituinte. O primeiro projeto da lei, do deputado Octávio Elísio, elaborado com a contribuição do Fórum Nacional de Defesa da Escola Pública (FNDEP), deu entrada na Câmara em dezembro de 1988. No entanto, sua tramitação no Congresso Nacional consumiu nove anos e, ao ser aprovada em 1996, não o foi em versão originada na Câmara, mas a partir do substitutivo de autoria do senador Darcy Ribeiro, apresentado ao Senado em maio de 1992.

O contexto sociopolítico-econômico era distinto daquele vigente à época da ANC. Se os anos 1980 haviam sido marcados pelo ideário da redemocratização, do fortalecimento da cidadania e da participação social na construção de um novo projeto para o país, na década de 1990 ressaltava-se a importância do país inserir-se no processo de globalização de maneira eficiente e competitiva. Esta perspectiva ganhou força e acabou norteando ações então empreendidas de reforma do Estado e de reestruturação produtiva.

Assim, a versão final do projeto de LDB apresentou diferenças marcantes em relação às primeiras propostas. Em sua elaboração, o Poder Executivo, por intermédio do MEC, teve participação expressiva. As orientações, influenciadas pelos discursos internacionais, priorizavam o aumento da eficiência e da competitividade do país. Mais “enxuta” que o projeto da Câmara, a lei não incorporou dispositivos que eram defendidos pelos setores organizados em torno do FNDEP na LDB, tais como a constituição do sistema nacional de educação. A aprovação da LDB coincidiu com a Emenda Constitucional (EC) nº 14/1996, que criou o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), trazendo mudança significativa no texto constitucional, conforme será tratado posteriormente. É também de 1996 a EC nº 11, que modificou o Art. 207, permitindo admissão de professores, técnicos e cientistas estrangeiros nas universidades e concedendo autonomia às instituições de pesquisa científica e tecnológica.

A LDB estabeleceu prazo de um ano para ser encaminhado ao Congresso o PNE. A pressão para que um plano desta natureza se integrasse ao arcabouço legal, exercida pelo FNDEP, mostrava-se bem-sucedida. Dessa forma, as entidades presentes no primeiro e segundo Congresso Nacional de Educação (CONED) elaboraram documento intitulado *PNE da sociedade brasileira*. Em fevereiro de 1998, encaminharam este documento à Câmara dos Deputados, o qual se consubstanciou no Projeto de Lei nº 4.155/1998 (VALENTE; ROMANO, 2002). Mantendo a mesma tônica que defendia anteriormente, o fórum reivindicava, neste PNE da sociedade brasileira, o fortalecimento da escola pública e a democratização da gestão educacional, como vetores de universalização da educação básica. A proposta do PNE do governo foi também enviada em fevereiro de 1998. A versão aprovada foi corporificada na Lei nº 10.172/2001.

A regulamentação dos dispositivos legais foi objeto, ao longo desses 20 anos, de muitos pareceres e resoluções do Conselho Nacional de Educação (CNE). Entre estes, destacam-se as diretrizes curriculares nacionais para cada nível da educação básica e para as diferentes modalidades, como a Educação de Jovens e Adultos (EJA), a educação do campo e a educação indígena. A formação dos professores e a carreira profissional também foram objeto de regulamentação pelo CNE. Muitas das disposições normativas assim impostas são reconhecidas como progressos, como as diretrizes curriculares para a educação infantil, e a educação do campo, para citar algumas. Outras, porém, foram muito criticadas e até revistas. Entre as áreas incluídas nesta última situação, a da formação de professores pode ser destacada.

5 VINTE ANOS DE CONSTITUIÇÃO: AVANÇOS E DESAFIOS NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

5.1 Educação básica

A análise dos avanços constitucionais e pós-constitucionais na educação básica e os desafios que ainda persistem pode ser realizada segundo diferentes recortes. Aqui, optou-se por fazê-lo considerando quatro eixos de análise. O primeiro de caráter eminentemente político-filosófico refere-se à afirmação do direito à educação de qualidade. Os outros constituem condições fundamentais para concretização desses direitos: a gestão educacional, a formação e a valorização dos profissionais da educação e o financiamento.

5.1.1 A afirmação do direito à educação de qualidade

A Constituição de 1988 instituiu, em seu Art. 6º, a educação entre os direitos sociais, ao lado da saúde, do trabalho, do lazer, da segurança, da previdência social, da proteção à maternidade e à infância e da assistência aos desamparados. São denominados direitos de segunda geração (BOBBIO, 1992; LAFER, 1988), que impõem ao poder público satisfação de um dever de prestação positiva, exigindo condições objetivas que propiciem aos titulares seu atendimento.

Entre os avanços introduzidos pela Constituição de 1988, quanto à afirmação do direito à educação, destaca-se o da gratuidade do ensino e não apenas do ensino obrigatório, nos estabelecimentos oficiais, pela primeira vez afirmada nesta extensão na Carta Magna. Tendo reafirmado que a educação é direito de todos Art. 205, explicita o dever do Estado, no Art. 208, no qual são assegurados outros significativos progressos relativos ao direito à educação escolar.

Em primeiro lugar, encontra-se a garantia de *ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que não tiveram acesso em idade própria*. Ao não estabelecer a idade para este dever do Estado, que na legislação anterior estava limitado

à idade de 7 a 14 anos, a CF/88 amplia o direito a todos. Também no sentido de alargamento de direitos, afirma no mesmo artigo o dever de garantir a *progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio*. Reconhece-se, dessa forma, a insuficiência do ensino fundamental e a urgência que os brasileiros tenham grau de escolaridade mais apropriado às necessidades contemporâneas. A Carta também estende o direito para idades anteriores à entrada no ensino fundamental afirmando a *garantia de atendimento em creche e pré-escola às crianças de 0 a 6 anos de idade*. Portanto, ainda que de forma implícita, a CF/88 delineou o que seria a educação básica, mínima necessária a todos os brasileiros, ao abranger as três etapas: infantil, fundamental e média. Esta concepção de educação básica torna-se explícita, posteriormente, na LDB de 1996.

A garantia de *atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino* constitui outro avanço conferido pela Constituição, claramente verificável quando se observa o quanto propiciou inclusão de brasileiros, até então alijados do acesso à educação escolar.

Ainda no artigo sobre o dever do Estado, a garantia de *atendimento ao educando, no ensino fundamental, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde* viabiliza muitos que não têm condições necessárias à possibilidade de cumprir seu dever de estudar. *A oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando* é outra garantia essencial, possibilitando que jovens e adultos trabalhadores tenham atendido o direito à educação.

Explicitou-se, também na Constituição de 1988, que o *acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo*, o que implica a possibilidade de responsabilização da autoridade competente quando do não oferecimento ou sua oferta irregular pelo poder público. A inclusão deste inciso, na verdade, é considerada por alguns legisladores como um cuidado do constituinte de não se sujeitar a riscos de interpretação, não sendo de todo necessária. A posição de Barroso que vem sendo adotada pelo Judiciário é de que “todas as outras situações jurídicas constitucionais que sejam redutíveis ao esquema direito individual – dever do Estado configuram, na mesma sorte direitos públicos subjetivos” (BARROSO, 2003 *apud* HADDAD; XIMENES, 2008). Não cabe, portanto, uma leitura restritiva de que apenas o acesso ao ensino fundamental seja direito público subjetivo e que aos outros direitos seja negada a tutela, quando requerida, alerta o jurista.⁶

6. Cabe mencionar, a propósito, que o direito à educação infantil, em creches e pré-escolas, representa o que mais tem sido objeto de ações conduzidas pelo Ministério Público (MP). O posicionamento do Supremo Tribunal Federal (STF) publicado em 2006 é claro: a educação infantil, por qualificar-se como direito fundamental de toda criança, não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da administração pública, nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental.

Também progride o aparato jurídico-legal com a CF/88, quando não apenas o acesso à educação é posto como garantia, como também condições para que a escolarização possa ser usufruída. Assim, no Art. 206, a Carta determina que o ensino deve basear-se nos princípios de igualdade de condições para acesso e permanência na escola e garantia de padrão de qualidade, entre outros. São dispositivos pela primeira vez postos desta forma na Constituição. O direito é, portanto, à educação de qualidade e não a qualquer ensino e não apenas a entrar na escola, mas nesta progredir. A explicitação destes princípios, de fato, é resposta à perversa realidade brasileira do momento da Constituinte, em que tal condição, que deveria ser inerente à educação, não era realidade para todos.

Nos Arts. 212 e 60 Das Disposições Transitórias, a CF trata do financiamento da educação, instrumento essencial para transformar direitos proclamados em políticas públicas. Dada sua relevância, o tema será objeto de análise em outro tópico. Aqui se deve destacar que estes dispositivos ampliaram a vinculação de impostos à educação e definiram prioridade clara ao afirmar que, nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o poder público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, 50% dos recursos a que se refere o Art. 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), Art. 60. Estes dispositivos ensejaram a primeira grande revisão do texto constitucional na área da educação, decorrente de Proposta de Emenda Constitucional (PEC) encaminhada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional em 1996 e aprovada como EC nº 14/1996.

A EC nº 14 altera os dois primeiros incisos do Art. 208 que tratam do dever do Estado. Fica, com a nova redação, estabelecida a garantia de ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos que a este não tiveram acesso na idade própria e a progressiva universalização do ensino médio gratuito. Observa-se que no primeiro caso, a redação repetiu o caráter gratuito do ensino fundamental para os que não tiveram acesso na idade correta, mas retirou o caráter de obrigatoriedade para esta população. No segundo inciso, as expressões obrigatoriedade e gratuidade são substituídas por universalização do ensino médio gratuito. Ou seja, a obrigatoriedade, que implica também dever do aluno, não seria exigência neste nível de ensino, mas afirma-se o dever de universalizar sua oferta progressivamente. Ambos os dispositivos, portanto, visam retirar o aspecto da obrigatoriedade para além do ensino fundamental regular.

Deve-se também mencionar que a EC nº 14 substituiu a expressão ensino pré-escolar, constante do Artigo 211 em seu § 2º da CF, pela expressão “educação infantil”, que era inconsistente com o inciso IV do Art. 208 da Carta. Nestes artigos, portanto, não se verificam mudanças de vulto com a EC nº 14, a qual teve implicações sobre o direito à educação por outra via, a do financiamento.

Ao criar o FUNDEF, restrito ao ensino fundamental, o direito aos outros níveis e modalidades de ensino, como a educação infantil, o ensino médio e o EJA ficaram em clara desvantagem.⁷

Os dispositivos constitucionais foram posteriormente regulamentados pela LDB de 1996. A lei, ainda que criticada por mostrar-se aquém das propostas das entidades envolvidas na defesa da educação pública, trouxe claros avanços. Deve-se mencionar que a versão aprovada resguardou importantes aspectos defendidos pelas entidades, como o ensino obrigatório constituir um bloco único de oito anos. Este dispositivo esteve sob ameaça ao ser proposto, em um primeiro projeto do senador Darcy Ribeiro, o término do primeiro grau quando da conclusão da quinta série.

A introdução da concepção de educação básica, agora explícita na LDB, que se estende da educação infantil ao ensino médio é um dos grandes progressos legais pós-Constituição. Ao afirmar que a educação infantil, oferecida em creches e pré-escolas, é a primeira etapa da educação básica e visa ao desenvolvimento integral da criança, a lei define que o lócus deste atendimento é no campo da educação e não da assistência social, como historicamente se constituía no Brasil. Firma-se na lei o caráter eminentemente pedagógico desta etapa da educação e a concepção de que sua função é cuidar e educar, que começava a ser explicitada nos documentos oficiais do início dos anos 1990.

No caso do ensino fundamental, a LDB define mecanismos e instrumentos que devem ser acionados para que o acesso seja assegurado, como o recenseamento da população em idade escolar e a chamada pública dos que não o frequentaram na idade própria. A qualidade é objeto dos vários dispositivos que tratam de aspectos fundamentais como magistério, condições financeiras e materiais, gestão, entre outras, além daqueles eminentemente pedagógicos, como currículo.

O ensino médio constitui um nível de ensino sempre em crise de identidade, dada antiga controvérsia entre o caráter propedêutico ou de preparação para o trabalho. Na LDB, entre as finalidades específicas desta etapa, está a preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando. O que isso representaria em termos de estruturação do ensino não é definido na lei, tendo sido objeto posteriormente das Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Médio (DCNEMs) e da reforma promovida na educação profissional por meio do Decreto nº 2.208/1997.

Com o decreto, o ensino profissional é separado do ensino médio regular. A educação profissional passa a ser composta de três níveis: básico, técnico e tecnológico, entre os quais não há progressão obrigatória. O nível técnico, que

7. Isto veio ser revisto somente em 2006, com a substituição daquele pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (FUNDEB), por meio da EC nº 53, ainda a ser tratada – ver seção sobre financiamento.

anteriormente constituía uma modalidade do ensino médio e incluía também a formação geral, passa a ter organização curricular independente do ensino médio. Esta reestruturação, alvo de muitas críticas, é novamente modificada com o Decreto nº 5.154/2004. Com este, introduz-se a possibilidade de várias formas de articulação entre os ensinos técnico e médio, sendo a principal destas a que prevê integração entre ambos, de modo a resgatar o modelo que vigorava até 1997. As habilitações de nível técnico vêm passando por significativas alterações no período pós-LDB, visando responder a demandas de novos perfis ocupacionais no país.

Em cumprimento às determinações da CF/88, reafirmadas pela LDB de 1996, foi aprovado o PNE Lei nº 10.172, em 9 de janeiro de 2001, no qual diretrizes e metas são postas para cada nível e modalidade de ensino, além de capítulos específicos sobre magistério, financiamento e gestão. O plano é ambicioso nas metas, se levado em conta o ritmo das melhorias educacionais que o antecederam.

A Carta de 1988 foi modificada também pela EC nº 53/2006, que alterou significativamente o marco jurídico-legal da educação básica. A principal alteração refere-se ao financiamento, com a criação do FUNDEB. A EC nº 53 incorporou ainda o disposto na Lei nº 11.274/2006, que ampliou a duração do ensino fundamental para nove anos, com início aos seis anos de idade, acompanhando tendência internacional de educação obrigatória para crianças com menos de sete anos. Esta modificação estava prevista na LDB e no PNE.

5.1.2 Organização e gestão

a) Avanços constitucionais e seus desdobramentos legais

O texto constitucional de 1988 também evidenciou alguns avanços na área de organização e gestão da educação básica, no que se refere a: *i*) competências de atuação das esferas de governo; *ii*) gestão democrática do ensino; *iii*) monitoramento dos estudantes do ensino fundamental; e *iv*) elaboração de plano nacional de educação.

A Carta de 1988 incorporou à já existente organização dos sistemas de ensino autônomos dos entes federados o princípio do regime de colaboração. Além disso, foram atribuídas responsabilidades específicas pela oferta dos níveis de ensino, como no caso dos municípios, aos quais caberia atuação prioritária nos níveis pré-escolar e fundamental.

Por intermédio da EC nº 14, de 13 de setembro de 1996, vinculou-se regime de colaboração entre os sistemas de ensino autônomos dos entes federados com objetivo de universalizar a escolarização obrigatória. A EC nº 14 também conferiu nova redação a esta atribuição e, de certo modo, ampliou a responsabilidade dos municípios ao substituir a expressão ensino pré-escolar por educação infantil, uma vez que esta incorpora, além da pré-escola, a creche. A referida emenda também acrescentou prioridades a serem atribuídas aos estados e ao DF, quais sejam: os ensinos fundamental e médio.

O preceito da gestão democrática no ensino público também consistiu em uma inovação em relação à Constituição anterior, ainda que tenha sido condicionado à criação de lei específica para sua regulamentação. Em relação a este dispositivo constitucional, pode-se afirmar que a LDB de 1996 pouco acrescentou ao que havia sido estabelecido pela CF/88, uma vez que transferiu para os sistemas de ensino a regulamentação deste princípio. Não obstante, em seu Art. 14, a lei estabeleceu dois requisitos que deveriam ser observados para efeito de assegurar gestão democrática nos sistemas de ensino: participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; e participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

A responsabilidade atribuída ao poder público de recensear os estudantes do ensino fundamental, além de proceder à sua chamada e zelar juntamente com pais ou responsáveis pela frequência à escola, também aparece pela primeira vez em texto constitucional. A LDB, por sua vez, acrescentou que esta atribuição ficaria sob a responsabilidade de estados e municípios, em regime de colaboração e com assistência da União.

A CF/88 recuperou dispositivo da Carta de 1934, que havia sido olvidado pelas demais Constituições, que se refere à elaboração do PNE, de duração plurianual, que teria como estratégias mais gerais a articulação e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, assim como a integração das ações do poder público, com vista a superar os seguintes desafios educacionais brasileiros: *i*) erradicação do analfabetismo; *ii*) universalização do atendimento escolar; *iii*) melhoria da qualidade do ensino; *iv*) formação para o trabalho; e *v*) promoção humanística, científica e tecnológica do país.

Ao reiterar essa determinação constitucional, a LDB estabeleceu que o PNE seria elaborado pela União, em colaboração com os estados, o DF e os municípios. Nesse sentido, estipulou prazo de um ano, a contar da data de publicação da lei, para envio do plano ao Congresso Nacional, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes. Além disso, a LDB atribuiu à União a responsabilidade pela elaboração da Política Nacional de Educação, por meio da qual seriam articulados os diferentes níveis e sistemas de ensino, bem como exercidas suas funções normativa, redistributiva e supletiva.

Entre os méritos reconhecidos do PNE, aprovado em 2001, encontra-se a tentativa de considerar a educação como sistema, apresentando diagnóstico de cada nível e modalidade de ensino, propondo metas e objetivos na esfera da União e conferindo aos estados e aos municípios a tarefa de elaborar planos estaduais e municipais. Todavia, recebeu crítica por ter dado tratamento pragmático e utilitarista às questões educacionais e por não ter contemplado muitas reivindicações da sociedade civil, como a destinação de mais recursos para a educação, cuja meta de 7% do produto interno bruto (PIB) acabou sendo vetada pelo Executivo.

b) Principais mudanças na gestão dos programas e das ações

Nos primeiros anos da década de 1990, sob governo que pregava discurso modernizante e moralizador da administração pública, não foram observadas mudanças significativas na sistemática de financiamento e gestão de programas e ações na área educacional. O instrumento principal utilizado para solicitação permaneceu sendo o Plano de Trabalho Anual (PTA), com seus vieses burocratizante e centralizador.

Sob administração de Itamar Franco, embora tenha havido melhor definição de critérios e maior transparência na alocação dos recursos, foi mantido este procedimento. É sob o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) que esta forma de operacionalização é alterada. O PTA continuou a existir, mas os novos mecanismos de financiamento deram prioridade aos repasses diretos de recursos aos responsáveis pelas atividades-fim. Desse modo, aumentam as responsabilidades de estados, municípios e unidades escolares pela gestão dos recursos destinados à prestação dos serviços sob sua responsabilidade.

A prioridade concedida ao ensino obrigatório, especialmente no primeiro mandato do governo FHC, é evidenciada nas seguintes diretrizes que balizaram a ação federal no campo da educação: *i*) criação de fundo que subvinculava recursos constitucionalmente assegurados para educação ao ensino fundamental; *ii*) manutenção da universalização dos principais programas/ações de assistência ao estudante do ensino fundamental; *iii*) incremento à descentralização, iniciada no governo de Itamar Franco, da gestão de grande parte dos programas pela transferência de recursos aos governos subnacionais e às próprias unidades escolares; *iv*) focalização regional como critério para alocação de recursos federais; e *v*) incentivos financeiros e assistência técnica a estratégias de correção do fluxo escolar. Acresce a estas a iniciativa do segundo mandato de focalização socioeconômica, mediante ampliação de recursos para garantia de renda mínima vinculada à educação – Bolsa Escola – a partir de 2001.

Tendo em vista o caráter centralizado da gestão dos sistemas de ensino, a escola tinha pouca autonomia e as principais decisões que a envolviam eram tomadas em fóruns distantes de suas localidades de origem. Nesse sentido, os mecanismos de transferência direta de recursos às escolas despontavam como solução para diagnósticos da época que atribuíam má qualidade e insuficiência das políticas públicas à gestão ineficiente dos recursos. Esta situação decorria da falta de planejamento e coordenação, geradores de superposições de atividades e indefinição de prioridades, e ausência de critérios claros e transparentes para alocação de recursos, tornando a gestão permeável aos tradicionais particularismos e clientelismos.

O pressuposto que embasava tais iniciativas era que quanto mais próximos dos beneficiários estivessem os recursos, mais eficiente e ágil seria sua alocação. Desse modo, seriam eliminadas atividades-meio, transferindo-se

para as pontas dos sistemas a responsabilidade pelo estabelecimento das prioridades a serem atendidas. Com isso, o processo de gestão tornar-se-ia mais transparente, pois permitiria à população local acompanhar e fiscalizar a devida aplicação dos recursos e prestação dos serviços.

Os principais avanços no campo da gestão política educacional, identificados no governo Fernando Henrique Cardoso, referem-se à maior agilidade no repasse de recursos; à ênfase da fiscalização sobre os resultados das políticas; e à definição e transparência nos critérios de alocação de recursos etc. Mas, em que pese estes inegáveis avanços, alguns limites também foram identificados. Primeiramente, foram colocados em *xequê* a própria definição e os parâmetros da descentralização implementada. Para os críticos do modelo adotado no Brasil, é bastante discutível se este contempla o ideário descentralizante, uma vez que se restringe à cúpula dirigente do MEC, de onde emanam todas as diretrizes para o resto do sistema de ensino. Nesse sentido, a descentralização ficaria restrita à execução. E, mesmo nesta fase do processo, caberia às outras esferas de governo cumprir as normas ditadas pelo MEC, sob pena de não terem acesso aos recursos.

Portanto, esse modelo poderia ser denominado *descentralização tutelada*, na qual são restritos mecanismos e canais de participação dos outros níveis do governo e da sociedade civil organizada em todas as etapas do processo, inclusive da concepção e do planejamento das políticas.

Outra limitação ao processo de descentralização diz respeito à própria cultura política brasileira, que evidencia incipiente organização da sociedade civil. Pelo modelo adotado, caberia aos conselhos municipais o desempenho da função de controle sobre uso dos recursos e prestação dos serviços. Assim, em boa parte dos municípios brasileiros, sobretudo nos de pequeno porte, que constituem sua maioria, fica comprometido o efetivo cumprimento desta função, uma vez que tais órgãos são em geral constituídos por pessoas vinculadas aos mesmos grupos que controlam o poder local.

Quanto ao padrão de alocação de recursos, criaram-se critérios mais objetivos e, em alguma medida, redistributivos. Assim, os montantes anuais transferidos às escolas passam a ser condicionados à dimensão do alunado atendido pelas mesmas – de acordo com o censo escolar do ano anterior –, e à região geográfica em que se inserem. Buscou-se, com isto, alterar a prática clientelista e de *balcão de negócios* à qual estava atrelada a distribuição de recursos, principalmente da quota-parte federal do salário educação. A focalização regional constituiu outra diretriz norteadora da política educacional do governo Fernando Henrique Cardoso. Uma das principais ações neste sentido foi a instituição do Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola), uma ampliação do antigo projeto Nordeste, abrangendo as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

No que se refere ao ensino médio, pelo fato de não ter caráter obrigatório e por não ser de competência direta da União, pode-se afirmar que este ficou relegado a uma posição secundária no âmbito da política educacional do MEC. O ensino médio vinha subsistindo ante a inexistência de recursos assegurados e instalações apropriadas, restando-lhe, em grande medida, a ocupação de espaços ociosos deixados pelo ensino fundamental diurno, a despeito da demanda crescente por este nível de formação.

Na segunda metade da década de 1990 teve início a implementação das mudanças sugeridas pela nova LDB, destacando-se as ações voltadas à melhoria e à expansão desse nível de ensino. Nesse sentido, foi adotada pelo MEC uma série de medidas preparatórias para empreender a reforma do ensino médio.

As DCNEMs, instituídas em 1998, reiteraram os princípios norteadores da LDB em favor de uma reforma no âmbito desse nível de ensino. Consoantes com esta nova concepção de ensino, foram definidos os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs), que constituem um conjunto de orientações e recomendações para apoiar o trabalho dos professores na implementação do novo currículo.

A reforma do ensino médio foi aprovada pelo CNE e entrou em vigor em 1999. Seus objetivos fundamentais visavam garantir atendimento nos cursos médios a todos os alunos que tivessem concluído o ensino fundamental e aos jovens adultos que quisessem voltar a estudar, bem como implementação de novas referências curriculares.

Em consonância com as mudanças implantadas, o MEC instituiu em 1998 o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), cuja função seria avaliar competências e habilidades desenvolvidas pelos estudantes ao término da educação básica. Apesar de não ter caráter obrigatório, este exame passou a ser utilizado como critério de ingresso ao ensino superior por um número significativo de instituições, o que provavelmente contribuiu para ampliação contínua do universo de estudantes abrangidos.

Ao fim dos anos de 1990, o ensino médio passa a ser um dos objetos centrais da política educacional do governo federal. Em parte, isto pode ser atribuído à contínua e crescente pressão de demanda por vagas neste nível de ensino, resultante da quase universalização do acesso e da melhoria da progressão escolar no ensino fundamental. No entanto, o limite é dado pela inexistência de recursos assegurados e instalações apropriadas.

No governo do presidente Lula, a gestão da política educacional ganhou destaque com a criação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado em abril de 2007, pelo qual a educação passa a ser concebida como um sistema em seus diversos níveis e modalidades de ensino. Ao abarcar uma visão sistêmica, o PDE reconhece as conexões entre educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização de jovens e adultos. Com isso, pretende potencializar

políticas com base nestes níveis educacionais, de forma a reforçá-los reciprocamente. Esta perspectiva sistêmica pretende apresentar consequência à articulação da educação com o desenvolvimento socioeconômico que se realiza no território, ao adotar a lógica de arranjos educativos local, regional ou nacional.

O PDE nasce como resposta ao baixo desempenho persistente na educação básica, no âmbito das redes públicas, mas também com intuito de ampliar acesso aos níveis de ensino não obrigatórios. Nesse sentido, o MEC definiu a estratégia de enfrentamento de problemas que historicamente têm comprometido o desempenho dos sistemas de ensino, mediante articulação de programas e ações de diversos ministérios, além da parceria com estados, DF e municípios. Tal estratégia está sustentada em seis pilares, quais sejam: *i*) visão sistêmica da educação; *ii*) territorialidade; *iii*) desenvolvimento; *iv*) regime de colaboração; *v*) responsabilização; e *vi*) mobilização social.

Como instrumento de monitoramento do programa, foi concebido o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB),⁸ por meio do qual se torna possível acompanhar o desempenho anual das escolas, dos municípios, dos estados e do DF. A meta estabelecida é atingir o índice de seis pontos, em 2022, que seria o índice médio de desempenho escolar dos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), à época da concepção do plano.

Com vista a atingir referida meta, foi elaborado o “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”, uma espécie de pacto nacional que propõe conjugação de esforços das três esferas de governo, das famílias e da comunidade em geral em prol da melhoria da qualidade da educação básica. Portanto, sua estratégia de implementação está centrada no aperfeiçoamento e no reforço do regime de colaboração com entes federados, entendidos como parceiros no compartilhamento de competências políticas, técnicas e financeiras para execução dos programas de desenvolvimento da educação.

5.1.3 Formação e valorização do magistério

a) Os avanços constitucionais e seus desdobramentos legais

Nos anos anteriores à promulgação da CF/88, o magistério brasileiro encontrava-se em situação bastante desfavorável quanto à valorização profissional. Os salários dos professores do ensino fundamental, comparados aos de outras categorias ocupacionais também dominadas por mulheres, como enfermeiras e secretárias, mostravam-se inferiores, mesmo tendo as professoras maior escolaridade (BARRETO, 1991b). Muitos sistemas de ensino não possuíam plano de carreira para o magistério e havia contingente significativo de professores contratados em condições precárias, sem concurso e sem estabilidade.

8. Trata-se de um indicador que expressa, por meio de escala numérica, evolução do desempenho do sistema educacional, a partir das seguintes variáveis: proficiência em exames nacionais, e taxa de aprovação.

Quanto ao nível de formação, observava-se ainda forte presença de professores sem habilitação para o exercício profissional nos ensinos de primeiro e segundo graus. No caso do ensino obrigatório, ainda que viesse ocorrendo crescimento expressivo dos percentuais de docentes com curso de magistério completo e daqueles com terceiro grau, a quantidade dos que possuíam apenas primeiro grau de escolaridade era elevada. A presença de professores com este perfil era fenômeno comum nas redes municipais de todas as regiões, atingindo 84,5% do total de docentes desta instância, em 1987. Concentravam-se nas regiões Norte e Nordeste, assim como nas escolas rurais de todas as regiões do país (BARRETO, 1991a).

Agravava esse cenário a reforma promovida pela Lei nº 5.692/1971, que havia destituído a tradicional escola normal do seu *status* de escola, ao torná-la parte das habilitações profissionais do ensino de segundo grau, por meio da chamada Habilitação Específica para o Magistério (HEM). Com esta medida, o curso havia sido fracionado em habilitações para o magistério, para a pré-escola e para grupos de séries do ensino fundamental, acarretando perda de identidade e desestruturação da escola normal (TANURI, 2000). O descontentamento pela desvalorização da profissão e o agravamento das condições de formação do professor resultou em queda nas matrículas da HEM.

Iniciativa de reversão desse quadro foi criada em 1983, com apoio técnico e financeiro do MEC por meio do projeto dos Centros de Formação e Aperfeiçoamento do Magistério (Cefams), que oferecia aos professores formação em nível médio. Os Cefams mostraram-se especialmente fortes em São Paulo, tendo sua cobertura posteriormente ampliada pelo país, prolongando-se até os anos 1990. Contudo, esta e outras iniciativas paralelas então empreendidas não tiveram continuidade, sendo insuficientes para reverter o quadro de desalento em que se encontrava a carreira docente.

Como uma síntese geral do cenário anterior à promulgação da CF/88, pode-se dizer que os esforços para melhorar a qualidade da formação de professores não se configuravam como investimentos consistentes e efetivos. As falhas na política de formação eram acompanhadas da ausência de ações governamentais adequadas, relativas à carreira e à remuneração do professor. Isto se refletia na desvalorização social da profissão docente com consequências perniciosas para a qualidade do ensino em todos os níveis.

Foi em meio a tal cenário que se instalou no país o processo constituinte, no qual as questões do magistério, apesar de não terem recebido grande destaque, foram alvo de disputas especialmente entre os defensores da escola pública, representados pelo Fórum na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito, e o setor educacional privado. Os sucessivos embates entre estes dois grupos acabaram por conformar as determinações referentes à educação que constam no texto final da CF/88.

Apesar de não responder aos muitos anseios dos professores, não incluindo, por exemplo, definições como regime e jornada de trabalho, o texto da CF/88

apresentou perspectivas promissoras ao magistério brasileiro. O principal avanço encontra-se na inclusão entre os princípios sob os quais devem ser ministrado o ensino, Art. 206, inciso V: “a valorização dos profissionais do ensino, garantidos, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos” (BRASIL, 1988a). De fato, a previsão da valorização e a criação de planos de carreira constituíram-se em avanços em relação à situação anterior. A admissão por concurso público para profissionais da rede pública também representou conquista para o magistério, já que, a partir de sua instituição, seriam evitadas contratações de professores por meio de práticas clientelistas.

Contudo, a conquista desse princípio de *valorização do magistério* estava aquém das reivindicações feitas pelo Fórum na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito. Inicialmente, o fórum defendia algumas garantias também para o magistério do setor privado – tais como estabilidade no emprego, remuneração adequada e planos de carreira –, mas as seguranças dadas pelo princípio de valorização do magistério acabaram se restringindo apenas ao ensino público. Para docentes do setor privado, os avanços em termos de valorização limitaram-se ao direito de sindicalização – assegurado a todos os trabalhadores – e à definição de aposentadoria especial.

Ao longo da elaboração da CF/88, a preocupação das entidades que defendiam a escola pública centrou-se na construção de uma condição profissional respeitável para o professor. As questões da formação e da responsabilidade do Estado neste processo foram negligenciadas. Por isso, o texto final da Carta Magna não apresentou qualquer preceito acerca destas questões. Tal ausência de referências à formação docente na CF/88 veio dificultar a elaboração da LDB da educação nacional. As disputas em torno deste tema continuaram ainda por um longo tempo, perpassando todo o processo de tramitação da LDB, até sua aprovação em 1996.

O fato é que a questão da formação de professores demorou a ganhar relevância nos debates educacionais brasileiros, o que só veio a acontecer em meados dos anos 1990, a partir da confluência de dois fatores. Primeiro, o Plano Decenal de Educação para Todos, lançado em 1994. Este plano respondeu ao compromisso que tinha sido assinado pelo Brasil em 1990, em Jomtien, Tailândia, por ocasião da Conferência Mundial de Educação para Todos. Constituiu-se elemento importante do processo de universalização da educação proposto pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco). O segundo fator foi aprovação da LDB em 1996, após longo processo de discussões marcado por muitas controvérsias.

No que concerne à questão docente, a LDB é breve, tratando-a em sete artigos na seção *Dos Profissionais da Educação*. Visa definir os fundamentos, delimitar os níveis e o lócus da formação e relacioná-la aos requisitos da valorização do magistério.

Este tratamento “enxuto”, dado a todos estes assuntos, redundava falta de clareza e especificações que seriam necessárias. Observa-se ausência de conceituação de quem são os profissionais da educação, referenciados na lei apenas com base nas exigências para sua formação. Além disso, a concisão do texto dá margem a algumas contradições referentes aos cursos e aos espaços de formação (MELO, 1999).

A LDB definiu que a formação do professor da educação básica deveria ser de nível superior, em curso de licenciatura de graduação plena, porém admitiu manutenção da formação em nível médio para docentes da educação infantil e das quatro primeiras séries do ensino fundamental.⁹ Nas disposições transitórias, estabeleceu que ao fim de dez anos apenas seriam admitidos professores com nível superior. A primeira interpretação deste dispositivo era de que no prazo de dez anos todos os professores deveriam obter formação de nível superior. Apenas muitos anos mais tarde, a controvérsia criada entre o disposto no corpo da lei – formação mínima de nível médio normal – e este dispositivo foi esclarecida pelo CNE. A interpretação foi de que prevalecia o disposto no Art. 62 da LDB, ou seja, para a educação infantil e as primeiras séries do ensino fundamental é admitida habilitação em nível de ensino médio.

A elevação para o nível superior da formação dos professores da educação infantil e das primeiras séries não era consenso nem mesmo entre as entidades ligadas ao FNDEP. Aqueles que eram contrários à formação em nível médio argumentavam que, nos cursos profissionalizantes, os futuros docentes não seriam expostos a contextos de pesquisa e extensão. O fato de não se formarem professores pesquisadores detrataria a qualidade destes profissionais (BRZEZINSKI, 2008a).

A respeito do lócus da formação, a LDB introduziu a figura dos Institutos Superiores de Educação (ISEs) como espaços que podiam ou não ser alocados dentro de universidades, onde os cursos de formação deveriam acontecer. Segundo a lei, os ISEs devem oferecer formação inicial e continuada para docentes da educação básica, abrigando também em seu interior uma Escola Normal Superior (ENS) para dar conta da instrução de professores de educação infantil e séries iniciais do ensino fundamental. Além disso, a LDB/1996 apresentou outras medidas voltadas para o incremento da formação de docentes no país. Enfatizou a importância da formação a distância de professores e resgatou os cursos de preparação pedagógica para profissionais de nível superior graduados em outras áreas que desejassem atuar como docentes.

De fato, no ano em que a lei foi aprovada, os quantitativos de professores sem habilitação em nível superior eram elevados. Entretanto, o teor das deliberações

9. Na Lei nº 5.692/1971, definia-se como habilitação mínima dos professores das séries finais do ensino de 1º grau, a licenciatura de curta duração; docentes com esta mesma habilitação e mais estudos adicionais de no mínimo um ano letivo poderiam lecionar até a 2ª série do ensino de 2º grau. A própria lei estabelecia, entretanto, nas disposições transitórias, que quando a oferta de professores legalmente habilitados não bastasse para atender às necessidades do ensino, professores com habilitações inferiores lecionassem em caráter suplementar.

trazidas pela LDB/1996 foi criticado como esforço de *aligeiramento*, por parte do governo, para formar o magistério por meio de modalidades de ensino de eficácia questionável, com objetivo de aumentar as estatísticas educacionais, em detrimento da qualidade desta formação (FREITAS, 1999; SILVA, 1999). Com estas políticas, professores seriam formados para “repetirem conteúdos, em atividade denominada ensino, com uma prática pedagógica que se sustenta no simples saber fazer, para resolver problemas imediatos do cotidiano escolar” (BRZEZINSKI, 2008a, p. 177-178).

O desencontro entre as deliberações da LDB e das políticas governamentais e as demandas da comunidade acadêmica foi resumido por Brzezinski (2008b). Segundo esta autora, o modelo aprovado na lei:

- a) reproduz as reformas curriculares implantadas em outros países; b) institucionaliza preferencialmente a formação de professores fora da universidade; c) aparta a licenciatura do bacharelado; d) privilegia as dimensões técnica e praticista do trabalho docente; e) fundamenta-se no modelo curricular clássico, etapista e fracionado, para o qual o desempenho do estudante tem primazia sobre o conhecimento e a cultura; f) proporciona uma reprodução maciça de profissionais com compromisso exclusivo com o mercado de trabalho; g) é orientado pela pedagogia das competências que induz um perfil profissional uniforme e homogeneizado; g) opta por conceder certificação que se superpõe a uma boa qualificação inicial e continuada dos docentes (p. 198-199).

No entanto, ao pensar na realidade dos educadores, a autora entende que uma política de magistério deveria calcar-se nos seguintes valores: *i*) conhecimento e cultura como eixos epistemológicos fundamentais da formação do professor; *ii*) garantia de base comum nacional de formação que confira identidade aos profissionais da educação; *iii*) docência como princípio basilar da identidade profissional do professor; *iv*) sólida formação teórica na pedagogia como ciência e nas ciências da educação que possibilite apropriação do conhecimento sobre o campo de trabalho que o profissional deverá atuar; *v*) formação inicial presencial realizada na universidade; *vi*) formação continuada presencial ou a distância de qualidade; *vii*) política global que articule formação, valorização e profissionalização docente garantida por mecanismos adequados de formação inicial e contínua, de melhoria das condições de trabalho, de carreira do magistério estimulante e de salários dignos; e *viii*) sistema nacional de formação de professores (BRZEZINSKI, 2008b).

A expressão dessa dicotomia acentuou-se mais adiante, em 1999, com o Decreto nº 3.276/1999. Ao estabelecer que a formação em nível superior de professores para atuação multidisciplinar, destinada ao magistério na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental, far-se-ia exclusivamente em cursos normais superiores, o decreto endossou e deu continuidade às propostas recém-mencionadas da LDB.

Recebido com indignação especialmente pela área acadêmica, foi visto como demonstração de desconsideração das experiências de formação de professores para educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental realizadas no curso de pedagogia das faculdades, dos centros ou dos departamentos de educação das universidades.

Além da formação, outro tema relevante para profissionais da educação é a valorização do magistério. Após a CF/88, esta questão foi incluída na LDB/1996, que designou aos sistemas de ensino responsabilidade de promovê-la. Especificamente sobre o magistério público, mencionou ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos; aperfeiçoamento profissional continuado, com licenciamento periódico remunerado para este fim; piso salarial profissional; progressão funcional com base na titulação ou habilitação e na avaliação do desempenho; período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho; e condições adequadas de trabalho.

Ainda que tenha restringido seu alcance ao magistério público, a lei tem o mérito de tocar em pontos que são, de fato, centrais para garantir a qualidade dos docentes e, em consequência, da educação oferecida por um sistema de ensino. Estudos mostram que atração e retenção de bons profissionais na carreira de professor dependem de alguns fatores, destacando-se a remuneração. Quando esta é compatível com profissionais de outras áreas, as pessoas formadas em docência tendem a permanecer nesta atividade (BARBER; MOURSHED, 2007). O salário inicial é especialmente relevante, pois define tomada de decisão do recém-formado de tornar-se, de fato, docente. Tendo ingressado no exercício da profissão, a decisão de permanecer atuante sofre influência de outros fatores de diversas ordens, como as oportunidades de progressão. Ao incluir definição do piso salarial profissional e progressão funcional com base na titulação ou habilitação e na avaliação do desempenho, a LDB assegura aspectos fundamentais para atrair e manter profissionais para docência.

A atração e a retenção de bons professores nos sistemas de ensino dependem também do *status* ou da reputação que a profissão goza no ambiente social. No caso do magistério, a percepção externa sobre a profissão liga-se ao grau de educação e capacitação que são requeridos para que uma pessoa torne-se docente. Na LDB, estes aspectos ligados à valorização do professor são traduzidos no ingresso por concurso público, no aperfeiçoamento profissional continuado, além da garantia de período para estudos e condições adequadas de trabalho.

Outra interface da LDB com questão da valorização de professores está em seu título VII, referente ao financiamento da educação. Sua regulamentação, por meio da Lei nº 9.424/1996, deu origem ao já mencionado FUNDEF. Conforme determinações desta lei, a vertente do FUNDEF voltada para valorização de professores seria materializada da seguinte forma: 60% dos recursos

seriam destinados à remuneração dos profissionais do magistério, em efetivo exercício de atividades no ensino fundamental público, sendo que, nos primeiros cinco anos após a publicação da lei, permitiu-se que parte dos recursos desta parcela fosse empregada na capacitação de professores leigos.

De fato, o FUNDEF teve interferência positiva no ensino fundamental, na formação e na valorização de professores em parte dos mais de 5.000 municípios brasileiros – aspecto reconhecido pelos educadores. A valorização do magistério decorreu principalmente da exigência, direcionada às secretarias de educação municipais, da elaboração de planos de cargos e salários como requisito para recebimento de recursos redistribuídos pela União. Ainda que estes méritos tenham sido reconhecidos, o fundo recebeu críticas por não abranger a educação infantil, o EJA e o ensino médio.¹⁰

O início dos anos 2000 foi marcado pela aprovação do PNE, Lei nº 10.172/2001 e das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores para a Educação Básica, expedidas em 2002. Também nos processos de discussão desta legislação, observou-se dicotomia entre o governo e as entidades ligadas à área de educação.

Outro passo dado no sentido de regulamentar a LDB, no tocante à definição de políticas para formação de professores, aconteceu com aprovação da Resolução nº 1, do CNE/Conselho Pleno (CP), em 18 de fevereiro de 2002. Esta Resolução instituiu as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores para a Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura e de graduação plena. Versou sobre organização institucional e curricular dos estabelecimentos de ensino para formação de professores, com base na noção de competência;¹¹ a consolidação dos ISEs como locus desta formação; e a oferta de licenciatura em Curso Normal Superior (CNS) para docentes da educação infantil e dos anos iniciais do ensino fundamental.

A partir desse arcabouço legal, a reestruturação da área de formação de docentes concretizou-se com uma política que estimulava a criação de ISE de natureza privada. Houve expansão destes institutos e de CNS pelo país, que não apresentavam conexões com universidades. Para se ter uma ideia, no ano 2000, eram apenas 21 cursos normais superiores no país. Em 2006, este total aumentou para 798, sendo que 442 deles (55,4%) eram particulares e desvinculados de universidades.

Com efetivação dessa política e seus desdobramentos práticos, as críticas lançadas pelos educadores aos ISEs recrudesceram. Segundo alguns autores (LIBÂNEO; PIMENTA, 1999; AMORIM, 2007), um sistema de formação de professores assim configurado, que prioriza cursos rápidos e a distância, contribui para fragilização da qualidade da capacitação docente, paradoxalmente ao que,

10. Esta extensão de cobertura passou a ocorrer a partir de 2007, com a criação do FUNDEB.

11. Esta noção de competência caracterizava-se por priorizar o domínio de habilidades que os profissionais devem adquirir para saber solucionar os problemas cotidianos na escola, em detrimento da realização de um trabalho docente alicerçado na produção e o domínio do conhecimento.

em tese, se deveria esperar de um curso de nível superior. Enseja as condições para aprofundamento da desqualificação e da desvalorização do professor, que fica privado de sua identidade de cientista e pesquisador da educação.

Mais adiante, em outro contexto político, sob governo de Lula da Silva, são discutidas e homologadas as Diretrizes Curriculares Nacionais para cursos de graduação em Pedagogia, Resolução CNE/CP nº 1, de 15 de maio de 2006. Nestas se explicita que o curso de pedagogia destina-se à formação inicial para exercício da docência na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental, nos cursos de ensino médio, na modalidade normal, em curso de educação profissional na área de serviços e apoio escolar, bem como outras áreas nas quais sejam previstos conhecimentos pedagógicos. Definem-se o perfil do pedagogo, a organização curricular e a duração dos estudos do curso de pedagogia (BRZEZINSKI, 2008b).

As diretrizes foram recebidas de forma positiva por entidades da área, reconhecendo que representavam *avanços históricos* no campo da formação docente no país.¹² Entre os méritos apontados estava o de ter definido a identidade do pedagogo em sentido lato, como um *profissional docente-pesquisador-gestor, cuja atuação se efetiva na escola e em espaços não escolares*. Ou seja, que sua formação baseia-se na docência, mas a ela não se limita, devendo ser preparado para desempenhar conjuntamente diversas dimensões do ato pedagógico, como a produção do conhecimento científico e tecnológico no campo educacional, a gestão educacional e de ambientes educativos não escolares, em que os conhecimentos pedagógicos participam de alguma forma. Desse modo, enfatiza-se a opção pela formação não fragmentária em especialidades ou habilitações.

As diretrizes foram ainda saudadas por definirem o curso de pedagogia como locus privilegiado, ainda que não exclusivo, para formação de professores da educação infantil e dos anos iniciais do ensino fundamental; por reconhecerem e consolidarem a produção teórica dos 20 anos anteriores no campo da formação de professores; consolidarem a experiência histórica construída nos cursos de pedagogia das instituições públicas de ensino superior – os quais, em sua maioria, costumam desenvolver processos formativos que articulam a compreensão da educação e da escola em suas múltiplas dimensões, na medida em que envolvem o estudo da escola e dos sistemas de ensino, sua organização, estrutura e funcionamento – e formação básica inicial para a pesquisa em educação (ANPEd, 2006).

Apesar dessa acolhida por parte de tais entidades, as diretrizes receberam também algumas críticas. Segundo Libâneo (2006), por exemplo, estas não contribuem para elevação da qualidade da formação de professores e do nível científico e cultural dos alunos das escolas de educação infantil e ensino fundamental.

12. A exemplo do documento intitulado Pronunciamento Conjunto das Entidades da Área da Educação em relação às Diretrizes Curriculares Nacionais para o curso de graduação em Pedagogia (ANPEd, 2006).

Argumenta que a resolução baseia-se em uma precária fundamentação teórica com relação ao campo da pedagogia, apresenta imprecisões conceituais e desconsidera vários âmbitos de atuação científica e profissional do campo educacional. Além disso, o mesmo autor considera que as diretrizes avançam pouco no esclarecimento das dúvidas com relação às ambiguidades e confusões já existentes na legislação, já que: *i)* não contribuem para unidade do sistema de formação; *ii)* não inovam no formato curricular de formação de educadores que atenda às necessidades da escola de hoje; e *iii)* interrompem o exercício de autonomia que vinha sendo realizado por muitas instituições na busca de caminhos alternativos e inovadores ao curso em questão.

Brzezinski (2008b) detecta outra fragilidade nessas diretrizes. Segundo a autora, tomando por base a concepção ampla de docência, é possível identificar diferença entre os cursos de pedagogia e normal superior, ambos autorizados a formar professores para atuar na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental. Na formação profissional, no primeiro tipo de curso, ensino e pesquisa são apresentados de maneira indissociável. No caso do segundo, que tem caráter profissionalizante e deve ser ministrado fora da universidade, a lei não inflige obrigatoriedade de produção e socialização do conhecimento. Evidencia-se incoerência intrínseca a esta regulamentação.

b) Principais mudanças na formação e na valorização do magistério

Ao lado das alterações legais e normativas, observaram-se várias iniciativas do governo federal no campo da formação de professores nos anos pós-Constituição. Dando apoio financeiro a estados e municípios, por intermédio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o governo elaborou programas próprios desde o fim dos anos 1990. A utilização da EaD teve grande crescimento desde então, iniciando-se com a criação da TV Escola, em 1996.

Nesses 20 anos, desenvolveram-se diferentes programas de formação inicial e continuada de professores em exercício, com material e metodologia elaborados pelo MEC. Destacam-se os criados para formar professores não habilitados, como o Pró-Formação, para docentes de primeiras séries do ensino fundamental; o Pró-Infantil, para professores da educação infantil, ambos de formação em nível médio; e o Pró-Licenciatura, para professores das últimas séries do ensino fundamental e médio, de formação em nível superior.

Ainda que se tenham verificado progressos na formação dos professores, há expressivo número de postos ocupados por docentes sem habilitação mínima exigida pela lei, na educação básica. Somados, os postos ocupados por docentes sem escolaridade de nível médio atuando na educação infantil e nas primeiras séries do ensino fundamental, atingiam ainda quase 20 mil, em 2006 – dados do Censo Escolar. Nas séries finais do ensino fundamental, cuja exigência é

ensino superior de graduação plena, 125,4 mil dos postos (14,5%) eram ocupados no mesmo ano por professores com apenas ensino médio de escolaridade. Professores com este mesmo perfil de formação eram também responsáveis por 23,7 mil dos postos (4,5%) nas escolas de ensino médio. Estes números incluem os que possuem e os que não possuem habilitação específica nas disciplinas que lecionam. Ou seja, considerada habilitação específica, o contingente dos não habilitados é bastante superior. É notória a falta de professores habilitados em certas disciplinas, como matemática, física, química e biologia, o que, de fato, exige intervenções de políticas públicas capazes de suprir demandas de formação, atrair e manter professores habilitados.

Buscando dar conta da parte do problema relativo à formação, duas iniciativas do governo federal tiveram lugar recentemente: a criação da Universidade Aberta do Brasil (UAB) e a sanção da Lei nº 11.502, em 11 de julho de 2007, que conferiu à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) do MEC, a responsabilidade de formular políticas públicas para formação de professores da educação básica.

O sistema UAB, criado por meio do Decreto nº 5.800/2006, veio constituir rede de instituições públicas de ensino superior – incluindo universidades federais, estaduais e municipais – voltadas para o desenvolvimento da modalidade EaD, com objetivo de oferecer cursos de formação docente. Ao lançar esta modalidade de ensino, o governo divulgou expectativa de formar 250 mil professores até o ano de 2010, para atender a demanda de docentes da educação básica.

Já a iniciativa de estender o papel da Capes nasceu da intenção de utilizar sua experiência na pós-graduação brasileira – considerada exitosa – para formação de professores da educação básica. A novidade trazida com esta lei é que, a partir dela, instituiu-se no MEC uma configuração organizacional formalizada, com propósito de estruturar e gerir o sistema nacional de formação de professores.

Como uma das ações voltadas para consolidação de um sistema nacional de formação de professores, a gestão da UAB passou ser responsabilidade da Capes. A incorporação da UAB à Capes compõe esforço de formar professores da educação básica que ainda não têm diploma de nível superior, assim como promover cursos de formação continuada de docentes.

Os desdobramentos dessa lei estão sendo ainda aguardados, mas sua própria existência já provoca questionamentos e expectativas por parte de analistas da área de educação. Brzezinski (2008a) questiona se, ao longo da operacionalização das ações, a Capes será capaz de imprimir a este sistema nacional de formação de professores da educação básica, avaliação qualificada como a que faz nos cursos de pós-graduação *stricto sensu*. Outro questionamento diz respeito à capacidade desta instituição de valorizar a pesquisa nos cursos de formação de professores da educação básica, presencial

e a distância, tal como faz nos cursos de pós-graduação – perspectiva esta vista como desejável e promissora para minorar a marca da *pedagogia das competências* impressa a estes cursos pela legislação até então expedida.

Outra iniciativa recente para valorizar o magistério foi a criação, pela EC nº 53/2006, do FUNDEB, regulamentado pela Lei nº 11.494, de 20 junho de 2007. Além de substituir o FUNDEF, comentado anteriormente, o FUNDEB veio superá-lo, na medida em que estendeu recursos daquele fundo à educação básica, conforme reivindicações de estudos e críticas lançados pelos educadores. Devido ao pouco tempo de vigência, ainda não se pode avaliar os efeitos do FUNDEB na formação e na valorização docente. Contudo, alguns aspectos positivos são notáveis, tais como a inclusão do financiamento da educação infantil, do EJA e do ensino médio. Além disso, são vistas como favoráveis as exigências relativas à elaboração, ao desenvolvimento de planos de carreira do magistério e à constituição de conselhos fiscalizadores da aplicação dos recursos do FUNDEB, como pré-requisitos para o repasse de valores.

Finalmente em 2008, importante avanço em prol da valorização dos profissionais da educação foi observado. Trata-se da Lei nº 11.738/2008, que regulamentou a determinação constitucional de estabelecer um piso salarial para professores da educação básica da rede pública de ensino. Até então, nada se tinha feito nesta direção, de modo que, em todo território nacional, havia mais de 5 mil pisos salariais diferentes para a categoria, segundo informe da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE).

A partir dessa regulamentação, o piso salarial nacional para profissionais do magistério público, com formação em nível médio na modalidade normal, passa ser de R\$ 950,00. Este valor refere-se à jornada máxima de trabalho de 40 horas semanais, sendo que os vencimentos referentes às demais jornadas devem ser, no mínimo, proporcionais à quantia ora mencionada.

Essa lei, contudo, tem despertado controvérsias. Os governadores do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, Mato Grosso do Sul e Ceará, com apoio de outros cinco governadores (São Paulo, Minas Gerais, Tocantins, Roraima e DF) ajuizaram no STF Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) nº 4.167, que questiona a constitucionalidade da chamada Lei do Piso. Argumentam que a lei extrapolou as determinações constitucionais, pois, além de fixar piso salarial, dispôs sobre jornada de trabalho de servidores estaduais e municipais e infligiu aos estados e aos municípios regras desproporcionais, por implicarem despesas exageradas e sem aparo orçamentário. No entanto, estes governadores fazem questão de esclarecer que não se insurgem contra a estipulação de um piso salarial para os profissionais da educação básica pública e desejam apenas o seguimento estrito da ordem constitucional, referente à regulamentação do piso salarial, única e exclusivamente. Por ora, as disputas em torno

deste tema encontram-se em curso. Parlamentares que se colocam na defesa da educação brasileira contrapuseram-se a esta Adin. Para enfrentar a situação, organizaram-se na Frente Parlamentar em Defesa do Piso Salarial Profissional Nacional, que já conta com mais de 200 assinaturas de deputados e senadores e com apoio da CNTE.

5.1.4 Financiamento

Embora tenha sido estabelecido pela Constituição do Império, de 1824, que a instrução primária seria gratuita a todos os cidadãos, foi somente a partir da Constituição de 1934, que definiu vinculação de recursos públicos para este objetivo. De acordo com disposto no Art. 156, a União e os municípios deveriam aplicar nunca menos de 10%, e os estados e o DF nunca menos de 20%, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos. Além disso, instituiu subvinculação pela União de, no mínimo, 20% por cento das cotas destinadas à educação no respectivo orçamento anual para o ensino nas zonas rurais; determinou à União, aos estados e ao DF reserva de parte dos patrimônios territoriais para formação dos respectivos fundos de educação; que as sobras das dotações orçamentárias acrescidas das doações, porcentagens sobre o produto de vendas de terras públicas, taxas especiais e outros recursos financeiros constituíssem os fundos especiais destinados à aplicação exclusiva em obras educativas, determinadas em lei; e que parcela destes fundos fosse aplicada em auxílios a alunos necessitados, mediante fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudo, assistência alimentar, dentária e médica.

A Constituição de 1937 excluiu vinculação de receitas orçamentárias, mas manteve obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário. Esta, no entanto, não prescinde do dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados, de modo que, por ocasião da matrícula, seria exigida “aos que não alegarem, ou notoriamente não puderem alegar escassez de recursos, uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar” Art. 130.

O restabelecimento da vinculação de recursos à educação ocorreu por ocasião da promulgação da Constituição de 1946. Além de restituir dispositivo introduzido pela Constituição de 1934, ampliou para 20% o percentual de vinculação da receita municipal, equiparando-se ao estabelecido para os estados e o DF.

Sob regime de governo autoritário, a Constituição de 1967 eliminou a vinculação de receitas, também ratificada pela EC nº 1/1969. Apesar disso, reafirmou a responsabilidade dos poderes públicos para efeito de assegurar gratuidade apenas ao ensino primário, nos estabelecimentos oficiais, e definiu para tanto faixa etária a ser contemplada (7 a 14 anos).¹³ Ao incluir este dispositivo, ampliou obrigatoriedade do ensino de quatro para oito séries. Por sua vez, os níveis

13. De acordo com a Lei nº 4.024/1961, o ensino primário corresponde a, no mínimo, quatro séries anuais.

de ensino ulteriores só seriam gratuitos quando constatado falta ou insuficiência de recursos do estudante, além da comprovação de aproveitamento nos estudos. Assim, a concessão de bolsas de estudo deveria substituir gradualmente a gratuidade e, no caso da educação superior, ficaria sujeita à restituição.

Por iniciativa do senador João Calmon, foi aprovada EC nº 24/1983 que restabeleceu vinculação de receitas à educação. Desta feita, coube à União o mínimo de 13% e aos demais entes federados a aplicação de 25% de suas receitas de impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino.¹⁴ No entanto, a regulamentação deste dispositivo constitucional só ocorreu por meio da Lei nº 7.348, de 24 de julho de 1985, tendo sido implantada efetivamente no exercício financeiro de 1986, ou seja, dez anos após esta emenda ter dado entrada no Congresso Nacional.

A CF/67 também abriu possibilidade de os poderes públicos concederem amparo técnico e financeiro ao setor privado, inclusive sob modalidade de concessão de bolsas de estudo. Ou seja, o texto constitucional de 1967 deu margem ao setor privado beneficiar-se de recursos públicos para manutenção e funcionamento.

A CF/88 atribuiu à União, aos estados, ao DF e aos municípios gestão compartilhada do sistema educacional brasileiro, mediante coexistência de três sistemas de ensino autônomos que deveriam funcionar em regime de colaboração. No topo desta cadeia, encontra-se a União com atribuições bastante distintas: manutenção do sistema federal; execução de programas próprios de apoio supletivo; e transferências para os sistemas estaduais e municipais. Ou seja, o regime de colaboração, pelo qual a União exerce ação supletiva e redistributiva, tem como referências a plena capacidade de atendimento às demandas por ensino e a capacidade fiscal de cada esfera de governo.

A nova Constituição também ampliou o percentual de recursos vinculados a serem aplicados pela União (de 13% para 18%) e manteve os 25% devidos às outras esferas de governo, tal como havia sido assegurado pela Emenda Calmon.

Passados oito anos desde a promulgação da CF/88, a LDB encarregou-se de definir o que se enquadrava ou não no conceito de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Além disso, realizou correção importante na CF/88 no que diz respeito ao percentual mínimo da receita de impostos aplicado na educação em cada localidade, ao determinar que, uma vez respeitado o

14. No fim do ano de 1983, com o processo de abertura democrática, o Congresso Nacional promulgou a EC nº 24/1983, mais conhecida como EC. Esta emenda caracterizou-se pela volta da vinculação de recursos para a educação, abandonada cerca de duas décadas. Ou seja, trouxe mais uma vez à superfície a polêmica reserva obrigatória de recursos de impostos públicos para despesas específicas, que sempre esteve presente nos nossos dispositivos jurídico-institucionais desde a CF/34. Uma das grandes justificativas para este retorno residia no fato de que após suspensão da vinculação, os recursos federais aplicados em educação, em termos percentuais, haviam caído sistematicamente, em particular nos anos 1970.

índice mínimo nacional, os percentuais podem variar regionalmente de acordo com o que conste nas respectivas Constituições ou leis orgânicas dos estados, do DF e dos municípios, reconhecendo a possibilidade dos entes federados irem além do piso fixado pela CF/88.

O MEC encaminhou projeto de EC que criou o FUNDEF,¹⁵ em 1998, que tinha por objetivos imediatos assegurar gasto mínimo por aluno e piso salarial para o magistério. Este fundo reafirmou a necessidade de estados, DF e municípios cumprirem os dispositivos da Constituição de 1988, relativos à vinculação de 25% de receitas de impostos e das que lhes forem transferidas, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, além de obrigar estes entes federados, a partir de 1998, a aplicar 60% dos recursos de MDE (ou 15 p.p.) no ensino fundamental.¹⁶

A emenda de criação do FUNDEF determinou que fosse de competência dos estados, do DF e dos municípios a responsabilidade de arcar com recursos necessários à constituição do fundo. No entanto, em decorrência dos desníveis socioeconômicos entre os entes federados, que acarretam baixo gasto por aluno/ano principalmente nas regiões Nordeste e Norte, o dispositivo legal incumbiu a União da responsabilidade pela complementação de recursos ao FUNDEF, sempre que, em cada estado e no DF, seu valor por aluno não alcançasse o mínimo definido nacionalmente. Reconhece, assim, que acentuada desigualdade socioeconômica regional, em particular as diferenças na capacidade de financiar a educação, é um dos principais obstáculos à universalização do acesso e à melhoria da qualidade do ensino fundamental.

Além dos recursos de impostos, outra parcela razoável do financiamento da educação provém das contribuições sociais tanto das contribuições originalmente destinadas ao financiamento da seguridade social quanto, e principalmente, da contribuição criada exclusivamente para educação, conhecida como salário educação. O salário educação, previsto no Art. 212 da CF,¹⁷ constituía fonte de recursos exclusiva do ensino fundamental da rede pública.

15. O MEC não trabalha propriamente na montagem de um sistema nacional de educação, aposta na ideia de utilizar política de fundos, com expressão estadual, como saída para dinamizar o financiamento da educação. Alega que a estratégia de um arranjo de fontes de recursos específicas é uma forma de melhorar o processo de gestão, pois se definem de forma clara as responsabilidades e as prioridades das unidades federadas, condições estas relevantes para ampliação do acesso, melhoria da qualidade e aumento da eficiência sistêmica. No entanto, esta questão suscita divergências, pois alguns entendem que tais fundos encobririam, na verdade, o não cumprimento da vinculação constitucional para educação. Esses consideram, portanto, que a existência é descabida e que a fiscalização deve ocorrer sobre todos os recursos financeiros da educação.

16. O FUNDEF introduziu, assim, uma forma inovadora de repartição dos recursos para educação, principalmente ao estipular equalização do valor do gasto por aluno/ano com base em indicador educacional – a matrícula –, e por fixar aplicação mínima de recursos para valorização do magistério. Ressalta-se que a LDB, em seu Art. 74, havia determinado ser dever da União calcular o custo mínimo por aluno/ano considerando as variações regionais e as diversas modalidades educacionais. 17. É regulamentado pelas Leis nºs 9.424/1996, 9.766/1998 e 10.832/2003 e pelos Decretos nºs 3.142/1999 e 4.943/2003.

Inicialmente, o repasse de recursos do salário educação para os municípios não ocorria de forma automática. Do total da arrecadação líquida, parcela igual a dois terços correspondia à quota estadual e um terço restante constituía a quota federal, gerida pelo FNDE e destinada a programas e projetos voltados para universalização do ensino fundamental, de forma a propiciar a redução dos desníveis socioeducacionais existentes entre municípios, estados e DF e regiões brasileiras. No entanto, em dezembro de 1998, a Lei nº 9.766, em seu Art. 2º, faz alterações na forma de distribuição dos recursos, tornando automático o repasse de uma parte da quota estadual aos municípios.¹⁸

Em 2004, foram introduzidas outras mudanças no salário educação,¹⁹ entre as quais vinculação de 10% do valor arrecadado destinados ao financiamento de programas geridos pelo FNDE e repasse pelo FNDE da cota municipal diretamente às prefeituras, com base no número de alunos matriculados no ensino fundamental, em substituição à sistemática anterior, cujos montantes eram repassados primeiramente às secretarias estaduais de educação.

Essa estrutura de financiamento prevaleceu até dezembro de 2006, quando foi então promulgada a EC nº 53, por meio da qual foram alterados diversos artigos que tratam da educação, Arts. 7º, 23, 30, 206, 211 e 212, além do Art. 60 do ADCT, e instituído o FUNDEB, no âmbito de cada unidade federada, o qual veio substituir o FUNDEF, que teve vigência no período de 1998 a 2006.

O texto final da EC nº 53 incorporou avanços significativos em relação ao projeto original, entre os quais a inclusão da creche. Ampliou a participação da União em termos nominais nos três primeiros anos de implementação (R\$ 2 bilhões no primeiro ano, R\$ 3 bilhões no segundo e R\$ 4,5 bilhões no terceiro) e definiu-a em percentual de 10% do total dos recursos dos fundos a partir do quarto ano de vigência. Deixou à lei de regulamentação a tarefa de definir, entre outros aspectos disputados, os fatores de diferenciação para distribuição dos recursos, segundo as etapas, as modalidades da educação, os tipos de estabelecimentos de ensino e o prazo para fixar, em lei específica, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, conforme descrito anteriormente.

18. O Art. 2º da Lei nº 9.766/1998, diz que "A quota estadual do salário educação, de que trata o Art. 15 § 1º, inciso II, da Lei nº 9.424/1996, será redistribuída entre o estado e os respectivos municípios, conforme critérios estabelecidos em lei estadual, sendo que, do seu total, uma parcela correspondente a pelo menos 50% será repartida proporcionalmente ao número de alunos matriculados no ensino fundamental nas respectivas redes de ensino, conforme apurado pelo censo educacional realizado pelo Ministério da Educação e Cultura".

19. Leis nºs 10.832/2003 e 10.707/2003 e Decretos nºs 4.950/2004 e 4.943/2003.

5.1.5 Evolução dos indicadores educacionais

a) Analfabetismo

A taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais apresentou redução de 47%, no período 1988-2007. Em grande medida, a redução do analfabetismo nesta faixa etária não foi maior em virtude de a população de 40 anos ou mais não ter sido suficientemente beneficiada pelos programas de alfabetização de adultos. Enquanto o analfabetismo neste grupo etário sofreu diminuição de 45,7%, entre os jovens de 15 a 24 anos a queda foi de 78%. Apesar de esta maior redução entre os jovens ser compreensível e até desejada, à medida que se amplia o acesso à escola às gerações mais novas, deve-se reconhecer que entre os adultos e, sobretudo, idosos, a erradicação do analfabetismo está longe de concretizar-se. Desse modo, a taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais em 2007 era igual à dos jovens de 15 a 24 anos, duas décadas antes.

Além de ser bastante elevada, a taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais ainda encobre desigualdades de diversas ordens. Em relação à questão regional, verifica-se que foi aprofundada a diferença entre regiões com maior e menor taxa de analfabetismo, entre 1988 e 2007. Se, no início deste período, a taxa no Nordeste era cerca de 190% maior que da região Sul, em 2007 esta diferença foi ampliada para 267%.

Quando se analisam as taxas de analfabetismo da população rural e da residente em áreas urbanas, verifica-se que a desigualdade entre ambas é ainda maior. Também aqui se observa aumento da disparidade entre estes dois segmentos populacionais. Se, em 1988, os habitantes de áreas rurais apresentavam taxa 322% maior que da população residente em áreas metropolitanas, em 2007 esta diferença havia sido ampliada para 427%. Esta tendência também pode ser observada na comparação entre as áreas rural e urbana não metropolitana, ainda que em intensidade menor que no caso anterior.

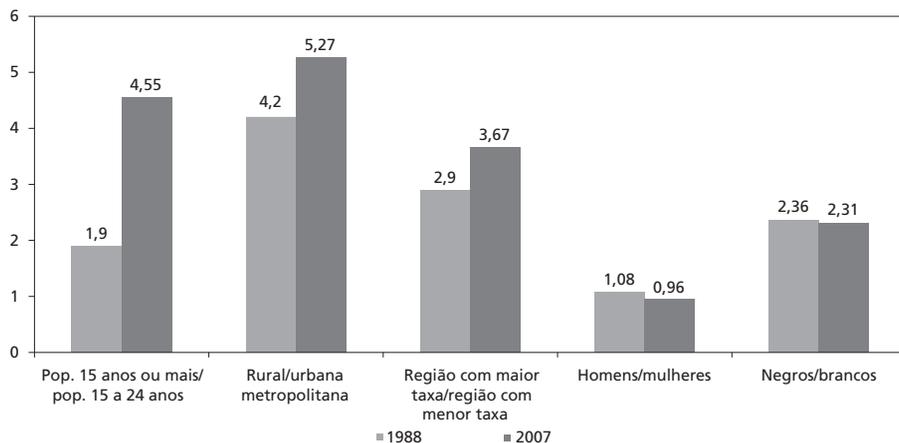
O recorte por gênero evidencia inversão ao longo das duas décadas compreendidas por este estudo. Se, no início do período sob análise, as mulheres respondiam pela maior proporção de analfabetos, a partir de 2001 esta liderança passou a ser exercida pelos homens. No período 1988-2007, houve redução de 50% no índice de analfabetismo entre mulheres de 15 anos ou mais, enquanto a queda entre os homens foi de 44%.

Por fim, houve leve redução da desigualdade existente entre brancos e negros ao longo das duas décadas pós-Constituição Federal de 1988. Se, neste ano, o analfabetismo entre os negros superava em 136% o dos brancos, em 2007 esta diferença havia caído para 131%. Ainda assim, a proporção de analfabetos entre os negros continua mais que o dobro que dos brancos.

Em síntese, o período 1988-2007 evidenciou aumento das desigualdades sob três das cinco categorias analisadas.²⁰ Em relação a gênero, houve inversão da situação em favor das mulheres, enquanto a diferença entre negros e brancos foi ligeiramente reduzida, conforme se observa por intermédio do gráfico 1.

GRÁFICO 1

Razões entre as taxas de analfabetismo segundo categorias selecionadas – Brasil, 1988 e 2007



Fonte: PNAD/IBGE.

Elaboração: Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc)/Ipea.

A lenta redução do analfabetismo no Brasil mantém estreita vinculação com a ampliação das desigualdades que, historicamente, foram sempre bastante elevadas. Além disso, os grupos sociais que tiveram avanços modestos em relação a este indicador – população da região Nordeste, residentes de áreas rurais, e idosos –, correspondem significativa parcela da população brasileira. Obviamente, os índices de analfabetismo destes grupos tendem a ampliar-se para aqueles que se enquadram nas faixas de renda inferiores.

b) Educação infantil

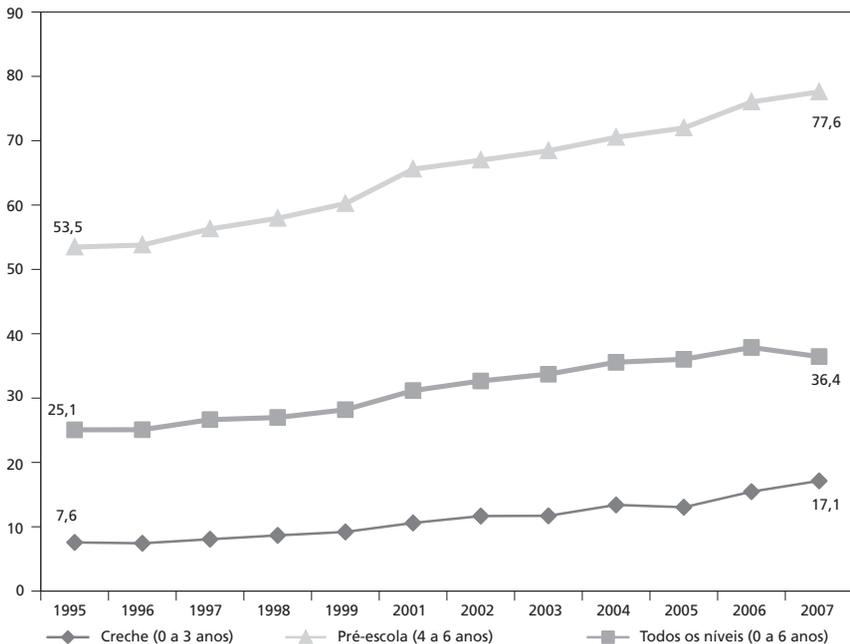
A educação infantil constitui a etapa da educação básica que apresenta menor taxa de frequência. Em grande medida, isto se deve ao acesso bastante restrito na faixa etária de 0 a 3 anos – creche. Apesar de ter sido registrado crescimento de 126% no período 1995-2007,²¹ a taxa de frequência neste último ano era de apenas 17,1%, ou seja, índice muito aquém da meta estabelecida no PNE de matricular 50% das crianças de 0 a 3 anos, até 2011. O gráfico 2 apresenta evolução deste indicador ao longo do período sob análise.

20. Para efeito desta análise, optou-se pela utilização da razão entre as taxas de analfabetismo, considerando-se como referência de igualdade entre estas o valor 1.

21. No caso da educação infantil, não é possível analisar evolução anual para o período anterior a 1995, pois foi apenas neste ano que a PNAD passou a levantar a frequência à creche/escola da população com idade inferior a 5 anos.

GRÁFICO 2

Taxa de frequência à escola, na faixa etária de 0 a 6 anos, por níveis de ensino
(Em%)



Fonte: PNAD/IBGE.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Por sua vez, a proporção de crianças na faixa etária de 4 a 6 anos que frequentavam escola haviam alcançado aproximadamente 78%, em 2007, conforme mostra o gráfico 2. Considerando-se que no período 2003-2007 houve aumento de 9,2 p.p., torna-se factível o alcance da meta de 80% estabelecida pelo PNE, para 2011, uma vez que seria necessário o aumento de apenas 2,4 p.p. nestes quatro anos que antecedem o fim da década da educação. Além da oferta de pré-escola estar sendo ampliada, o cumprimento desta meta também será favorecido pela ampliação do ensino fundamental para nove anos, uma vez que incorpora as crianças de 6 anos à escolarização obrigatória.

Há de se esclarecer que a redução da taxa de frequência nesse nível de ensino, em 2007, foi devida à ampliação do ensino fundamental para nove séries, de modo que parcela das crianças de 6 anos de idade foi incorporada a este nível de ensino.

c) Ensino fundamental

A taxa de frequência líquida no ensino fundamental da população de 7 a 14 anos ampliou-se aproximadamente 80%, em 1988, para 94,6%, em 2007. Ao final dos anos de 1990 havia sido ultrapassado o patamar de 90%, sendo que entre 2005 e 2007 já se observa estabilização da taxa em torno de 94%.

No entanto, parte desse segmento populacional encontra-se matriculada em outros níveis ou modalidades de ensino, o que eleva a taxa de frequência à escola a 97,6%, neste último ano. Em que pese ter sido expressivo o crescimento do acesso à escola da população de 7 a 14 anos, cerca de 680 mil crianças e adolescentes desta faixa etária ainda permanecem fora dos sistemas de ensino.

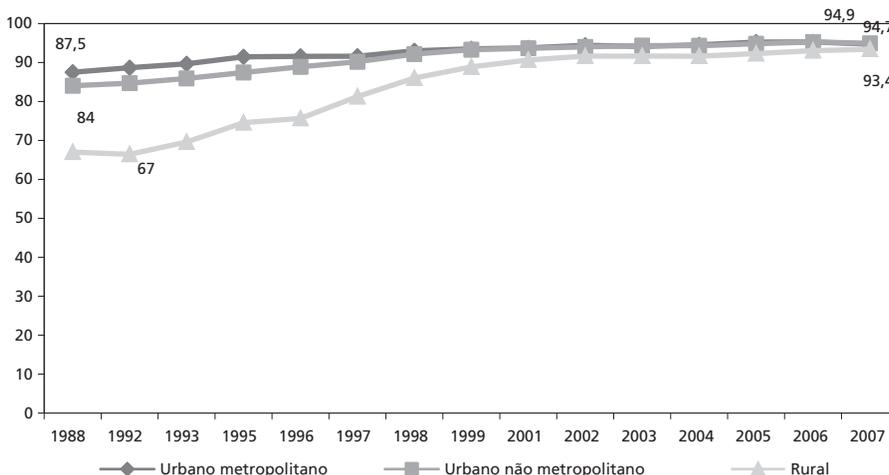
Um dos aspectos positivos da quase universalização do acesso ao ensino fundamental correspondeu à redução das desigualdades regionais. No início do período sob análise, o índice registrado na região Nordeste era de apenas 70,8%, enquanto as demais regiões detinham taxas superiores a 80%. Mas, decorridas duas décadas, houve significativa aproximação entre a taxa no Nordeste e das outras regiões, tendo em vista que, neste período, o crescimento da região nordestina foi de 32%, bastante superior ao das demais, que oscilou entre 10% e 15%. Desse modo, a diferença entre as taxas das regiões Nordeste e Sudeste reduziu-se de 14,1 p.p., em 1988, para apenas 1,7 p.p., em 2007.

No entanto, a maior redução de desigualdade na frequência ao ensino fundamental coube à variável rural/urbana. Em 1988, a taxa de frequência líquida da população de 7 a 14 anos residente no campo era 20 p.p. menor que de habitantes de áreas metropolitanas, mas, em 2007, a diferença entre estes dois segmentos da população reduziu-se a apenas 1,5 p.p., conforme pode ser constatado por intermédio do gráfico 3.

GRÁFICO 3

Taxa de frequência líquida no ensino fundamental, na faixa etária de 7 a 14 anos, segundo localização do domicílio – Brasil, 1988-2007

(Em %)



Fonte: PNAD/IBGE.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Também sob a categoria raça/cor foi observada significativa redução das desigualdades. No primeiro ano da série, a população negra de 7 a 14 anos situava-se 10 p.p. abaixo dos brancos, mas, em 2007, tal defasagem havia sido reduzida a apenas 1,1 p.p.

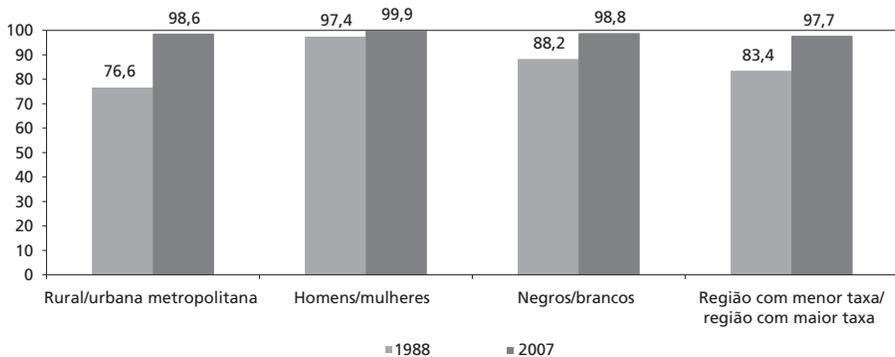
Sob o recorte de gênero, verificou-se redução da desvantagem dos homens em relação às mulheres. Em 1988, o sexo feminino registrava índice 2,1 p.p. maior que o dos homens, diferença esta que, em 2007, passou a apenas 0,1 p.p.

Em síntese, constata-se que houve redução generalizada das desigualdades na frequência ao ensino fundamental, sob as quatro categorias analisadas, conforme pode ser observado por intermédio do gráfico 4.

GRÁFICO 4

Proporções de frequência líquida ao ensino fundamental na faixa de 7 a 14 anos, segundo categorias selecionadas – Brasil, 1988 e 2007

(Em %)



Fonte: PNAD/IBGE.

Elaboração: Disoc/Ipea.

d) Ensino médio

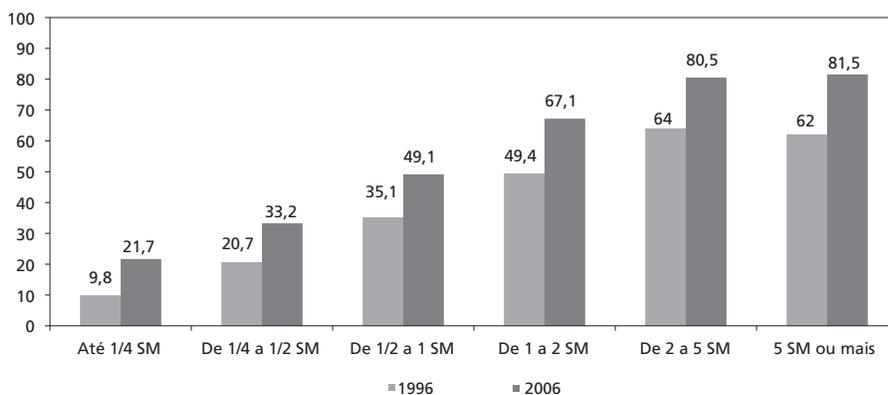
O acesso ao ensino médio sofreu forte expansão ao longo do período 1988-2007, com taxa de crescimento de 219%. Em grande medida, este intenso ritmo de crescimento explica-se pela baixa cobertura até então existente, correspondente a apenas 15%. Portanto, mais que triplicou a taxa de frequência líquida a este nível de ensino, ao longo das duas décadas que se sucederam à promulgação da Constituição de 1988.

Diferentemente do que se observa em relação ao ensino fundamental, o acesso ao ensino médio ainda é marcado por desigualdades de diversas ordens, a despeito de as mesmas terem sido reduzidas ao longo dos últimos 20 anos. Sob a ótica regional, por exemplo, a diferença entre as regiões com maior e menor taxa recuou de 59%, em 1988, para 41%, em 2007. No entanto, são ainda maiores as desigualdades de acesso ao ensino médio em função da variável renda. Por exemplo, a taxa de frequência de jovens de 15 a 17 anos com renda familiar *per capita* de até um quarto de salário mínimo (SM) correspondia, em 2006, a 26,6% da taxa referente aos que se enquadravam na faixa de renda de cinco SM ou mais. Mas, assim como pode ser constatado pelo gráfico 5, bem mais acentuada era a desigualdade entre estes dois grupos de renda em 1996, momento em que a proporção de jovens da primeira faixa correspondia a apenas 15,9% dos pertencentes ao grupo de renda mais alta.

GRÁFICO 5

Taxa de frequência ao ensino médio da população de 15 a 17 anos, segundo renda familiar *per capita* – Brasil, 1996 e 2006

(Em %)



Fonte: PNAD/IBGE.

Elaboração: Disoc/Ipea.

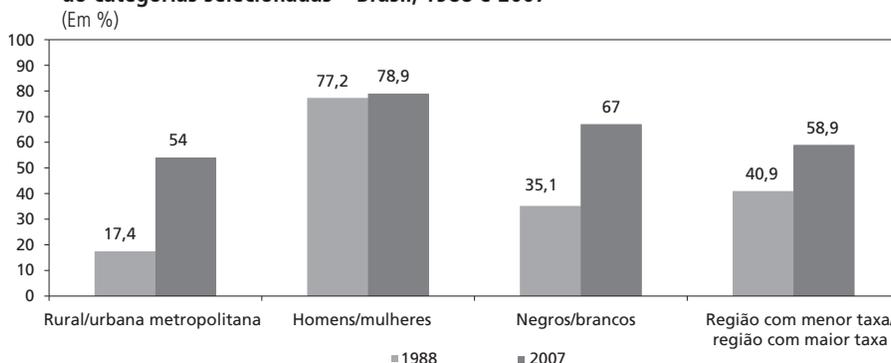
Ressalte-se que essas desigualdades aprofundam-se quando se cruzam as variáveis renda e localização regional, o que torna maior a diferença entre as taxas de frequência por faixa de renda na região Norte, em comparação com a região Sudeste. Na primeira região, a taxa de frequência dos mais pobres correspondia, em 2006, a apenas 15,9% daquela registrada entre os de maior renda, mas no Sudeste a proporção era de 45,1%.

Também são bastante acentuadas as desigualdades de acesso ao ensino médio entre jovens de áreas rurais e urbanas e, em particular, entre os primeiros e os que residem em áreas metropolitanas. Em relação à categoria cor/raça, pode-se afirmar que houve significativa redução das desigualdades entre brancos e negros. Se, no ano inicial do período sob análise, a taxa de frequência entre os negros correspondia a apenas 35% da registrada pelos brancos, ao final já representava 67%.

Portanto, foram identificados avanços consideráveis no tocante à redução das desigualdades de acesso ao ensino médio. Mas, em virtude de tais desigualdades ainda serem muito elevadas, a taxa de frequência líquida mantém-se em patamar bastante aquém do desejado. O gráfico 6 sintetiza redução das desigualdades sob as quatro categorias analisadas.

GRÁFICO 6

Proporções na frequência líquida ao ensino médio na faixa de 15 a 17 anos, segundo categorias selecionadas – Brasil, 1988 e 2007



Fonte: PNAD/IBGE.

Elaboração: Disoc/Ipea.

A expressiva elevação da taxa de frequência líquida no ensino médio é em grande medida explicada pela redução das desigualdades segundo, pelo menos, quatro grandes categorias, conforme se observa por intermédio da tabela 6. Foi bastante acentuada a redução da desigualdade de acesso a este nível de ensino entre jovens residentes em áreas rurais e metropolitanas. Neste caso, triplicou a proporção dos primeiros em relação aos últimos, ao longo do período 1988-2007. Também foi significativo o aumento da proporção entre negros e brancos, no mesmo período, que passou de pouco mais de um terço, para cerca de dois terços. Em termos regionais, elevou-se em 18 p.p. a proporção da taxa de frequência entre a região Nordeste e aquela com maior índice. Por fim, foi bastante reduzida a diferença entre homens e mulheres.

5.2 Educação superior

A CF/88 conferiu pouca atenção à educação superior. Poucos dispositivos referem-se especificamente a este nível de ensino. O principal destes diz respeito à autonomia universitária, até então ausente dos textos constitucionais, mas já inscrito na Lei nº 5.540/1968, conhecida por reforma universitária. De todo modo, parecia ser intenção do Executivo Federal adotá-lo apenas neste nível da legislação, haja vista não ter sido acolhido pela EC/1969.

Outra referência explícita da Constituição à educação superior refere-se à possibilidade de os recursos públicos serem destinados a instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas que desenvolvam atividades universitárias de pesquisa e extensão. Neste caso, uma demanda das entidades confessionais, que já mantinham certa tradição nestes campos de atividades.

Entre os dispositivos que se aplicam a todos os níveis de ensino, citam-se como mais relevantes: *i*) o ensino é livre à iniciativa privada, desde que cumpridas as normas gerais da educação nacional e que as instituições tenham autorização e sejam submetidas a avaliação do poder público; *ii*) regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União; e *iii*) gestão democrática do ensino público, na forma da lei.

Pode-se afirmar que a liberdade de ensino à iniciativa privada, no âmbito da educação superior, foi exercida de forma bastante generosa, a partir de 1995. Ao mesmo tempo, foi instituído em sistema de avaliação que envolvia tanto o desempenho do aluno, quanto as condições de oferta de cursos. Em relação à gestão democrática do ensino público, ganharam dimensão os processos eleitorais desencadeados para a escolha dos reitores das universidades federais.

Diferentemente do que o foi para a educação básica, o texto constitucional de 1988 não implicou mudanças significativas no rumo da política do MEC para a educação superior. As mudanças que vieram a ser adotadas, sobretudo na segunda metade dos anos de 1990, decorriam mais da ideologia neoliberal, hegemônica naquele período, que da nova Carta Magna.

Nesse sentido, a presente seção presta-se a analisar as principais ações e medidas de política utilizadas para fazer face aos objetivos decorrentes daquela visão de mundo então em voga, bem como a inflexão desta orientação a partir de 2003.

5.2.1 Financiamento e ampliação do acesso

Considerados por muitos como a década perdida, os anos de 1980 evidenciaram baixo crescimento das matrículas na educação superior. De acordo com dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)/MEC, no período 1980-1989 houve aumento de pouco mais de 10% no total de

estudantes matriculados, enquanto no decênio subsequente a expansão foi da ordem de 54%. Desse modo, este nível de ensino passou a integrar as políticas educacionais dos governantes pós-1988, tendo em vista o represamento da demanda ocorrido na década anterior, assim como pela expansão da educação básica, em especial do ensino médio, ocorrida ao longo destas duas décadas.²²

O projeto político do governo Collor (1990-1992) exigia maior dinâmica para a constituição de novos estabelecimentos de ensino e, por meio de pressões, obrigava o Conselho Federal de Educação (CFE) a tomar novas medidas que agilisassem os procedimentos até então vigentes para autorização de novos cursos de ensino superior. Nesse sentido, foi aprovado por este Conselho, em novembro de 1992, anteprojeto de resolução que fixava normas para autorização de funcionamento de instituições isoladas de ensino superior. Por meio desta iniciativa, o CFE atendia parte das exigências legais de simplificação e harmonização dos procedimentos de tramitação dos processos entre os diferentes órgãos envolvidos, ao mesmo tempo em que procurava se adaptar às novas leis e decretos, além de estimular o processo de criação de mecanismos e instrumentos de acompanhamento e avaliação dos projetos dos novos cursos.

Com o objetivo de ampliar e agilizar os processos de autorização de funcionamento desses novos cursos, tal como dispunha o Decreto-Lei nº 359, de 9 de dezembro de 1991, foi aprovado pela Câmara de Planejamento do CFE o Parecer nº 518/1992. A publicação deste instrumento pode ser vista como uma pequena vitória do governo Collor diante da postura do CFE de manter o ritmo anterior de suas decisões quanto ao fluxo de autorizações. O discurso do conselho era de que sua preocupação voltava-se para a manutenção da qualidade do ensino. Para tanto, deveria fiscalizar e acompanhar com mais rigor os dados apresentados pelas instituições proponentes, o que implicava maior demora. O discurso do governo era de que a iniciativa privada já possuía competência e responsabilidades suficientes para assegurar serviços de qualidade e, em caso contrário, as regras de mercado seriam suficientes para eliminar os que não apresentassem esta qualidade.

No entanto, foi justamente no período 1990-1992 que se registrou redução das matrículas na educação superior e, em particular, no setor privado. Em parte, este fato pode ser explicado pelo arrocho salarial promovido neste período, bem como pelo confisco da poupança e de depósitos bancários da classe média brasileira.

Ao assumir a vacância de Fernando Collor de Mello, o governo Itamar Franco promoveu uma breve trégua na implementação deste modelo de expansão da educação superior, de modo que o crescimento das matrículas, entre 1992 e 1994, foi de 9,7% nas redes públicas e de apenas 7,1% no setor privado. Porém, a decisão do

22. Para mais detalhes sobre as políticas do MEC para a educação superior na década de 1990, consultar Corbucci (2002).

governo federal de extinguir o então CFE, em 1994, e de instituir em seu lugar o CNE, foi crucial para que pudesse ser implementado o modelo de expansão posteriormente adotado pelo governo Fernando Henrique Cardoso.²³

O modelo de expansão adotado pelo governo FHC (1995-2002) conferia ao setor privado protagonismo privilegiado. Além de facilitar os processos de autorização de cursos e criação de instituições de ensino, o MEC também cobrava das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) a ampliação da oferta de vagas, a partir de sua capacidade instalada, pois haviam sido suspensos concursos públicos para docentes e servidores técnico administrativos, a despeito do substancial crescimento das aposentadorias ocorrido no período. A redução dos investimentos em infraestrutura e capital, sobretudo no período 1995-1998, também pode ser vista como outro indício que reafirmava esta disposição do governo federal. Esta orientação da política do MEC para educação superior implicou na redução da participação das Ifes na oferta de vagas e no universo de matriculados nos cursos de graduação. Ao mesmo tempo, verificou-se maior dinamismo das redes estaduais, sobretudo daquelas pertencentes aos estados de maior expressão econômica, na oferta deste nível do ensino. De acordo com os censos da educação superior, realizados pelo INEP/MEC, o crescimento das matrículas no ensino de graduação nas Instituições de Ensino Superior (IESs) estaduais, no período 1995-2006, foi de 101%, ou seja, bastante superior aos 60% das Ifes.

Consoante com essas diretrizes gerais da política de educação então encampada, foi instituído por meio de Medida Provisória (MP) em maio de 1999, em substituição ao falimentar Crédito Educativo (CREDUC), o Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies). Este novo fundo foi concebido para tornar-se autofinanciável, ao contrário do que vinha ocorrendo com o CREDUC, cujos níveis de inadimplência inviabilizavam sua sustentabilidade. Nesse sentido, foram instituídas salvaguardas, tais como a pessoa do fiador e a renda mínima, assim como o compartilhamento do risco futuro de inadimplência entre a União, as instituições de ensino e o agente financeiro. No início, o Fies financiava até 70% do valor da mensalidade paga, mas, em 2005, este limite foi reduzido a 50%.

O Fies havia contemplado, em seu primeiro ano de existência, cerca de 80 mil estudantes universitários, selecionados entre pouco mais de 131 mil candidatos inscritos. Submetido a diversas modificações em seu desenho, mais recentemente, passou a priorizar a concessão de financiamentos a estudantes matriculados em instituições que tenham aderido ao Programa Universidade para Todos (ProUni). Desde sua criação, foram concedidos aproximadamente 457 mil financiamentos a estudantes de graduação.

23. Sem o poder deliberativo do antecessor, conferiu ao MEC maior autonomia na condução do processo de expansão do ensino de graduação. O objetivo principal desta medida foi o de expandir a oferta de vagas sem, no entanto, ampliar os gastos da União. Para tanto, foram agilizados e facilitados os processos de autorização, reconhecimento e credenciamento de cursos e instituições do setor privado, por parte do CNE, o que favoreceu consideravelmente a expansão deste nível do ensino, por intermédio da iniciativa privada.

Cabe lembrar, no entanto, que a CF estabelece como competência da União a manutenção de suas instituições de ensino superior, enquanto estados e municípios devem responder pela oferta da educação básica. Tal determinação deve-se, entre outras razões, à complexidade e ao maior custo daquele nível do ensino. Mas, conforme pode ser observado pela execução orçamentária do MEC ao longo da década de 1990, houve redução relativa dos gastos deste ministério como proporção do PIB. Este processo de enfraquecimento do setor público federal foi um dos elementos centrais para forte expansão na oferta de vagas e aumento das matrículas no setor privado, favorecidos por certa desregulamentação do setor, no que se refere à flexibilização dos requisitos para criação de cursos e instituições.²⁴

No governo Lula, a ampliação do acesso à educação superior tem sido buscada tanto pela parceria com a iniciativa privada quanto pela expansão e pelo ganho de eficiência das Ifes. No primeiro caso, a criação do ProUni viabilizou a utilização de parte de sua capacidade instalada que se encontrava ociosa. Nesse sentido, o programa assumiu contorno focalizado, na medida em que definiu como público-alvo a população com renda familiar *per capita* de até três SMs. Ou seja, viabilizou o acesso à educação superior àquele segmento que, por vias normais, teria poucas chances de ingresso e, sobretudo, de permanência neste nível de ensino.

Portanto, a instituição do ProUni está diretamente relacionada a estes dois fatores: baixa taxa de frequência dos jovens de 18 a 24 anos na educação superior e, em particular, daqueles pertencentes aos estratos de renda mais baixos; e aumento da ociosidade da capacidade instalada das instituições privadas, devido ao acelerado crescimento da oferta de vagas, ocorrido a partir de meados da década de 1990.

O ProUni foi inicialmente encaminhado ao Congresso Nacional sob formato de projeto de lei, em maio de 2004. Mas, na iminência de não haver tempo hábil para ser implementado no ano seguinte, o Executivo o reenviou ao Legislativo por meio de MP, em setembro do mesmo ano. A referida MP alterou alguns aspectos do projeto de lei original, ao ampliar o universo de potenciais demandantes do programa. Além dos que haviam cursado todo o ensino médio em escolas públicas, também poderiam beneficiar-se os egressos do ensino médio privado beneficiários de bolsas integrais, assim como portadores de necessidades especiais. Mas, para obter o benefício da bolsa integral, o candidato não poderia dispor de renda familiar *per capita* superior a 1,5 SM. Outra inovação introduzida pela MP foi a modalidade de meia bolsa para estudantes cuja renda não excedesse o limite de três SM *per capita*. Também é vedada concessão de bolsas aos portadores de diploma de curso superior.

24. Sobre isso, ver Corbucci (2000).

Em seu primeiro ano de implementação, a instituição de ensino superior que aderisse ao programa deveria conceder uma bolsa de estudos para cada nove estudantes regularmente matriculados, respeitando-se tal proporção em relação aos cursos oferecidos, aos turnos e à unidade administrativa da instituição. Além disso, a distribuição de bolsas deveria respeitar a mesma proporção da composição étnica da unidade federada em que estivesse localizada a instituição de ensino. Em contrapartida, as IESs participantes do ProUni seriam isentas do recolhimento de impostos e contribuições incidentes sobre a receita auferida por intermédio de atividades de educação superior – cursos de graduação e sequenciais de formação específica.²⁵

O ProUni suscitou diversas reações, sendo a principal delas oriunda do meio universitário, sobretudo dos defensores da educação pública e gratuita. Para estes, os recursos que deixam de ser arrecadados com a isenção de impostos poderiam ser utilizados para ampliação da oferta de vagas pelas redes de ensino públicas. Outro argumento contrário à criação deste programa é que o poder público estaria comprando vagas, já existentes e ociosas, e ao mesmo tempo oferecendo serviço de qualidade duvidosa. Porém, quando se confrontam os montantes que deixaram de ser arrecadados nos últimos anos e o universo de beneficiários do programa, constata-se que o custo por aluno se situa em nível bastante baixo, conforme mostra a tabela 1.

TABELA 1
Renúncia fiscal, bolsas concedidas e custo/aluno no ProUni – 2005-2007

	2005	2006	2007 ²
Renúncia fiscal ¹ (a)	106.737.984	264.637.566	390.688.273
Bolsas concedidas (b)	95.518	204.521	310.063
a/b	1.117	1.294	1.260

Fonte: Secretária de Ensino Superior (Sesu)/MEC.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Nota: ¹ Em R\$ correntes.

² Renúncia fiscal estimada.

Além do custo/aluno do ProUni ser baixo, é pouco factível que aportes adicionais de recursos desta monta às Ifes pudessem ampliar a oferta de vagas na mesma proporção que aquela viabilizada pelo ProUni. Isto pode ser evidenciado por intermédio da ação de funcionamento de cursos de graduação, responsável pela manutenção das Ifes, a qual movimentou R\$ 7,9 bilhões, em 2006. Por intermédio destes dispêndios, foi possível atender cerca de 590 mil estudantes matriculados nestas instituições. Portanto, o acréscimo de R\$ 265 milhões ao orçamento destas, equivalente à renúncia fiscal do ProUni naquele ano, elevaria em apenas 3,3% o dispêndio do MEC com a principal ação de manutenção das Ifes,

25. Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS).

o que alteraria em muito pouco a capacidade de atendimento destas instituições. Por sua vez, este montante de renúncia fiscal viabilizou o ingresso e a permanência de quase 205 mil estudantes na educação superior.

O ProUni encerrou o exercício de 2007 com adesão de mais de 1,4 mil instituições e, desde sua criação, haviam sido beneficiados cerca de 310 mil estudantes, o equivalente a 75% de um total aproximado de 415 mil bolsas ofertadas no período 2005-2007. Aproximadamente 73% dos beneficiários do programa foram contemplados com bolsas integrais.

Em relação à composição étnica dos bolsistas do ProUni, verifica-se que 47,2% dos bolsistas são brancos, enquanto negros e pardos correspondem a 44,6% do total.²⁶ Portanto, a distribuição de bolsas guarda certa equivalência com a composição da população brasileira.²⁷

TABELA 2
Candidatos e bolsas ofertadas pelo ProUni – 2005-2007

	2005	2006		2007		Total
		1ª sem.	2ª sem.	1ª sem.	2ª sem.	
Candidatos (a)	422.531	793.436	200.969	483.266	185.295	2.085.497
Bolsas ofertadas (b)	112.275	91.609	47.059	108.642	55.212	414.797
a/b	3,8	8,7	4,3	4,4	3,4	5
Bolsas concedidas (c)	95.518	73.852	35.151	72.419	33.123	310.063
c/b	85,1	80,6	74,7	66,7	60	74,8

Fonte: MEC.

Elaboração: Disoc/lpea.

Ademais, identifica-se tendência declinante da taxa de utilização das bolsas ofertadas. Se, no primeiro ano do ProUni, 85,1% das bolsas ofertadas foram efetivamente usufruídas, nos dois anos subsequentes as taxas foram de, respectivamente, 78,6% e 64,4%. Com isso, o total de bolsas concedidas em 2007 foi 3,2% menor que do ano anterior.

Em relação à distribuição regional das bolsas ofertadas, observa-se que o Sudeste foi contemplado com 52,7% do total ofertado ainda que nesta região estejam concentrados 56,3% das matrículas nas instituições de ensino privadas. De outro modo, as regiões Sul, Nordeste e Norte tiveram participação maior quando comparada à proporção de matrículas nas instituições privadas.

26. Cerca de 6% dos bolsistas não informaram a cor/raça e 2,2% correspondem a amarelos e indígenas.

27. Cf. dados da PNAD, realizada em 2006, os brancos correspondiam a 49,7% da população, enquanto os negros representavam 49,5%.

Desse modo, ao fim de 2007, cerca de 770 mil estudantes de graduação da rede privada eram beneficiários de algum tipo de financiamento estatal, seja sob condição de bolsista e/ou pela modalidade de financiamento estudantil. Este contingente correspondia a cerca de um quinto do universo de matriculados nas instituições de ensino privadas.

5.2.2 Monitoramento e avaliação da qualidade

A avaliação da educação superior no Brasil é recente. Além disso, graduação e pós-graduação sempre estiveram submetidas a processos de avaliação distintos. Com maior tradição, a avaliação da pós-graduação brasileira sempre esteve sob gerenciamento da Capes. Por sua vez, uma das primeiras tentativas de avaliação dos cursos de graduação remonta de 1993, quando foi instituído o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB). Ainda que sua abrangência tenha sido restrita e tenha tido vida curta, o PAIUB constituiu iniciativa pioneira de avaliação da qualidade do ensino de graduação.

Originariamente proposto pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes) ao MEC, em 1993, o PAIUB ganhou adesão de diferentes setores que compõem o sistema de ensino superior brasileiro. Sob coordenação da Sesu, o programa contava com assessoria de um comitê composto por representantes indicados pelo fórum de pró-reitores de graduação; fórum de pró-reitores de extensão; fórum de pró-reitores de pesquisa e pós-graduação; Andifes; Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP); Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais (Abruem); Universidade de São Paulo (USP); e INEP.

Posteriormente, em 1996, e por intermédio de MP, foi instituído pelo MEC o Exame Nacional de Cursos (ENC). Em sentido complementar a este, foi concebida a avaliação das condições de oferta de cursos de graduação, com início das atividades em 1997. O ENC, ou *provão*, como foi apelidado pelos estudantes, foi criado pela Lei nº.131/1995, com vigência no período de 1996-2003. Sua implementação gerou bastante resistência junto à comunidade acadêmica, inclusive com boicotes comandados pela União Nacional de Estudantes (UNE) e por contestação judicial de entidades estudantis. Entretanto, com a decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ), sobre Adin nº 1.511-7/600, por estas impetrada, ficou assegurada a constitucionalidade da referida lei.

Apesar de o provão ter sido adotado como estratégia de monitoramento da qualidade dos cursos de graduação, sobretudo das instituições privadas, pouco ou nenhum efeito produziu no sentido de assegurar um padrão mínimo de qualidade. Apesar de ter havido aumento, entre 1996 e 2003, na proporção de cursos ofertados por IESs privadas com conceitos *D* e *E*, e ter diminuído a incidência de cursos classificados com os conceitos *A* e *B*, conforme mostra a tabela 3, pouco se fez para reverter esta situação.

TABELA 3
Distribuição percentual dos conceitos obtidos pelas instituições de ensino superior no ENC (provão), segundo natureza administrativa – Brasil, 1996 e 2003

Natureza administrativa	1996		2003	
	A e B	D e E	A ou B	D ou E
Privada	24,7	30	19,6	31,3
Pública	42,3	29,1	41,9	27,5
Federal	52,6	35,8	52,9	17,4
Estadual	49,1	25,5	35,7	34,9
Municipal	13	19,6	19,3	40,8

Fonte: INEP/MEC.
 Elaboração: Disoc/Ipea.

Por intermédio do Decreto nº 2.026, de 10 de outubro de 1996, foi instituída a avaliação das condições de oferta de cursos de graduação, que visava à avaliação *in loco* dos cursos de graduação submetidos ao provão. Os parâmetros utilizados eram a qualificação do corpo docente, organização didático pedagógica e infraestrutura física. As visitas às instituições de ensino eram realizadas por dois ou três professores vinculados a IESs distintas. Após realização das visitas, os avaliadores remetiam os questionários à Sesu para que as comissões de especialistas avaliassem os resultados finais e encaminhassem recomendações para cada curso avaliado. O atendimento às recomendações, elaboradas pelas comissões de especialistas, deveria ser observado, sobretudo, por ocasião do processo de renovação do reconhecimento dos cursos e de credenciamento das instituições.

Diante do entendimento de que o provão tinha efeitos limitados sobre a melhoria dos cursos de graduação, foram colocados em *xequê*, já no primeiro ano do governo Lula, os processos de avaliação então vigentes. O processo de formulação da nova proposta de avaliação da educação superior contemplou alguns avanços em relação ao ENC. Em primeiro lugar, foi gestada a partir de interlocução com a comunidade acadêmica e, portanto, sem caráter autocrático que marcou a implantação do provão. Além disso, incluiu-se etapa de autoavaliação, de natureza qualitativa. Por fim, previu-se contínua reavaliação dos processos, o que favorece sua manutenção enquanto instrumento válido para este fim.

Desse modo, o Executivo encaminhou ao Congresso Nacional, ainda em 2003, MP que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) e, paralelamente, extinguiu o ENC. Com aprovação da referida MP, em março de 2004, também foi criado o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade), de caráter obrigatório, a ser aplicado com periodicidade de um a três anos. De natureza amostral, este exame destina-se a avaliar o

desempenho de estudantes ao longo de sua formação, mas em dois momentos distintos: *i*) os que tenham concluído entre 7% e 22% da carga horária curricular; e *ii*) os que tenham cursado ao menos 80% da carga horária total.

5.2.3 Evolução do acesso aos cursos de graduação

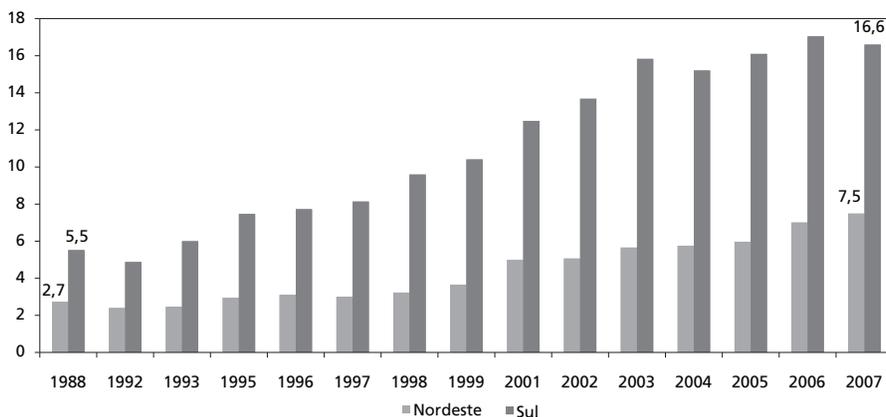
Apesar de a taxa de frequência líquida à educação superior ter atingido apenas 13% em 2007, deve-se reconhecer que houve forte expansão a partir de 1998, quando então o índice correspondia a cerca da metade daquele valor. Em grande medida, este aumento foi decorrente da orientação da política encampada pelo MEC, de estímulo à ampliação da participação do setor privado. O crescimento da frequência líquida a este nível de ensino foi de 160%, no período 1988-2007, sendo que até 1997 a ampliação foi de apenas 24%, mas entre 1997 e 2007 situou-se em torno de 110%. De todo modo, o acesso à educação superior ainda é o mais restrito entre todos os níveis de ensino, quando se tem por referência a taxa de frequência entre jovens de 18 a 24 anos.

Assim como se verifica em relação aos demais níveis de ensino não obrigatórios, o acesso à educação superior continua a ser bastante desigual quando se tem por parâmetros a localização regional e domiciliar rural/urbana, raça/cor e o nível de renda do estudante. Em relação ao primeiro caso, o gráfico 7 mostra que houve aumento da desigualdade entre as regiões Nordeste e Sul, as quais respondem respectivamente pela menor e pela maior taxa de frequência à educação superior.

GRÁFICO 7

Taxas de frequência líquida na educação superior na faixa de 18 a 24 anos – regiões Nordeste e Sul, 1988-2007

(Em %)



Fonte: PNAD/IBGE.

Elaboração: Disoc/Ipea.

De outro modo, cresceu a oferta de vagas em cursos de graduação nas áreas não metropolitanas, de forma que se reduziu a desvantagem destas em relação às metrópoles brasileiras. Se, em 1988, a taxa de frequência entre os residentes em áreas urbanas não metropolitanas correspondia a aproximadamente 61% da taxa referente aos jovens habitantes de metrópoles, em 2007 esta proporção havia atingido 76%.

Tendência diversa pode ser observada quando se desagrega a taxa de frequência segundo o sexo do estudante. No início do período sob análise, a taxa entre os homens correspondia 85% do índice alcançado pelas mulheres, enquanto ao final esta proporção havia decrescido para 76%. Tais dados evidenciam que a trajetória escolar dos estudantes do sexo masculino tem se tornado mais restrita que a das mulheres, com conseqüente ampliação do diferencial de escolaridade entre ambos os sexos.

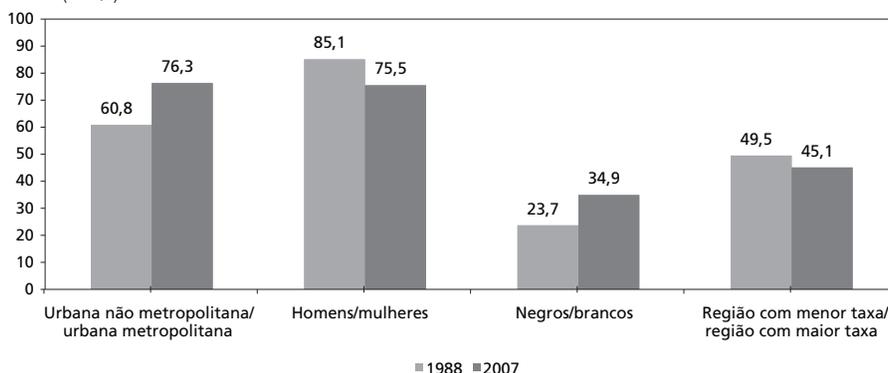
Em sentido contrário foi a evolução da diferença existente entre as taxas de frequência de brancos e negros. No início do período sob análise, estes detinham taxa equivalente a apenas 24% do índice registrado pelos brancos. Em 2007, esta proporção havia atingido aproximadamente 35%. Apesar de ter sido reduzida a desigualdade entre estes dois grupos étnicos, a taxa de frequência entre os negros era de apenas 5,9%, em 2007, contra 19,8% dos brancos. Portanto, se estes já cumpriram dois terços da meta de 30% estabelecida pelo PNE, a ser atingida em 2011, para os negros os esforços serão bem maiores, uma vez que lhes restam quatro quintos a serem alcançados.

Se nos níveis de ensino precedentes houve redução das desigualdades segundo todas as categorias analisadas, na educação superior foram observadas tendências opostas. Conforme mostra o gráfico 8, houve diminuição das diferenças na categoria urbana metropolitana/urbana não metropolitana e entre brancos e negros; aumento da desigualdade entre homens e mulheres, sob a ótica regional.

GRÁFICO 8

Proporções na frequência líquida à educação superior na faixa de 18 a 24 anos, segundo categorias selecionadas – Brasil, 1988 a 2007

(Em %)



Fonte: PNAD/IBGE.

Elaboração: Disoc/lpea.

Em síntese, o acesso à educação superior ainda é restrito. Em grande medida, isto se deve às múltiplas reprovações e à consequente evasão que acompanham a trajetória de grande parcela dos estudantes da educação básica. Além disso, a não continuidade dos estudos após conclusão do ensino médio também emerge como uma das causas da baixa frequência à educação superior. Portanto, estes perversos processos seletivos explicam, grande parte das maiores desigualdades de frequência a este nível de ensino, identificadas por intermédio do gráfico anterior.

5.3 Gastos públicos com educação no período 1995-2005

Os resultados das estimativas do gasto educacional pelas três esferas de governo, assim como pelas principais subáreas da educação, são apresentados por intermédio da tabela 4. Os valores foram atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) médio de 2005.²⁸ A análise das despesas por esfera de governo permite verificar evolução do processo de descentralização das responsabilidades educacionais no período, enquanto sob enfoque das subáreas é possível identificar prioridades de investimentos atribuídas nos respectivos níveis de governo.

TABELA 4
Gasto com educação pública, em valores constantes – 1995-2005

Esferas de governo/ níveis de modalidades	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Valores constantes para 2005, IPCA médio (R\$ milhões)											
Governo federal	14.605,3	12.683,4	12.197,3	13.194,3	13.464,4	15.553,3	15.263,6	14.685,0	13.764,3	15.221,8	16.614,4
Educação da criança de 0 a 6 anos	22,3	24,3	40	30,9	–	37,7	32,4	46,6	17,5	8,8	14,6
Ensino fundamental	2.549	2.383	1.675,1	2.719,8	2.344,4	2.526,4	2.370,2	1.688,3	2.200,7	1.839,7	1.709,5
Ensino médio e profissionalizante	1.077,8	832,5	825	796,5	902,8	1.211,5	1.656,5	1.550,7	894,8	1.343,6	1.249,3
Ensino superior	8.781,7	7.464,7	7.848,2	6.943,7	7.794,3	8.247,2	8.101,1	8.123,4	7.508,7	8.106,7	8.913,1
Outros	2.174,4	1.979	1.808,9	2.703,4	2.422,9	3.530,5	3.103,4	3.276	3.142,5	3.923,1	4.728
Estadual	29.627,0	31.623,9	29.981,2	33.151,1	31.606	30.275,9	33.012,5	33.724,4	32.366,3	34.543,3	36.507,5
Educação da criança de 0 a 6 anos	1.189,7	1.168,6	815,6	607,3	529,9	121,5	132,5	135,3	130,9	139,7	147,7
Ensino fundamental	19.065,3	20.662,2	19.266,7	21.474,7	19.521,2	18.458,3	20.617,3	21.030,9	20.742,1	22.137,3	23.396
Ensino médio e profissionalizante	4.344,1	4.924,5	4.994	6.040	6.604,6	6.801,5	6.925,7	7.106,2	6.260,6	6.681,8	7.061,7
Ensino superior	4.715,3	4.585,4	4.612	4.730,1	4.650,5	4.595,3	5.010,7	5.118,6	4.912,5	5.243,0	5.541,1
Outros	312,6	283,2	292,9	299,1	299,9	299,4	326,4	333,5	320	341,6	361

(Continua)

28. A utilização de valores corrigidos permite uma noção da evolução do gasto descontando-se os valores que representam apenas a correção e a manutenção do poder de compra.

(Continuação)

Esferas de governo/ níveis de modalidades	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Município	17.143,5	17.800,3	17.622,5	22.466,1	24.953,9	25.537,5	27.037	30.130,3	30.947,9	33.889,1	33.831,3
Educação da criança de 0 a 6 anos	4.860,8	4.919,6	5.234	5.289,3	5.703,9	4.551,7	4.819	5.370,3	5.516,1	6.040,3	6.030
Ensino fundamental	11.489,3	11.937,7	11.262,7	16.290,8	18.352,6	19.724,2	20.882,4	23.271,5	23.903	26.174,6	26.130
Ensino médio e profissionalizante	392,9	397,6	532,9	419,5	397,1	632,2	669,3	745,9	766,1	838,9	837,5
Ensino superior	221,4	387,5	422,5	265,7	265,8	379,3	401,6	447,5	459,7	503,4	502,5
Outros	179,0	158	170,5	200,9	234,5	250,1	264,7	295	303	331,8	331,3
Total geral	61.375,7	62.107,6	59.801,1	68.811,6	70.024,4	71.366,7	75.313,1	78.539,7	77.078,5	83.654,2	86.953,2
Educação da criança de 0 a 6 anos	6.072,8	6.112,5	6.089,6	5.927,4	6.233,7	4.710,9	4.983,8	5.552,3	5.664,6	6.188,9	6.192,3
Ensino fundamental	33.103,6	34.982,8	32.204,5	40.485,3	40.218,2	40.708,9	43.869,8	45.990,6	46.845,8	50.151,6	51.235,6
Ensino médio e profissionalizante	5.814,8	6.154,6	6.351,9	7.255,9	7.904,5	8.645,2	9.251,4	9.402,8	7.921,6	8.864,3	9.148,4
Ensino superior	13.718,5	12.437,6	12.882,8	11.939,5	12.710,6	13.221,7	13.513,4	13.689,5	12.880,9	13.853	14.956,7
Outros	2.666	2.420,1	2.272,4	3.203,4	2.957,3	4.080	3.694,6	3.904,5	3.765,6	4.596,5	5.420,2
Esferas de governo/ níveis de modalidades	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Valor percentual de cada nível educacional e demais gastos na área de educação (%)											
Total geral	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Educação da criança de 0 a 6 anos	9,9	9,8	10,2	8,6	8,9	6,6	6,6	7,1	7,3	7,4	7,1
Ensino fundamental	53,9	56,3	53,9	58,8	57,4	57	58,2	58,6	60,8	60	58,9
Ensino médio e profissionalizante	9,5	9,9	10,6	10,5	11,3	12,1	12,3	12	10,3	10,6	10,5
Ensino superior	22,4	20	21,5	17,4	18,2	18,5	17,9	17,4	16,7	16,6	17,2
Outros	4,3	3,9	3,8	4,7	4,2	5,7	4,9	5	4,9	5,5	6,2

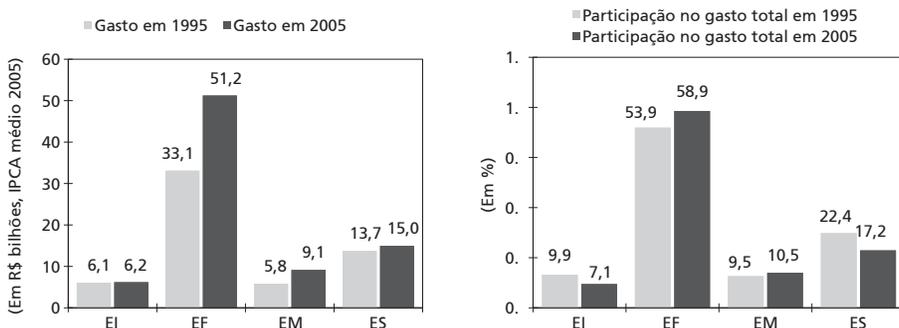
Fonte: Castro e Duarte (2008).

Os dados apresentados na tabela 4 revelam que houve ampliação real do gasto total em educação realizado pelas três esferas de governo, no período 1995-2005, da ordem de 42%, o equivalente a 3,5% a.a. No entanto, este crescimento sofreu oscilações ao longo do período, com taxas anuais entre 1,2% e 15,1%. Além disso, também se observam dois momentos de redução dos gastos, em 1997 e 2003, quando são registradas taxas negativas de 3,7% e 1,9%, respectivamente. Quando os gastos são desagregados por níveis de ensino, também se observam oscilações desta natureza.

Tomando-se o volume de recursos aplicado em educação, entre o início e o fim do período analisado, conforme apresentado no gráfico 9, constata-se aumento significativo dos dispêndios com ensino fundamental, em termos absolutos e relativos. Em grande medida, isto foi possível devido à criação do FUNDEF, em 1996, que assegurou a aplicação de 60% dos recursos destinados pela CF à MDE neste nível de ensino.

GRÁFICO 9

Participação dos gastos com educação pública em cada nível/modalidade de ensino em relação ao gasto total – 1995-2005



Fonte: Castro e Duarte (2008).

A trajetória pouco expansiva do gasto com ensino superior tem como fator preponderante a política de compressão salarial do funcionalismo público vigente na gestão Fernando Henrique Cardoso e replicada no primeiro ano da gestão Lula, com aumento de apenas 0,1% para servidores públicos. Esta explicação baseia-se na observação de que grande parte dos gastos das Ifes é realizada com pagamento de pessoal e encargos sociais ativos e inativos.²⁹ Além disso, verifica-se também considerável restrição dos investimentos e das demais despesas correntes na gestão.

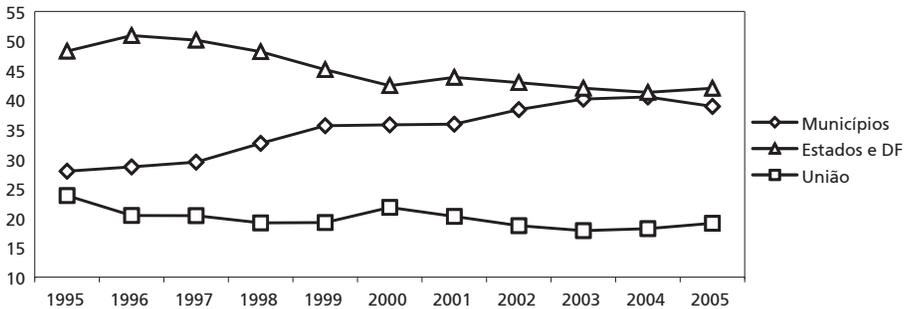
A análise da evolução do gasto público educacional por esfera de governo é um elemento essencial para observar a descentralização de recursos, bem como para comparar o grau de responsabilidade pela oferta dos bens e dos serviços educacionais. O gráfico 10 evidencia claramente tendência de ampliação da participação das esferas de governo subnacionais no financiamento da educação, sobretudo dos municípios. Em 1995, esta esfera de governo foi responsável por 27,9% do total dos gastos educacionais, mas em 2005 respondia por 38,9%. Esta ampliação, entretanto, não significa necessariamente aumento da capacidade exclusiva do município em financiar ações educacionais. Esta reflete, na verdade, um aumento de recursos em poder dos municípios, possível mediante a política de priorização do ensino fundamental e a estrutura legal de financiamento e de competências, que em grande medida delineou a repartição do orçamento educacional. Em outras palavras, a distribuição de competências, feita a partir da CF/88, atribuiu aos

29. Grande parte dos recursos aplicados pelo governo federal na área da educação destina-se ao custeio das Ifes, das escolas técnicas federais e do Centro Federal de Educação Tecnológica (CEFET).

municípios a responsabilidade maior pelo ensino fundamental, aliado ao regime de colaboração – financiamento e gestão –, entre as esferas de governo na área de educação, bem como ao FUNDEF, fizeram que as receitas disponíveis aos municípios ampliassem-se consideravelmente. Por outro lado, ainda que não tenha havido diminuição dos gastos, reduziram-se as participações de estados e da União no financiamento da educação, conforme mostra o gráfico 10.

GRÁFICO 10

Participação dos entes federados no total dos gastos públicos com educação – 1995-2005
(Em %)



Fonte: Castro e Duarte (2008).

A diminuição dos gastos dos estados decorre, em grande medida, do regime de colaboração e das mudanças na estrutura de financiamento da educação pública. Ao vincular 60% das receitas para o ensino fundamental público, o FUNDEF promoveu o aumento das matrículas nas redes municipais neste nível de ensino e, conseqüentemente, a transferência de parcela das receitas de estado para municípios.

Por sua vez, a queda relativa de sua participação da União está relacionada aos efeitos da Desvinculação de Receitas da União (DRU), que incide também sobre o orçamento educacional e lhe retira um percentual igual a 20% de seus recursos vinculados, fazendo com que sua aplicação mínima efetiva seja menor que aquela determinada constitucionalmente. Apesar de criticada por vários setores ligados à área educacional, a engenharia que corta parte do orçamento do governo federal para a educação ainda se mantém, mesmo ferindo o preceito constitucional de aplicação mínima de 18% do orçamento educacional.

A crescente municipalização da rede de ensino fundamental foi uma saída encontrada pelos estados e desejada pelos municípios para diminuir a rede de alunos atendidos. Se de um lado a municipalização da matrícula do ensino fundamental levou consigo parte dos recursos de estados, de outro, permitiu a estes se concentrarem no atendimento ao ensino médio. Em certa medida, a

municipalização do ensino fundamental também implicou transferir à União maior responsabilidade pela educação básica, por meio das complementações.

Os avanços quanto à descentralização da gestão fundamentam-se na perspectiva de que este é um processo que pode gerar círculos virtuosos. Em outras palavras, esta otimizaria recursos, pela eliminação de atividades-meio; fomentaria maior efetividade das políticas, já que transferiria para ponta do sistema, para beneficiários, a responsabilidade pelo estabelecimento das prioridades a serem atendidas; e tornaria o processo mais transparente, pois permitiria à população local acompanhar e fiscalizar a devida aplicação dos recursos e da prestação dos serviços.

Em que pesem esses possíveis avanços, alguns limites têm sido identificados, sobretudo em função do processo de implementação da descentralização transcorrido. Primeiramente, deve-se observar que a transferência de recursos e de matrículas ocorreu de forma bastante rápida, sem tempo suficiente para os entes federados prepararem-se adequadamente para assumir as novas responsabilidades que lhes foram repassadas. Segundo, a descentralização em direção ao município leva, em geral, à perda de escala e escopo para implementação de ações importantes, como a formação de professores e outros profissionais da educação.

Esse quadro pode vir a ser agravado caso não haja colaboração dos demais entes federados. Neste sentido, os dados mostraram, ainda dentro da vigência do FUNDEF, uma diminuição dos gastos do governo federal no ensino fundamental, indicando que o regime de colaboração entre as esferas de governo, legalmente estabelecido, que deveria ser exercido pelo governo federal para tentar corrigir a heterogeneidade da oferta educacional, teve pouco aporte de recursos. Isto significa que o poder de intervenção do órgão central para efetuar a colaboração com os demais entes federados foi bastante reduzido, principalmente no que diz respeito à educação infantil e ao ensino fundamental.

A criação do FUNDEB em 2007 representou, assim como ocorreu com o FUNDEF, uma minirreforma tributária em cada estado, que deve gerar impasses e forçar negociações entre os dirigentes dos executivos estaduais e municipais mais atingidos e os dirigentes do MEC, visando à cobertura das perdas de recursos estaduais e/ou municipais mediante a alocação de recursos federais. Por isso, deve haver firme disposição do MEC na alocação de recursos complementares em favor das unidades federadas e no comprometimento assumido em seu papel no regime de colaboração. Isto implica que deve haver, por parte do governo federal, uma forte recomposição do atual orçamento deste ministério e de seu processo de gestão.

Com isso, a agenda atual prossegue com os itens que têm marcado a reestruturação da gestão da educação pública ao longo da última década, principalmente em questões como: *i*) vinculação de recursos; *ii*) complementação da União;

iii) implementação de mecanismos redistributivos por níveis e modalidades de ensino; *iv*) gestão dos recursos por meio de fundos contábeis e contas específicas; *v*) busca da igualdade mediante fixação de valor mínimo nacional a ser gasto por aluno anualmente; *vi*) alocação de recursos proporcionalmente ao número de matrículas escolares; *vii*) transferência de recursos diretamente às escolas; e *viii*) controle social da aplicação dos recursos por meio de conselhos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sob vários aspectos, a CF/88 avançou em relação ao marco jurídico-legal sobre o qual trabalharam os constituintes de 1987-1988. A possibilidade de estes avanços terem sido ainda maiores foi inviabilizada pela reorganização das forças políticas no âmbito do Congresso Constituinte, por meio da qual os partidos de centro-direita aglutinaram-se sob a frente parlamentar conhecida por *Centrão*.

Em que pese ter havido certa contenção em favor de uma maior ampliação da educação como direito de todos, da destinação de recursos públicos apenas para instituições públicas e da laicidade do ensino – três temas que estiveram em disputa por ocasião da Constituinte –, acredita-se que os avanços obtidos tenham sido em parte favorecidos pelo clima de redemocratização que pairava à época da Constituinte, em repúdio às duas décadas sob o regime militar.

Além de reconhecer o ensino fundamental como nível de escolaridade obrigatória e como um direito público subjetivo a ser assegurado à população de 7 a 14 anos e a todos aqueles que não a obtiveram na idade própria, a CF/88 atribuiu ao poder público e às autoridades competentes o dever de ofertá-la em quantidade suficiente e de forma regular. A Constituição também dispôs sobre a progressiva extensão da obrigatoriedade e da gratuidade ao ensino médio; o atendimento educacional especializado aos portadores de deficiências, preferencialmente no ensino regular; o atendimento às crianças de zero a seis anos em creches e pré-escolas; a oferta de ensino noturno regular adequada às condições do educando; e sobre o acesso aos níveis de ensino mais elevados de acordo com a capacidade de cada um.

Com isso, o texto constitucional acolheu diversas demandas dos educadores, tais como a ampliação da escolarização obrigatória, ainda que com a ressalva de vir a ser em caráter progressivo; a inclusão dos portadores de deficiências no ensino regular, não apenas para potencializar seu desenvolvimento, mas também para promover a convivência com a diferença; a importância da educação infantil na formação do indivíduo; a necessidade de adequar o ensino ofertado no período noturno ao alunado que trabalha durante o dia e, portanto, que tem interesse e condições de aprendizagem distintos daqueles que frequentam cursos diurnos.

Na área do magistério, pode-se afirmar que o cenário anterior à promulgação da CF/88 era bastante crítico, uma vez que as iniciativas para melhorar a

qualidade da formação de professores não redundavam em investimentos consistentes e efetivos. As fragilidades da política de formação eram acompanhadas da ausência de ações específicas para fins de valorização e remuneração da carreira de professor. Isto se refletia na desvalorização social da profissão docente e na consequente perda de qualidade do ensino em todos os níveis.

Os avanços ocorridos na área de formação e valorização do magistério foram favorecidos e até viabilizados em virtude da ampliação das fontes de recursos disponibilizados à educação, a começar pela CF/88, que ampliou os gastos da União de 13% para 18% de suas receitas de impostos. Com isso, ampliaram-se as possibilidades de gastos junto à rede de instituições federais de ensino, como também para exercer as funções supletiva e redistributiva, por intermédio do MEC. Com a criação do FUNDEF, foram aperfeiçoados os mecanismos de repasses de recursos e critérios redistributivos. Posteriormente, o FUNDEB abriu caminho para que fossem criadas as condições objetivas para a progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio e para a expansão da educação infantil e de jovens e adultos.

Os avanços legais incorporados pela CF/88 à educação superior referem-se, sobretudo, à autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, que não constava da Constituição então vigente, embora já estivesse inscrita na Lei nº 5.540, de 1968.

No que se refere à ampliação do acesso, os avanços ocorridos nos últimos 20 anos e, sobretudo, a partir de meados da década de 1990, não foram suficientes para equiparar o Brasil inclusive a países que se encontram em estágio de desenvolvimento semelhante ao brasileiro. Em grande medida, isto se deve ao caráter seletivo e excludente do processo educacional brasileiro que se verifica a partir da baixa cobertura escolar na faixa etária de 0 a 3 anos – creche –, seguida pelo baixíssimo índice de conclusão da escolaridade obrigatória (ensino fundamental) e, conseqüentemente, da baixa frequência ao ensino médio.

Mesmo sendo minoria os que conseguem transpor todos esses obstáculos para poder disputar uma vaga na educação superior, ainda assim parcela considerável destes enfrentam outras dificuldades para fazer jus a esta conquista. A necessidade de ingressar no mercado de trabalho consiste em uma das principais, razão pela qual o ensino noturno que, via de regra, é pago e de pior qualidade, acaba sendo a única alternativa de acesso a este nível de formação.

A despeito de serem absolutamente necessários a continuidade e o aperfeiçoamento de ações que favoreçam a ampliação do acesso e da permanência dos jovens brasileiros na educação superior, sobretudo dos que se encontram em situação de desvantagem socioeconômica, deve-se ter em mente que um dos limitantes desta ampliação diz respeito à baixa eficácia da educação básica, devida às precárias condições de ensino das escolas públicas e/ou às carências de cunho socioeconômico dos estudantes.

Nesse sentido, para que fosse ampliada de forma significativa a demanda por educação superior, seria necessário elevar o desempenho dos sistemas públicos que ofertam a educação básica, de modo a permitir que proporção bem maior de estudantes que ingressam na primeira série do ensino fundamental possa concluir o ensino médio. Para os que conseguirem atingir este intento, deverão ser asseguradas as condições de permanência e bom rendimento na educação superior.

A melhoria da qualidade do ensino superior privado sugere, por sua vez, uma situação dilemática. Se, de um lado, esta deve ser perseguida, de outro, ao ser alcançada, pode implicar a exclusão de parcela considerável de seu público-alvo, em virtude de uma provável elevação dos custos decorrentes deste aumento da qualidade da oferta. Portanto, o baixo poder aquisitivo de sua clientela-alvo passa a ser fator limitante da melhoria da qualidade dos serviços prestados. À exceção daquelas instituições privadas que já oferecessem cursos reconhecidamente bons e, portanto, caros para a maioria destes demandantes potenciais, grande parte das instituições surgidas nos últimos 15 anos teve como público-alvo, jovens e adultos de renda média e média baixa.

Até meados da década de 1990, foi lenta a expansão das matrículas na educação superior, inclusive no setor privado. Porém, com a política vigente no período 1995-2002, estimulou-se sobremaneira o crescimento da oferta de vagas pelas instituições de ensino privadas.³⁰ Para fazer face a esta orientação de política, o governo federal instituiu mecanismo de financiamento ao estudante, o Fies, como forma de assegurar o ingresso e a permanência de parcela do público-alvo desta rede de ensino.

O ProUni foi outra iniciativa em favor de maior equalização entre oferta e demanda, dada a opção adotada e a expansão da educação superior, mas que leva em conta a situação socioeconômica do estudante e sua condição étnica. Em que pese a necessidade de maior rigor no credenciamento de instituições de ensino de qualidade duvidosa, este programa consistiu na primeira grande ação de natureza afirmativa em favor da democratização do acesso à educação superior, no Brasil.

Apesar dos dois instrumentos de avaliação do ensino superior – o ENC (“Provão”) e a avaliação das condições de oferta de cursos de graduação –, criados no biênio 1996-1997 com vista a monitorar a qualidade do ensino ofertado, sobretudo pelas instituições privadas, estas continuaram a expandir-se de forma um tanto desordenada e isentas de maiores penalizações.

O Sinaes, instituído em 2004, que veio em substituição aos dois instrumentos supracitados, consiste em uma tentativa mais contextualizada de avaliação, na medida em que os testes são aplicados em dois momentos distintos, no início e no fim do curso.

30. Entre 1988 e 1995, o crescimento das matrículas em cursos de graduação foi de apenas 17%, enquanto no período de 1995 a 2006 o aumento foi da ordem de 166%.

No entanto, resta saber em que medida os resultados deste novo sistema de avaliação serão utilizados com vista a obter efetivas melhorias na qualidade do ensino ofertado.

Os desafios educacionais que se colocam à sociedade brasileira, após duas décadas de implementação dos dispositivos constitucionais de 1988, não são propriamente novos. Na verdade, dizem respeito àquilo que não foi concretizado ao longo dos últimos 20 anos.

O primeiro deles, e talvez o mais premente, refere-se à efetivação do direito de todos à escolaridade obrigatória. Ainda que o acesso ao ensino fundamental tenha sido quase totalmente assegurado, os indicadores mostram que muito há de ser feito para que todos os que ingressam na 1ª série do ensino fundamental consigam completar os atuais nove anos de estudos. Trata-se de uma tarefa complexa, uma vez que, além de ser necessário atuar sobre os fatores intrínsecos à escola (professores, instalações, livros, métodos de ensino etc.), há também que melhorar as condições sociais dos alunos. Portanto, o êxito da política educacional depende em parte dos efeitos de outras políticas sociais – Saúde, Saneamento, Emprego e Renda, Assistência Social, etc.

O ensino de qualidade também constitui requisito para que todos os brasileiros possam concluir a escolaridade obrigatória e avançar nos níveis educacionais mais elevados. Ao fazê-lo, reduzem-se as desigualdades educacionais e com estas outras desigualdades sociais também são minoradas, mormente o acesso à renda.

A médio e longo prazos, uma intervenção de política social de caráter estruturante favorecerá a redução das profundas desigualdades de acesso que permeiam os níveis de ensino superiores ao ensino fundamental. *Pari passu* a estas intervenções, cujos resultados demoram surgir, tornam-se necessárias políticas de tipo compensatório, com objetivo de suprir carências que não podem esperar tampouco por médio prazo e ações afirmativas que venham reparar simbólica e concretamente as desigualdades históricas de acesso a estes níveis de ensino.

Mesmo reconhecendo seus limites, um programa como o ProUni cumpre esta tarefa equalizadora e reparadora das desigualdades de acesso à educação superior no Brasil. De modo semelhante, e apesar de não terem sido objeto de análise no corpo deste texto, os sistemas de cotas instituídos por algumas universidades públicas brasileiras também cumprem estas funções. Nestes casos específicos, de forma ainda mais contundente, uma vez que confrontam interesses estabelecidos, ao reservar parte das vagas das melhores instituições de ensino superior a um segmento da população que, pelas vias ditas normais, e em razão da qualidade insuficiente da educação básica recebida, dificilmente teria acesso aos seus cursos.

Um dos argumentos contrários a essas iniciativas é o de que o sistema de cotas contraria o princípio constitucional de que todos são iguais perante a lei Art. 5º. No entanto, esta igualdade só se efetiva no plano formal, pois as condições e as

oportunidades para que todos fossem iguais inexistem. Considerar que todos são iguais para cumprimento da lei é o mesmo que fechar os olhos para a realidade presente e para própria formação histórica da sociedade brasileira.

Em que pesem os avanços obtidos ao longo das duas décadas que se sucederam à promulgação da Constituição de 1988, boa parte de seus dispositivos ainda carece de iniciativas e esforços dos poderes públicos, assim como da sociedade civil, para se tornar realidade.

Considerando-se que educação de qualidade para todos é, ao mesmo tempo, insumo e produto do desenvolvimento societário, não seria razoável supor que o país pudesse ter assegurado um elevado padrão de qualidade educacional à todos os brasileiros, sem que equivalente avanço fosse logrado em relação às demais condições sociais. No entanto, em que pese ser procedente tal entendimento, acredita-se que tanto a qualidade da oferta, quanto os resultados de desempenho dos sistemas públicos de ensino ainda se encontram em patamar aquém daquele alcançado no campo econômico. Portanto, além da necessária ampliação dos investimentos na área de educação, também se faz necessário avançar no tocante à gestão dos sistemas de ensino, concebida em sua acepção mais ampla. Portanto, eis aí um dos desafios de curto prazo que se colocam para a sociedade brasileira, tendo como horizonte o alcance das metas estabelecidas pelo recém-criado Plano de Desenvolvimento da Educação.

REFERÊNCIAS

AMORIM, V. S. R. *A política de formação do professor para atuar nas primeiras séries do ensino fundamental: diretrizes e impasses*. 2007. Dissertação (Mestrado) – Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2007.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO (ANPEd) *et al.* Pronunciamento conjunto das entidades da área de Educação em relação às Diretrizes Curriculares Nacionais para o curso de graduação em pedagogia. *Educação & Sociedade*, Campinas, n. 97, p. 1.361-1.363, set./dez. 2006.

BARBER, M.; MOURSHED, M. *How the world's best-performing school systems come out on top*. London: McKinsey and Company, 2007.

BARRETO, A. M. R. F. *Geografia do professor leigo: situação atual e perspectivas*. Brasília: Ipea, 1991a (Texto para Discussão, n. 223).

_____. Professores do ensino de primeiro grau: quem são, onde estão e quanto ganham. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, n. 3, p. 11-43, jun. 1991b.

BELLONI, M. L. Ensaio sobre a educação a distância no Brasil. *Educação e Sociedade*, Campinas, n. 78, p. 117-142, abr. 2002.

BOBBIO, N. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. *Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968*. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1968.

_____. *Assembléia Nacional Constituinte. Relatório e Anteprojeto*. Brasília, 1987a.

_____. *Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação*. Brasília: Senado Federal, 1987b.

_____. *Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação. Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes*. Relatório e anteprojeto do relator João Calmon. Brasília: Senado Federal, 1987c.

_____. *Comissão de Sistematização*. Anteprojeto de Constituição do relator Bernardo Cabral. Brasília: Senado Federal, 1987d.

_____. *Comissão de Sistematização*. Emendas populares. Brasília: Senado Federal, 1987e.

_____. *Comissão de Sistematização*. Projeto de Constituição: primeiro substitutivo do relator Bernardo Cabral. Brasília: Senado Federal, 1987f.

_____. *Comissão de Sistematização*. Projeto de Constituição: segundo substitutivo do relator Bernardo Cabral. Brasília: Senado Federal, 1987g.

_____. *Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971*. Fixa diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1971.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Emendas Constitucionais de Revisão. Brasília: Congresso Nacional, 1988a.

_____. *Congresso Nacional. Constituição da República Federativa*. Brasília: Senado Federal, 1988b.

_____. *Ministério da Educação e do Desporto*. Plano decenal de educação para todos. Brasília: MEC, 1994.

_____. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Congresso Nacional, 1996a.

_____. *Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996*. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no Art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1996b.

_____. *Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996*. Modifica os Arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília: Congresso Nacional, 1996c.

_____. *Decreto nº 2.208, de 17 de abril de 1997*. Regulamenta o § 2º do Art. 36 e os Arts. 39 a 42 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Congresso Nacional, 1997.

_____. *Decreto nº 3.276, de 6 de dezembro de 1999*. Dispõe sobre a formação em nível superior de professor para atuar na educação básica, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1999.

_____. *Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001*. Aprova o Plano de Educação e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2001.

_____. *Resolução CNE/CP nº 1, de 9 de abril de 2002*. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena. Brasília, 2002.

_____. *Decreto nº 5.154, de 23 de julho de 2004*. Regulamenta o § 2º do Art. 36 e os Arts. 39 a 41 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2004.

_____. *Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006*. Altera a redação dos Arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de nove anos para o ensino

fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 anos de idade. Brasília: Congresso Nacional, 2006a.

_____. *Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006*. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB. Brasília: Congresso Nacional, 2006b.

_____. *Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006*. Dá nova redação aos Arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília: Congresso Nacional, 2006c.

_____. *Resolução CNE/CP nº 1, de 15 de maio de 2006*. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena. Brasília, 2006d.

_____. Ministério da Educação (MEC). *Sinopse estatística da educação básica. Censo Escolar 2006*. Brasília, 2006e.

_____. Ministério da Educação (MEC). *Sinopse estatística da educação básica. Censo da Educação Superior 2006*. Brasília, 2006f.

_____. *Lei nº 11.502, de 11 de julho de 2007*. Modifica as competências e a estrutura organizacional da fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, de que trata a Lei nº 8.405, de 9 de janeiro de 1992; e altera as Leis nºs 8.405, de 9 de janeiro de 1992, e 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, que autoriza a concessão de bolsas de estudo e de pesquisa a participantes de programas de formação inicial e continuada de professores para a educação básica. Brasília: Congresso Nacional, 2007.

_____. *Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007*. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), de que trata o Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2007.

_____. *Adin nº 4.167, de 29 de outubro de 2008*. Dispõe contra a Lei do Piso pelos governadores do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, Mato Grosso do Sul e Ceará, questionando alguns dispositivos da lei. Brasília: Supremo Tribunal Federal (STF), 2008.

_____. *Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008*. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do *caput* do Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Brasília: Congresso Nacional, 2008.

BRZEZINSKI, I. LDB/1996: uma década de perspectivas e perplexidades na formação de profissionais da educação. In: BRZEZINSKI, I. (Org.). *LDB dez anos depois: reinterpretação sob diversos olhares*. São Paulo: Cortez, 2008a.

_____. Política de formação de professores: a formação do professor dos anos iniciais do ensino fundamental, desdobramentos em dez anos da Lei nº 9.394/1996. In: BRZEZINSKI, I. (Org.). *LDB dez anos depois: reinterpretação sob diversos olhares*. São Paulo: Cortez, 2008b. p. 195-219.

CARDOSO, M. L. Educação: ensino público e gratuito para todos. In: MICHILES, Carlos *et al.* *Cidadão constituinte: a saga das emendas populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

CASTRO, J.A.; DUARTE, B.C. *Descentralização da educação pública no Brasil: trajetória dos gastos e matrículas*. Brasília: Ipea, 2008 (Texto para Discussão, n. 1352).

CHRISTANTE, L. *et al.* O papel do ensino a distância na educação médica continuada: uma análise crítica. *Revista da Associação Médica Brasileira*, São Paulo, n. 49, p. 326-329, jul./set. 2003.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO (CNTE). Disponível em: <<http://www.contee.org.br/noticias/educacao/nedu390.asp>>. 2008a. Acesso em: 3 fev. 2009.

_____. Disponível em: <<http://www.contee.org.br/noticias/educacao/nedu755.asp>>. 2008b. Acesso em: 3 fev. 2009.

CORBUCCI, P. R. *Avanços, limites e desafios das políticas do MEC para a educação superior na década de 1990: ensino de graduação*. Brasília: Ipea, 2002 (Texto para Discussão, n. 869).

_____. *Universidades federais: gastos, desempenho, eficiência e produtividade*. Brasília: Ipea, 2000 (Texto para Discussão, n. 752).

FREITAS, H. C. L. A reforma do Ensino Superior no campo da formação dos profissionais da educação básica: as políticas educacionais e o movimento dos educadores. *Educação & Sociedade*, Campinas, n. 68, p. 17-44, dez. 1999.

GUSSO, D. A. *Educação e cultura – 1987: situação e políticas governamentais*. Brasília: Ipea, 1990 (Série Ipea, 128).

HADDAD, S.; XIMENES, S. A educação de pessoas jovens e adultas e a nova LDB: um olhar passados dez anos. In: BRZEZINSKI, I. (Org.). *LDB dez anos depois: reinterpretação sob diversos olhares*. São Paulo: Cortez, 2008. p. 130-148.

LAFER, C. A. *Reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

LIBÂNEO, J. C. Diretrizes Curriculares da Pedagogia: imprecisões teóricas e concepção estreita da formação profissional de educadores. *Educação & Sociedade*, Campinas, n. 96, p. 843-876, out. 2006.

_____. *As Diretrizes Curriculares da Pedagogia: campo epistemológico e exercício profissional do pedagogo*. Disponível em: <<http://www.ced.ufsc.br/NOVA/Textos/JoseCarlosLibaneo2005.htm>>. 2005. Acesso em: 28 nov. 2008.

LIBÂNEO, J. C.; PIMENTA, S. G. Formação de profissionais da educação: visão crítica e perspectiva de mudança. *Educação & Sociedade*, Campinas, n. 68, p. 239-277, dez. 1999.

MELLO, G. N. Formação inicial de professores para a educação básica: uma (re) visão radical. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, n. 1, p. 98-110, jan./mar. 2000.

MELO, M. T. L. Programas oficiais para formação dos professores da educação básica. *Educação & Sociedade*, Campinas, n. 68, dez. 1999.

MONLEVADE, A. C. *Valorização salarial dos professores: o papel do piso salarial profissional nacional como instrumento de valorização dos professores da educação básica pública*. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas Campinas, Campinas, 2000.

NEVES, L. M. W. *A hora e a vez da escola pública? Um estudo sobre os determinantes da política educacional no Brasil de hoje*. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1991.

PINHEIRO, M. F. S. *O público e o privado na educação brasileira: um conflito na Constituinte (1987-1988)*. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 1991.

_____. O público e o privado na educação: um conflito fora de moda? *In: FAVERO (Org.). A educação nas Constituições brasileiras 1823-1988*. São Paulo: Autores Associados, 1996. p. 255-291.

SILVA, A. F. Processo constituinte e educação: discussões sobre o professor (1987-1988). *In: GT 05: Estado e Política Educacional*, 31, 2008, Caxambu, MG. *Anais...* Caxambu, ANPEd, 2008.

SILVA, W. C. A criação dos institutos superiores de educação no Brasil: alternativa superior para a formação de professores? *In: 22ª Reunião anual da ANPEd*, 22, 1999, Caxambu, MG, *Anais...* Caxambu, ANPEd, 1999.

TANURI, L. M. História da formação de professores. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 14, p. 61-68, maio/jun./jul./ago., 2000.

VALENTE, I.; ROMANO, R. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção? *Educação & Sociedade*, Campinas, n. 80, p. 96-107, set. 2002.

REGULAÇÃO DAS RELAÇÕES DE TRABALHO NO BRASIL: O MARCO CONSTITUCIONAL E A DINÂMICA PÓS-CONSTITUINTE

Roberto Gonzalez*
Marcelo Galiza**
Brunu Amorim*
Fábio Vaz*
Luiz Parreiras**

1 APRESENTAÇÃO

O ponto de partida para discutir as duas décadas que se seguiram à promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988 no âmbito das relações de trabalho é a controvérsia sobre as consequências e o alcance da regulação do Estado. Para correntes do movimento de trabalhadores, a Constituição representou uma promessa não cumprida de autonomia de organização e de regulação pública das relações trabalhistas. Da perspectiva das empresas, a Constituição trouxe o aumento dos custos do trabalho assalariado e enrijeceu as normas laborais. Enquanto muitos analistas defendiam um amplo processo de flexibilização das normas trabalhistas, implicando, em grande medida – mas não exclusivamente –, mudanças em dispositivos constitucionais, outros questionavam se tais normas não seriam, na verdade, insuficientes diante da alta flexibilidade do trabalho já verificada historicamente no Brasil.

Ao longo dos 20 anos seguintes, sucederam-se várias tentativas de Reforma Trabalhista, partindo de uma ou de outra perspectiva, embora prevalecessem as propostas no sentido da flexibilização. Este texto argumenta que houve um movimento expressivo de flexibilização do trabalho, centrado em mudanças na legislação infraconstitucional e, até mesmo, em entendimentos jurisprudenciais e administrativos. Em paralelo, o contexto do mercado de trabalho favoreceu a proliferação de formas precárias de trabalho, em detrimento do assalariamento regular, que só voltou a aumentar no final do período. Assim, embora a Constituição pouco tenha sido alterada no tocante às normas do trabalho, houve, na prática, alteração no alcance de diversos dispositivos, em particular, os referentes à contratação, à remuneração e à jornada de trabalho.

* Técnico de Pesquisa e Planejamento do Ipea.

** Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

O texto está organizado em quatro seções, incluindo esta Apresentação. A seção 2 apresenta as alterações trazidas pela CF/88, fazendo uma discussão sobre seu significado em termos dos antecedentes históricos das relações de trabalho no Brasil. A seção 3 indica os principais marcos da trajetória de flexibilização do trabalho ao longo do período 1988-2008, ressaltando o contexto do mercado de trabalho, o debate sobre existência ou não de rigidez no mercado de trabalho e as principais mudanças legislativas que afetaram a regulação dos padrões de contratação, jornada e salários. Finalmente, a seção 4 dedica-se a um balanço sintético desta evolução, enfatizando a continuidade do embate entre regulação e flexibilização na conjuntura atual.

2 CONSTITUIÇÃO DE 1988: MUDANÇAS E CONTINUIDADES

Antes de adentrarmos na discussão sobre o processo constituinte e seus desencadeamentos ao longo dos últimos 20 anos no que diz respeito à temática do trabalho, faz-se necessário alguns esclarecimentos sobre três conceitos-chave que serão utilizados ao longo deste artigo: *regulação do trabalho*, *direitos do trabalho* e *flexibilização do trabalho*, os quais serão realizados no item a seguir. No item subsequente, teceremos breves considerações a respeito da institucionalização da regulação pública do trabalho na Era Vargas, destacando as principais características do modelo de relações de trabalho que se constituiu no país. Na última subseção desta seção, procuraremos, então, analisar o significado da CF/88, reconhecendo seus importantes avanços na direção da regulação pública do trabalho, mas também seus limites.

2.1 Regulação e flexibilidade do trabalho

O termo *regulação* é em geral associado ao estabelecimento de regras para o exercício de determinado tipo de atividade; no caso do trabalho, regras que estipulem em que condições o trabalho pode ser exercido, como deve ser remunerado, como devem ser dirimidos os conflitos etc. Muitas vezes, tais regras são fixadas por leis ou atos administrativos, mas não necessariamente é assim – na verdade, uma grande parte das regras relativas ao trabalho são pactuadas diretamente entre as partes envolvidas, por meio das organizações de trabalhadores e empresários; em outros casos, as regras são fundamentadas em tradições e costumes. Ao criar direitos e obrigações, permitir algumas práticas e proibir outras, estas diversas regras, de cunhos econômico, legal, cultural e religioso, constituem o que se pode chamar de regulação do trabalho.

Nas sociedades capitalistas, o assalariamento é a forma predominante de relação de trabalho. A relação de trabalho assalariada implica a contraposição entre empresas, que detêm o capital, e trabalhadores, os quais só podem trabalhar como empregados, isto é, vendendo sua força de trabalho.¹ Dessa forma, estabelece-se uma assimetria de

1. Mais adiante, tocaremos na questão dos trabalhadores autônomos ou por conta própria, condição de ocupação particularmente relevante no Brasil.

poder entre empresas e trabalhadores em favor das empresas, que estão em condições de fixar a remuneração da força de trabalho, assim como as condições em que esta será empregada – duração da jornada, intensidade e processo de trabalho. Além disso, a dinâmica capitalista leva à busca incessante de ampliação da produtividade do trabalho, ou seja, ao aumento do valor produzido em função do valor – ou custo – da força de trabalho. Também observa-se que há uma tendência para a redução tanto dos salários quanto dos custos não salariais em relação ao capital investido, reduzindo os custos até o mínimo necessário à sobrevivência do trabalhador.

A regulação do trabalho no capitalismo, portanto, ordena as relações entre empresas e trabalhadores – sejam assalariados diretos, sejam autônomos –, no que se refere à fixação das normas de remuneração e condições de trabalho em si, e também no tocante a quem pode fixar estas normas e como. À medida que limita a discricionariedade das empresas, a regulação traz as relações de trabalho para o espaço público e permite aos trabalhadores contraporem-se ao desequilíbrio inerente à relação capital – trabalho; quanto mais efetivo for o limite à decisão unilateral da empresa, maior será a capacidade da regulação pública² tornar as condições de trabalho – inclusive os salários – relativamente independentes da situação do mercado de trabalho, isto é, das especificidades das empresas e do poder de barganha de cada grupo específico de trabalhadores. Além disso, a regulação pública também estabelece formas de representação coletiva, procedimentos para a resolução de conflitos etc. – o que configura o espaço para a criação e modificação destas normas.

A regulação pública não é resultado unicamente da iniciativa do Estado – dependendo do país, grande parte desta regulação é construída por meio de acordos e contratos coletivos entre empresas – ou associações empresariais – e sindicatos de trabalhadores, nos quais são fixados salários, jornada de trabalho e normas de segurança, estipulados limites à demissão e aos procedimentos para a resolução de disputas, discutidos a estrutura de cargos e funções etc. Estes aspectos podem ser considerados uma forma de regulação pública na medida em que estipulam normas externas às empresas, que não podem ser modificadas arbitrariamente, cujo cumprimento, no limite, está respaldado em instâncias oficiais de fiscalização e mediação.

Em grande medida, a regulação pública das relações de trabalho está ligada à constituição de *direitos do trabalho*. O que identifica o conceito de direitos do trabalho, diferenciando-os dos demais direitos individuais, é a passagem da ideia de *contrato entre iguais* para a ideia de defesa da organização coletiva e proteção do trabalhador.

2. Utiliza-se ao longo deste capítulo o termo *regulação pública do trabalho* para referir-se ao conjunto de regras que limitam os espaços de decisões unilaterais por parte das empresas nas práticas trabalhistas, estipulados por meio de leis, atos administrativos, jurisprudências, contratos coletivos, ou mesmo costumes. A ênfase no caráter público, portanto, visa acentuar o contraste com as regras fixadas arbitrariamente pelas gerências das empresas. Frisa-se que leis, atos administrativos ou jurisprudências, por exemplo, podem estabelecer normas que ampliam a arbitrariedade das empresas na fixação das condições de trabalho. Neste caso, nos termos aqui utilizados, não caberia definir tais regras – ainda que de iniciativa estatal ou sindical – como *regulação pública do trabalho*, mas, em contraposição, estas estariam privilegiando a *regulação privada do trabalho*.

Nos primórdios da industrialização, as relações assalariadas eram enquadradas sob a forma de *contratos de aluguel de serviços*. Assumia-se, então, que o empregador e o empregado eram partes iguais e que o contrato era fruto de um acordo entre a vontade dos indivíduos, nos moldes do direito civil. Porém, em resposta à crescente força dos movimentos operários – expressa no ciclo revolucionário que se seguiu à Revolução Russa –, em vários países da Europa e nos Estados Unidos, a legislação reconheceu direitos sociais, que estipulavam garantias aos contratos de trabalho assalariados, bem como o direito de organização coletiva dos trabalhadores. Em vez de relação entre indivíduos, o direito do trabalho reconhecia como sujeitos os sindicatos de trabalhadores, as empresas e as organizações de empregadores.

O vínculo estreito entre regulação e direitos tem dois aspectos. Primeiro, a garantia de direitos estabelece um patamar mínimo para as condições de trabalho, limitando a pressão predatória pelo rebaixamento dos custos do trabalho; é o caso, por exemplo, do direito ao salário mínimo. Segundo, a capacidade de os mecanismos de regulação – poder das organizações de trabalhadores, alcance da inspeção e do sistema público de emprego – de fato condicionarem as relações de trabalho influencia a efetividade e a equidade no acesso a direitos. A idade mínima para trabalhar é um exemplo: embora esteja presente na legislação brasileira desde antes da CF/88, é flagrante a persistência de situações de trabalho infantil em várias atividades econômicas – apesar da existência de programa específico para erradicá-lo.

O principal problema que se coloca para o trabalhador é que ele depende da venda da força de trabalho para garantir sua subsistência, seja diretamente como empregado, seja indiretamente como trabalhador por conta própria. Daí que os efeitos da regulação do trabalho são sempre tensionados pela ameaça do desemprego, que pressiona os trabalhadores a aceitar condições de trabalho piores, remuneração mais baixa e contratos mais precários. No caso de muitos países capitalistas periféricos – inclusive o Brasil –, isto é reforçado pela existência de um vasto setor informal, que funciona – pelo menos em parte – à margem da regulação do trabalho.

Por isso, a noção de regulação pública do trabalho no capitalismo está estreitamente relacionada com a configuração do *mercado de trabalho* e, em especial, com o grau de dependência dos trabalhadores em relação ao trabalho assalariado para prover sua subsistência. À medida que se reduz esta dependência, promove-se a *desmercantilização* do trabalho, seja porque há alternativas de manutenção da renda independentemente do trabalho, a exemplo dos programas de seguro-desemprego, Previdência Social ou renda mínima, seja pelo acesso público a determinados bens e serviços – educação básica, assistência à saúde etc. – que, de outra forma, teriam de ser adquiridos no mercado. Em suma, embora a construção de sistemas de proteção social não tenha sido motivada apenas pelo desejo de

desmercantilizar o trabalho, uma das suas consequências foi tornar os trabalhadores menos dependentes do mercado de trabalho, como Polanyi (2000, p. 212), escrevendo em meados dos anos 1940, já havia percebido:

Do ponto de vista econômico, os métodos de proteção social ingleses e continentais levaram a resultados quase idênticos. Eles atingiram aquilo a que se propunham: a ruptura do mercado para aquele fator de produção conhecido como força de trabalho. Um tal mercado só atenderia a seus propósitos se os salários fossem paralelos aos preços. Em termos humanos um tal postulado implicava uma extrema instabilidade de vencimentos para o trabalhador, a ausência completa de padrões profissionais e a facilidade abjeta de ser impelido e empurrado indiscriminadamente, uma completa dependência às fantasias do mercado.

Além disso, a eficácia da regulação esteve diretamente relacionada ao compromisso de governos com o objetivo do pleno emprego, seja por meio de programas públicos, seja por meio do estímulo ao crescimento econômico e à geração de empregos. Taxas de desemprego baixas reduzem o poder dissuasório da demissão e, portanto, deslocam a correlação de forças a favor dos trabalhadores na negociação coletiva, assim como desestimulam a aceitação de condições de trabalho com nível de remuneração e proteção abaixo do estipulado na lei.

A profundidade e a forma em que o mercado de trabalho foi afetado pela regulação pública variaram acentuadamente de país para país. O emprego assalariado continuou a ser a principal fonte de renda em todos os países industrializados, e as pessoas continuaram a dirigir-se ao mercado de trabalho para procurá-lo – com exceção dos países socialistas. No entanto, pode-se afirmar que havia uma relação de apoio mútuo entre a regulação das relações de trabalho e a desmercantilização do trabalho: quanto mais efetiva era esta, mais o salário e as condições de trabalho afastavam-se da discricionariedade das empresas. Este foi o vínculo que historicamente constituiu-se entre regulação pública, desmercantilização e garantia de direitos do trabalho.

Regulação pública, porém, não leva automaticamente à desmercantilização do trabalho, tal como definida anteriormente. Leis e regulamentos emanados do Estado podem até mesmo permitir a ampliação da discricionariedade das empresas na fixação das condições de trabalho – por exemplo, dificultando a resistência organizada de trabalhadores; ou, então, podem estipular regras que as empresas teriam dificuldade de impor unilateralmente. Dessa forma, a capacidade dos contratos coletivos de garantir salários e condições de trabalho varia de acordo com a abrangência da representação sindical, do seu poder de obrigar as empresas a cumprir estes contratos e da conjuntura econômica em si – em contextos recessivos, é comum que sindicatos desistam de certas garantias em troca da manutenção de empregos. Portanto, embora a regulação pública seja uma condição necessária para a desmercantilização do trabalho, certamente não é uma condição suficiente.

A princípio, não há uma contradição entre regulação pública, desmercantilização do trabalho e flexibilidade, se definirmos esta última como a capacidade de determinado marco regulatório permitir a adaptação de regras a circunstâncias específicas.³ À medida que são estipuladas as regras pelas quais se rege a relação de trabalho, conforma-se também o espaço em que estas podem ser adaptadas em situações específicas, bem como os procedimentos e os atores que podem fazê-lo. Tornar determinadas normas mais flexíveis, além de aumentar a produtividade, pode ser do interesse dos trabalhadores e não representar perda de direitos; por exemplo, horários de trabalho mais flexíveis podem facilitar a conciliação com compromissos fora do trabalho.

O sentido específico assumido pela *flexibilização* do trabalho nos últimos 20 anos não corresponde, no entanto, simplesmente a uma busca genérica de normas mais adaptadas, e sim a uma ampliação da liberdade gerencial das empresas no que se refere à determinação das condições de uso, da contratação e da remuneração do trabalho. Ou seja, refere-se ao fortalecimento da regulação privada do trabalho em detrimento da regulação pública, seja por meio de alterações nas normas vigentes, pela reinterpretção do direito existente, por mudanças institucionais via ação do Estado, seja por uma mudança na correlação de forças entre trabalhadores e empregadores.

O movimento de flexibilização do trabalho alcançou todos os países capitalistas, a partir dos anos 1980, como resposta ao esgotamento do padrão de crescimento do pós-guerra. Este se caracterizava pela expansão da produção em massa, em que os ganhos de produtividade estavam ligados à ampliação da escala, o que, por sua vez, requeria expansão contínua do mercado de consumo pelo aumento dos salários reais e pela redução do preço dos bens. A partir de meados dos anos 1970, a saturação de mercados e o acirramento da competição internacional começou a corroer este arranjo – a desaceleração da produção e a diminuição dos lucros combinaram-se com o crescente endividamento público e com a inflação, resultando na estagnação econômica mundial desencadeada a partir do fim do padrão monetário de Bretton Woods (1971), dos dois *choques do petróleo* (1973 e 1979) e do aumento da taxa de juros norte-americana (1980).

A reação à crise foi comandada pela busca de flexibilidade em todos os espaços de acumulação, em especial na esfera financeira. No tocante às relações de trabalho, a reação por parte das empresas consistiu em recuperar o controle do processo de trabalho frente aos sindicatos e otimizar o uso tanto do capital quanto da força de trabalho disponível. No primeiro aspecto, as empresas intentaram, muitas vezes com apoio dos governos, diminuir as restrições ao ajuste do nível de emprego e remuneração, bem como a gestão interna de cargos e funções, o que

3. A rigor, *flexibilidade* opõe-se à *rigidez*, isto é, à impossibilidade de ou resistência à mudança.

levou à proliferação de contratos com garantias e duração inferiores às observadas nos anos anteriores. Quanto ao segundo aspecto, as empresas procuraram reconfigurar seus modelos de produção, em especial pela introdução de tecnologia de base microeletrônica, acoplada à adoção de novos métodos de gestão *toyotista*, orientados para a redução de estoques e tempos-mortos típicos da linha de montagem e que permitiam mudanças mais rápidas no tipo de produto.

Assim, o sentido que a flexibilização tomou a partir do início dos anos 1980 nos países capitalistas centrais foi um movimento de reduzir custos do trabalho em um contexto em que a produção expandia-se muito lentamente. Em certo âmbito, ganhos de produtividade foram obtidos à custa da intensificação do trabalho e da redução dos empregos. Em outro, estes deixaram de ser repassados aos trabalhadores via aumento de salários ou redução de jornada.⁴ O resultado foi o aumento permanente do patamar de desemprego, apesar de recuperações cíclicas. Diante disso, as políticas públicas introduziram um novo vetor de flexibilização. Com a justificativa de favorecer a geração de empregos, especialmente para grupos com inserção precária no mercado de trabalho – mulheres, jovens, desempregados de longa duração e no fim da vida laboral etc. –, muitos países introduziram mudanças nas normas que diminuía os custos para o empregador – às vezes, à custa das garantias trabalhistas dos empregados. Dessa forma, o sentido da regulação do trabalho inverteu-se: se antes esta se posicionava como garantidora de direitos e visava assegurar os trabalhadores contra as flutuações do mercado de trabalho, agora aceitava e reproduzia as desigualdades que este gerava.

No momento em que a pressão pela flexibilização do trabalho disseminava-se nos países capitalistas centrais, no Brasil, o movimento de trabalhadores estava em ascensão e reivindicava justamente a ampliação de direitos e a liberdade de organização, que compunham uma agenda de regulação pública – embora não necessariamente estatal – do trabalho. A análise da Constituição e do período pós-Constituinte parte do entendimento de que se ao longo dos últimos 20 anos contrapuseram-se elementos herdados da regulação construída a partir dos anos 1930, tentativas de fortalecer a regulação pública do trabalho e, principalmente, tendências de flexibilização.⁵ Portanto, cabe analisar: *i*) como historicamente estruturaram-se as relações de trabalho no Brasil; e *ii*) como a Constituição posiciona-se em relação tanto a este legado histórico quanto aos movimentos que o questionaram.

4. Para dados sobre evolução da jornada de trabalho em diversos países, ver Mattos (2004).

5. Nem sempre as distinções entre cada um desses movimentos são nítidas. Como veremos, há mecanismos de flexibilização alicerçados em dispositivos já existentes na lei; da mesma forma, a defesa da regulação pública confundiu-se com a preservação de determinados dispositivos herdados da legislação varguista.

2.2 Relações de trabalho no Brasil: da Era Vargas à Constituinte

O Brasil constituiu um modelo de relações de trabalho marcado por três aspectos centrais: *i)* normatização dos direitos do trabalho pelo Estado – também referido como *modelo legislado* de relações de trabalho; *ii)* controle do conflito social, por meio da tutela dos sindicatos de trabalhadores, cuja contrapartida foi a relativa ausência de organização operária no local de trabalho e discricionariedade da empresa na fixação das condições cotidianas de trabalho; e *iii)* disponibilidade de uma ampla reserva de trabalhadores pressionando o mercado de trabalho, permitindo às empresas utilizar eficazmente a rotatividade e a ameaça de demissão para fixar salários e contornar normas trabalhistas, sendo este poder ampliado pela virtual ausência de mecanismos de proteção ao trabalhador desempregado. As origens deste modelo estão, essencialmente, no movimento de industrialização e urbanização da economia brasileira, impulsionados, na década de 1930, pela Era Vargas.

É verdade que os anos 1930 não inauguraram o reconhecimento da necessidade social de proteção ao trabalho,⁶ mas foi sem dúvida naquela década que o processo de institucionalização da regulação pública do trabalho no Brasil avançou. Segundo Biavaschi (2005, p. 122), no período 1930-1942, além de uma normalização dirigida à Seguridade Social e aos acidentes de trabalho, verificaram-se um pujante processo de institucionalização de regras de proteção ao trabalho (dirigidas à nacionalização do trabalho, às mulheres, aos menores, aos comerciantes, aos industriários, aos marítimos, aos mineiros, aos ferroviários, aos bancários, às estabilidades e ao salário mínimo); a estruturação dos aparelhos de Estado para fiscalizar e garantir a aplicação destas regras (comissões mistas, Juntas de Conciliação, inspetorias regionais, Justiça do Trabalho (JT), Conselhos Regional e Nacional do Trabalho); e a positivação de normas destinadas à organização dos trabalhadores (organização sindical, sindicato único, exigência de sindicalização para propor reclamações, representação dos trabalhadores nos pleitos trabalhistas e imposto sindical). O processo culminou na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT),⁷ de 1943, que, nesse sentido, completou uma etapa fundamental na direção da constituição do trabalhador brasileiro como sujeito de direitos.

A CLT, entretanto, criou um sistema ambíguo. Se, de uma maneira, reconheceu e regulamentou os direitos sociais do trabalho; de outra, inibiu as lutas trabalhistas e sindicais por melhores condições salariais e de trabalho, manifestando

6. Mesmo antes da Proclamação da República, no período pré-abolição, a regulação estatal do uso da mão de obra livre, que convivia com a escravidão, foi objeto de preocupação nos Códigos Criminal de 1830 e Comercial de 1850 e na Lei de Locação de Serviços – Decreto nº 2.827, de 17 de março de 1879. Além disso, ocorreram algumas tentativas do Estado de coordenar o processo de integração dos escravos em processo de alforria e dos alforriados, negros *recém-libertos* que, pela via dos pleitos judiciais, colocavam em debate temas relacionados à concretude de seus direitos. Após a abolição da escravatura, as tensões e as necessidades sociais de proteção ao trabalho se acentuaram. Geralmente pressionadas pela agitação grevista, diversas normas esparsas de proteção ao trabalho foram aprovadas na República Velha, com a criação, inclusive, do Departamento Nacional do Trabalho, em 1919, instituído para fiscalizar a aplicação das leis do trabalho. Ver Biavaschi (2005).

7. Decreto-Lei nº 5.452, editado em 1º de maio de 1943.

os traços das doutrinas corporativistas que a influenciaram. O corporativismo pode ser definido como um “sistema pelo qual a colaboração entre os agentes econômicos e profissionais é institucionalizada a partir dos interesses da nação, acima dos partidos políticos e dos grupos intermediários da sociedade civil” (SIQUEIRA NETO, 1998, p. 63). Neste enfoque, o conflito de classes é visto como prejudicial à ordem social, o que requer a intervenção do Estado para solucionar as disputas entre trabalhadores e empregadores. No caso brasileiro, a influência corporativista materializou-se na proibição de greves e *lock-outs*⁸ e no controle dos sindicatos pelo Estado. Os sindicatos só poderiam funcionar mediante autorização prévia (a *Carta Sindical*) e era permitido apenas um sindicato por área geográfica e categoria profissional – no caso de trabalhadores – ou atividade econômica – no caso dos empregadores –, configurando a denominada *unicidade sindical*, complementada pela contribuição financeira compulsória ao sindicato oficialmente reconhecido. Também era facultado ao governo intervir nos sindicatos e substituir suas direções. Além disso, os limites estreitos colocados à negociação coletiva tendiam a levar a resolução de conflitos para a JT.

No conjunto, tais normas impediam a ação autônoma dos sindicatos, subordinando-os à tutela estatal. O resultado foi o estabelecimento de uma estrutura que atuava longe do local de trabalho e que se ocupava mais dos dissídios coletivos e de funções assistenciais do que da contestação e da negociação dos aspectos cotidianos do processo de trabalho. Esta tendência acentuou-se mais ainda durante os períodos de autoritarismo político, em que os governos usavam o poder de intervenção para esvaziar os sindicatos de qualquer poder contestatório. Tal arranjo foi, todavia, incapaz de estabelecer uma ordem corporativa propriamente dita, dada a capacidade desigual do Estado em submeter as empresas a igual controle sob o qual colocava os sindicatos. Para Cardoso e Lage (2007, p. 15-16):

(...) o corporativismo vinculava “os sindicatos” ao Estado para controlá-los, e, por essa via, os trabalhadores representados por eles, que, ao serem enquadrados nas categorias profissionais oficialmente reconhecidas, ganhavam formalmente acesso aos direitos trabalhistas e sociais. Contudo, como a estrutura sindical impedia que os sindicatos organizassem trabalhadores nos locais de trabalho, e como a inspeção do trabalho foi sempre muito precária, uma proporção expressiva dos trabalhadores continuava vendendo sua força de trabalho num mercado muito pouco regulado na prática, porque os empresários operavam na estrita ilegalidade (...).

Conseqüentemente, estabeleceu-se historicamente um hiato entre a abrangência formal das normas trabalhistas e a realidade das relações de trabalho. Em primeiro lugar, porque o alcance da CLT só expandiu-se lentamente: não incluía de início os trabalhadores rurais – que eram a maioria até o fim dos anos 1950,

8. Paralisação das atividades das empresas por decisão dos empregadores ou gerentes.

e ainda representavam um terço do total em 1980. Em segundo lugar, porque ainda com a crescente urbanização e expansão do emprego na indústria, uma grande parte dos assalariados urbanos não tinha vínculo regular – com carteira assinada – e outra parcela expressiva dos trabalhadores inseria-se *por conta própria*. Isto era possível porque a rápida urbanização propiciava um grande afluxo de trabalhadores aos centros urbanos, gerando um excedente de força de trabalho que as empresas modernas não conseguiam absorver; mas também porque praticamente inexistia proteção contra o desemprego,⁹ o que permitia às empresas usar eficazmente a ameaça de demissão como mecanismo de controle do trabalho. Ao fim dos anos 1970, as taxas de rotatividade anuais, até mesmo em unidades produtivas de empresas multinacionais caracterizadas pela alta produtividade, mantinham-se entre 15% e 30% dos postos de trabalho.¹⁰

Em relação à proteção contra o desemprego, é sintomático o fato de que desde a Constituição Federal de 1946 havia a previsão de *assistência aos desempregados*, sem que isto se convertesse em qualquer medida concreta. A Lei nº 4.923, de 23 de dezembro de 1965, criou a figura do auxílio ao desempregado, mas cuja abrangência tornou-se bastante restrita em função das limitações de recursos do Fundo de Amparo ao Desempregado.

Constituiu-se, então, uma divisão peculiar entre três espaços normativos das relações de trabalho no Brasil: a lei, a negociação coletiva e a discricionariedade do empregador. A legislação, embora extensa e detalhada, não abrangia igualmente todos os trabalhadores, nem era cumprida de igual forma por todos os empregadores. Não obstante, limitava sensivelmente o campo de ação organizada dos trabalhadores, o que restringia o alcance da negociação coletiva. Na verdade, boa parte dos acordos transcreviam exatamente o texto da lei, no intuito de pactuar seu cumprimento (CARDOSO; LAGE, 2007, p. 21-22). Por fim, a discricionariedade dos empregadores continuou a ser bastante grande em determinados aspectos, particularmente no que se refere a contratação e demissão.

O resultado foi que o mercado de trabalho caracterizou-se por grande desigualdade salarial, alta rotatividade, predomínio de situações informais de trabalho e cobertura limitada dos direitos do trabalho, em virtude do grande número de trabalhadores autônomos e da exclusão inicial dos trabalhadores rurais e domésticos. Este modelo de regulação pública começou a ser contestado com a emergência do movimento de trabalhadores no fim dos anos 1970, que, além das

9. Deve-se reconhecer que, até 1966, a estabilidade decenal, prevista na Lei nº 62/1935 e, posteriormente, nos Arts. 477 e 492 da CLT, limitava, em alguma medida, a prática da rotatividade de mão de obra como forma de pressionar os salários para baixo. A partir de 1966, entretanto, com a criação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), pela Lei nº 5.107/1966, tornou-se mais fácil e menos dispendioso para as empresas a demissão de empregados, possibilitando a formação e o recurso a imensas reservas flutuantes de mão de obra, às quais recorrem para rebaixar o nível salarial (IPEA, 2008).

10. Dado extraído de Humphrey (1982).

reivindicações salariais e do cumprimento das normas trabalhistas, passa a lutar pela autonomia dos sindicatos e pelo fortalecimento da negociação coletiva e da organização de trabalhadores no local de trabalho.

2.3 Constituição: o que de fato mudou?

A CF/88 implicou novidades para a estruturação do mundo do trabalho no Brasil em pelo menos três grandes aspectos. O primeiro foi a constitucionalização e a extensão dos direitos dos trabalhadores assalariados, consubstanciada no Art. 7^º. O segundo foi a ruptura, ainda que parcial, com a tutela da representação sindical, na medida em que terminou com as prerrogativas do Estado de intervir nos sindicatos e autorizar o funcionamento de novas entidades de representação. O terceiro aspecto está ligado à formação de um sistema público de emprego voltado para assistir os trabalhadores desempregados, uma vez que a Constituição criou os dispositivos que deram base à criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

Embora todas as Constituições desde 1934 incluíssem dispositivos com garantias mínimas para os trabalhadores, a CF/88 destacou-se pelo detalhamento, ao incluir 34 incisos no seu Art. 7^º. Entre estes, alguns se referem a direitos anteriormente assegurados em legislação ordinária, acolhidos pela CF/88, tais como: a aposentadoria; o seguro-desemprego, em caso de desemprego involuntário; o FGTS; o salário mínimo, nacionalmente unificado; o piso salarial proporcional a extensão e complexidade do trabalho; o 13^º salário com base na remuneração integral ou no valor da aposentadoria; o repouso semanal remunerado, preferencialmente aos domingos; o gozo de férias anuais remuneradas, entre outros. Mas os avanços na regulação pública do trabalho não se restringiram à constitucionalização dos direitos que já estavam garantidos via legislação ordinária. A CF/88 também:

- Ampliou o prazo da licença-maternidade de 90 para 120 dias.
- Instituiu a licença-paternidade.
- Estipulou o acréscimo de um terço do salário normal à remuneração de férias.
- Instituiu adicionais salariais, especialmente de penosidade.
- Garantiu o aviso prévio proporcional ao tempo de serviço, sendo no mínimo de 30 dias.
- Ampliou a remuneração mínima das horas extras de 120% para 150% do salário normal.
- Reduziu a jornada semanal máxima de 48 para 44 horas.
- Aumentou a multa por dispensa sem justa causa de 10% para 40% do montante devido do FGTS.

- Garantiu a estabilidade no emprego da mulher gestante.
- Determinou a redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança.
- Garantiu a estabilidade do trabalhador eleito para a Comissão Interna de Prevenção de Acidentes (Cipa), o que antes só era assegurado ao dirigente sindical.

Tão importante quanto a constitucionalização e a extensão dos direitos dos trabalhadores foi o fato de que estes constaram do capítulo referente a direitos e garantias fundamentais, e não do da ordem social e econômica, como nas Constituições anteriores. Este fato denota uma mudança de percepção a respeito da natureza das garantias trabalhistas, transitando de um instrumento de enquadramento das relações de trabalho para um conjunto de direitos inalienáveis do trabalhador, independentemente da vontade do Estado ou do legislador ordinário.¹¹

Ressalte-se que, além de expandir os direitos dos trabalhadores assalariados, a Constituição também diminuiu as assimetrias entre os trabalhadores, ao equiparar explicitamente os trabalhadores urbanos e rurais, assim como os trabalhadores permanentes e avulsos. No caso dos trabalhadores domésticos, porém, não houve equiparação total, permanecendo estes privados do direito ao seguro-desemprego, ao FGTS, à remuneração adicional por trabalho noturno, ao salário-família e ao seguro contra acidentes de trabalho.¹²

A importância da Constituição não se esgota, contudo, nas garantias que manteve e expandiu de forma explícita. À medida que a Carta constitucional também abria a possibilidade de expansão e atualização destes direitos por meio da negociação coletiva entre trabalhadores e empresas, as garantias contidas no Art. 7º representariam, a princípio, um patamar mínimo e comum a todos os trabalhadores.

Apesar disso, o resultado final da Constituinte esteve longe de responder a todos os anseios do movimento de trabalhadores na época. No referente à jornada de trabalho, a proposta inicial que constava no anteprojeto previa a redução para 40 horas semanais. A redução foi menor e acompanhou o resultado obtido nas greves ocorridas nos anos anteriores.

11. A importância da inclusão dos direitos dos trabalhadores entre os *direitos e garantias fundamentais* é ilustrada pelo fato de que, para determinada corrente, isto lhes confere *status* de cláusula pétrea, ou seja, são direitos intocáveis que formam o núcleo da Constituição. Neste sentido, conforme afirma o Art. 60, § 4º, inciso IV, da CF/88, não serão objeto de deliberação a proposta de emenda que tenha o escopo de abolir tais direitos e garantias individuais. Existem autores, entretanto, que alegam que os direitos elencados no Art. 7º não fazem parte dos direitos e das garantias individuais dispostos no Art. 5º, não gozando, portanto, da proteção contida no Art. 60.

12. A partir de fevereiro de 2001, uma Medida Provisória (MP) – posteriormente convertida na Lei nº 10.208 – criou a possibilidade das(os) empregadas(os) domésticas(os) terem acesso ao FGTS e ao seguro-desemprego; porém, condicionou este acesso à decisão facultativa do empregador recolher a contribuição ao FGTS.

Da mesma forma, foram derrotadas propostas referentes à garantia contra demissão imotivada e ao direito de greve. No primeiro caso, o Art. 7º manteve a ideia de que a proteção contra a demissão arbitrária limita-se à indenização – que, por sua vez, estaria consubstanciada na multa aplicada sobre o valor do FGTS. Com exceção da majoração do valor da multa, tal arranjo é idêntico ao disposto pela reforma de 1966, que extinguiu a estabilidade para os trabalhadores com mais de dez anos de serviço. O texto constitucional não incluiu nenhuma limitação expressa ao poder de demitir das empresas, o que na prática permitiu que altas taxas de rotatividade e oscilação dos empregos continuassem a se verificar.

No segundo caso, a limitação não adveio estritamente do texto constitucional, mas da legislação posterior e da interpretação desta pelo Poder Executivo e pela JT. O Art. 9º assegurou o direito de os trabalhadores entrarem em greve no momento e pelo motivo que considerassem oportuno, afastando, assim, qualquer julgamento quanto ao *mérito* deste direito; as únicas ressalvas foram a manutenção de serviços essenciais à comunidade e a responsabilidade legal por *abusos*. Fechou-se, portanto, a possibilidade de declarar uma greve *ilegal*, como antes. Porém, a Lei nº 7.783/1989, aprovada oito meses após a Constituição, embasou um entendimento bastante restritivo do texto constitucional. Entre outras disposições, continha a previsão de que se pudesse declarar uma greve como *abusiva* caso se mantivesse a paralisação após uma decisão da JT, além de uma definição um tanto ampla de *serviços essenciais* para incluir também a manutenção de bens, máquinas e equipamentos deterioráveis, bem como os fundamentais para a retomada de atividades da empresa após a greve. Por fim, manteve a necessidade de comunicação prévia de 72 horas. Em suma, a lei expôs uma série de ressalvas ao exercício do direito de greve, indo além do que a Constituição havia estipulado e reafirmando limitações típicas do ordenamento anterior, vigente durante a ditadura militar.

No que tange à representação coletiva, embora o Art. 8º se comprometesse com a liberdade sindical, mantinha igual estrutura a criada pela legislação dos anos 1930, subsistindo os dispositivos referentes à unicidade sindical e à contribuição compulsória. Gerou-se, a partir de então, uma situação esdrúxula, pela qual a criação de sindicatos é livre, no sentido de não depender mais de autorização prévia do Ministério do Trabalho (MTb) – hoje Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) –, mas continua sendo vedado caso já exista uma entidade representando a categoria naquela base territorial. Assim, a criação de novos sindicatos ocorreu pela fragmentação de categorias profissionais, o que em muitos casos apenas acentuou a falta de representatividade das entidades e multiplicou conflitos de *jurisdição*.

A Constituição produziu um avanço quanto ao instituto da substituição processual, previsto no inciso III do Art. 8º. Este dispositivo permite aos sindicatos representar os trabalhadores individuais na defesa dos direitos e dos interesses coletivos

e individuais em processos administrativos e judiciais. Constitui-se, portanto, em um instrumento que amplia as prerrogativas do sindicato ao favorecer a *coletivização* das ações. Não obstante, a substituição processual teve seu alcance restrito durante anos por conta de uma interpretação do Tribunal Superior do Trabalho (TST), expressa no Enunciado nº 310, que admitia a substituição processual apenas para os associados e em alguns tipos de ações. Este enunciado só foi cancelado em 2005.

No que se refere à proteção aos desempregados, a Constituição instituiu dois elementos vitais para a formação de um sistema público de emprego. O primeiro foi incluir o seguro-desemprego aos direitos sociais dos trabalhadores expressos no Art. 7º. Apesar de a Constituição de 1946 já prever a assistência ao desempregado como um preceito da legislação trabalhista, tal fato nunca havia se traduzido em um programa abrangente. Ao torná-lo um direito e integrá-lo, no Art. 201, aos demais benefícios da Previdência Social, a CF/88 contribuiu para tornar o seguro-desemprego mais do que uma mera intenção.

Decorre disso a importância do segundo elemento – o financiamento. A primeira tentativa de criação de um seguro para o trabalhador desempregado foi feita apenas em 1965, com a Lei nº 4.923; no entanto, seu alcance acabou por ser muito limitado pela falta de recursos suficientes e da restrição de critérios de acesso (CARDOSO JR. *et al.*, 2006). Em fevereiro de 1986, no âmbito do Plano Cruzado, o governo federal instituiu um programa de seguro-desemprego, mas ainda sem descrever uma fonte específica de recursos, e mais uma vez adotando critérios restritivos que se traduziam em baixa cobertura. O Art. 239 da CF/88 estipulou que a arrecadação das contribuições ao Programa de Integração Social (PIS)/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), em vez de ser acumulada com o objetivo de formação de patrimônio individual do trabalhador, passaria a financiar o programa do seguro-desemprego e do abono salarial, este último restrito aos trabalhadores que tivessem recebido até dois salários mínimos mensais no ano anterior. Adicionalmente, pelo menos 40% da arrecadação destas contribuições seria destinada ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Posteriormente, a Lei nº 7.998/1990 criou o FAT, cujas receitas viriam não apenas das contribuições mencionadas, mas também dos retornos dos empréstimos feitos com seus recursos. Além disso, esta lei permitiu que o FAT financiasse não apenas o pagamento dos benefícios, mas também os serviços de intermediação de mão de obra e qualificação profissional. Em conjunto, a elevação do seguro-desemprego à condição de direito e a constituição do FAT lançaram a base para a formação do sistema público de emprego do Brasil na sua atual arquitetura.

Houve também dispositivos que, apesar de constarem no texto constitucional promulgado, não foram regulamentados, permanecendo inócuos até hoje. É o caso da previsão contida no Art. 11, acerca da representação direta de trabalhadores

junto a empresas com mais de 200 empregados. Salvo alguns acordos no setor automotivo, este mecanismo não saiu do papel. O mesmo fato aconteceu com o inciso XXVII, do Art. 7º, que assegura aos trabalhadores “proteção em face da automação, na forma da lei” (BRASIL, 1988). Até mesmo um dispositivo bastante concreto como a cobrança de uma contribuição adicional para as empresas cuja taxa de rotatividade excedesse a do setor, prevista no Art. 239, § 4º, nunca entrou em vigor em função da ausência de uma lei complementar (LC).

Portanto, de modo geral, a Constituição promoveu avanços importantes na direção da regulação pública do trabalho. Entretanto, tais avanços foram limitados no sentido de modificar os três aspectos da regulação do trabalho vigente no Brasil. Tornou os sindicatos livres do controle do Estado, mas manteve a estrutura sindical herdada da Era Vargas, além de várias restrições ao direito de greve. Em consequência, a normatização das relações de trabalho não assumiu um desenho mais pactuado e marcado pela negociação coletiva; ao contrário, permaneceu marcada pela ausência dos sindicatos no local de trabalho, pelo descumprimento disseminado da legislação trabalhista e pelo crescente número de litígios judiciais. Sem dúvida, a CF/88 criou os elementos para a configuração de um sistema público de emprego,¹³ mas não colocou limites à demissão arbitrária; o desemprego recorrente continuou a ser a regra para a maioria dos trabalhadores assalariados. Por fim, equiparou trabalhadores rurais e urbanos e ampliou os direitos dos domésticos, mas não tratou das questões relacionadas à existência de um amplo contingente de trabalhadores autônomos à margem das relações assalariadas – por exemplo, como garantir para estes condições mínimas de seguridade. Nesse sentido, as mudanças trazidas pela Constituição não foram plenamente capazes de propiciar uma ruptura com o legado histórico das relações de trabalho, nem tampouco criaram para o universo de trabalhadores um anteparo contra as vicissitudes do mercado de trabalho. A regulação pública continuaria frágil nos anos seguintes e, portanto, incapaz de assegurar os direitos do trabalho ao conjunto dos trabalhadores, enquanto se fortalecia o movimento de flexibilização que questionaria grande parte desta regulação.

3 O PERÍODO PÓS-CONSTITUINTE: PROPOSTAS DE REFORMA E FLEXIBILIZAÇÃO

Conforme destacado na seção anterior, a CF/88 representa, de forma geral, um avanço na direção da regulação pública do trabalho no Brasil. O que não significa, entretanto, que não tenham sido incluídos ao texto constitucional dispositivos contrários a este objetivo. Dos embates políticos experimentados na Assembleia Constituinte, não saíram teses vencedoras e perdedoras, mas um pacto possível, no contexto de luta pela redemocratização do país.

13. Isso não significa que esse sistema seja efetivo; na verdade, sua formação tardia – tomando como exemplo os sistemas públicos de emprego dos países centrais criados em época de pleno emprego – e incompleta – centrando-se no pagamento de benefícios – implicou severos limites à sua efetividade. A este respeito, ver Cardoso Jr. *et al.* (2006).

Como resultado, logo após a promulgação da Constituição, as disputas políticas em torno do arcabouço normativo trabalhista continuaram. Os embates entre os sindicalistas, o empresariado e o governo, entre outros atores relevantes, giraram em torno da interpretação, da regulamentação e, até mesmo, da reforma do texto constitucional. Segundo a crítica que conquistou maior poder de vocalização na mídia, a excessiva proteção ao trabalhador conferida pela CF/88 estava na contramão da tendência flexibilizadora que imperava nos países centrais, o que elevava demasiadamente o custo do trabalho no Brasil e comprometia a competitividade dos produtos nacionais no exterior. Forças políticas mais à esquerda, por sua vez, argumentavam que a consagração do princípio da liberdade sindical e a eliminação dos mecanismos de intervenção na vida política e administrativa dos sindicatos não foram suficientes para romper definitivamente com os fundamentos do modelo sindical até então vigente. Lutavam, assim, por um regime de efetiva liberdade sindical, apoiada em sólida legislação de sustento.

Aos embates existentes desde a década de 1980, somaram-se novas ou renovadas disputas no contexto das grandes transformações econômicas que ocorreram ao longo da década de 1990 no país. O fortalecimento da integração da economia brasileira à ordem mundial capitalista, concretizada por meio de um abrupto processo de abertura comercial e financeira,¹⁴ impactou significativamente a estrutura produtiva brasileira. De uma perspectiva, expôs o setor produtivo nacional, especialmente a indústria, a uma concorrência predatória, o que provocou o fechamento e a desnacionalização de parte do aparelho produtivo. De outra, alavancou um intenso processo de reestruturação produtiva nas empresas que se mantiveram instaladas no Brasil, centrado na incorporação de tecnologias e desenhos organizacionais flexíveis e no enxugamento da mão de obra. Neste novo cenário, o discurso de que a modernização da regulação das relações de trabalho havia tornado-se imperativo foi rapidamente obtendo espaço no governo e em diversos setores da sociedade, fortalecendo a pressão do empresariado nacional pela flexibilização da legislação trabalhista.

Assim, se durante a Assembleia Constituinte o clima de redemocratização foi favorável à regulação pública do trabalho, após a promulgação da nova Carta, e antes que muitos destes direitos fossem regulamentados, intensificou-se uma reação conservadora com o objetivo de ampliar o grau de flexibilidade das relações de trabalho no Brasil. Diante desta ofensiva, as lideranças políticas resistentes ao ideário da flexibilização passaram a adotar uma estratégia defensiva apegada aos avanços conquistados pela CF/88 e evitando retrocessos.

14. A acelerada abertura comercial ocorreu via redução de barreiras não tarifárias – por exemplo, a revogação do Anexo C, lista com milhares de produtos proibidos de ser importados em razão da produção de similares pelas empresas nacionais – e tarifárias – as tarifas médias de importação caíram de 41%, em 1988, para 14,2%, em 1994. Com relação à abertura financeira, Carneiro (2002) indica também dois principais mecanismos: o aumento da conversibilidade da conta de capital do balanço de pagamentos, que se traduz em mais facilidade com que são permitidas as entradas e as saídas de capitais de não residentes e residentes e a desnacionalização do sistema bancário.

De forma geral, a reação conservadora contou com a participação ativa e decisiva do Poder Executivo federal, que, por meio de instrumentos normativos dos mais diversos, capitaneou as tentativas de flexibilizar a legislação trabalhista. Entretanto, tal processo não foi isento de ambiguidades e resistências por parte dos mais variados atores relevantes. Adesões e tensões foram verificadas no âmbito dos sindicatos dos trabalhadores e patronais, das associações de advogados, procuradores e magistrados do trabalho e, até mesmo, da burocracia do MTE.

Como resultado, parece evidente que houve nos últimos 20 anos um afrouxamento das amarras que regulam a relação capital – trabalho no Brasil, ampliando o poder das empresas na determinação das condições de uso, contratação e remuneração do trabalho. Há de se mencionar, entretanto, que as permanentes reações e tensões limitaram o alcance das medidas de flexibilização pretendidas, tendo-se praticamente mantido intocado o texto constitucional.

Efetuada esta breve introdução, a subseção 3.1 resgatará a discussão teórica ocorrida ao longo dos anos 1990 e 2000 em torno da flexibilização das relações de trabalho, com o objetivo de situar o leitor no debate. A subseção 3.2 recuperará a história recente sobre as inúmeras tentativas – frustradas ou não – de reformas gerais ou pontuais no modelo de relações de trabalho brasileiro, em um esforço de contextualizá-las no cenário político-econômico. Por fim, a subseção 3.3 discutirá as mudanças mais significativas na direção da flexibilização trabalhista, evidenciando que apesar de as medidas terem sido pontuais, estas alteraram decisivamente o funcionamento do mercado de trabalho brasileiro.

3.1 Perspectivas acerca da flexibilização

3.1.1 A perspectiva pró-flexibilização

Segundo a visão que se tornou predominante no período pós-Constituinte, as grandes transformações econômicas ocorridas no Brasil na década de 1990 tornaram imperiosa uma série de reformas, entre estas, a trabalhista. O Brasil estava se inserindo no mundo globalizado. Para alcançar uma integração com o resto do mundo em posição favorável, precisaria modernizar suas instituições, regulamentações e formas de intervenções no mercado de trabalho. Estas mudanças deveriam aumentar a eficiência de nossa economia, assegurando ganhos de produtividade essenciais para a concretização do potencial de desenvolvimento do país.

O diagnóstico era de que o sistema de relações de trabalho brasileiro era obsoleto e representava um obstáculo ao processo de desenvolvimento. Como crítica geral, argumentava-se que a base do código trabalhista – a CLT de 1943 – tem como princípio básico um Estado benevolente, que regula quase todos os aspectos

das relações de emprego, permitindo pouco espaço para as negociações entre trabalhadores e empregadores. Isto tornaria o mercado de trabalho pouquíssimo flexível diante de condições específicas, acarretando ineficiência, baixos níveis de produtividade e perda de competitividade sistêmica.

Para os defensores dessa perspectiva, a estabilização dos preços pós-Plano Real ampliou ainda mais a rigidez do mercado de trabalho. A inflação era um instrumento que mantinha os salários reais flexíveis, facilitando ajustes por parte dos empregadores em resposta às contrações econômicas. Quando tal canal de ajuste ficou mais estreito, empregadores tiveram que responder a conjunturas desfavoráveis eliminando empregos, uma vez que reduções de salários nominais não são permitidas pela legislação trabalhista brasileira, salvo disposto em acordo ou convenção coletiva.

Assim, no novo contexto econômico, a capacidade de geração e manutenção de postos de trabalho pela economia foi atribuída, cada vez mais, à necessidade de adoção de uma flexibilização da legislação trabalhista, favorecendo a livre negociação entre capital e trabalho. Segundo os defensores deste modelo de regulação do trabalho, apenas de tal forma garantir-se-ia um ambiente favorável ao investimento privado, encurtando a transição do país para uma economia aberta e competitiva. A degradação dos resultados do mercado de trabalho na década de 1990 seria indicativa da inadequação das normas vigentes e da urgência cada vez maior da Reforma Trabalhista.

Um dos principais pontos levantados pelos defensores da flexibilização diz respeito à magnitude dos encargos sociais existentes no Brasil. Na verdade, a discussão sobre os encargos sociais e a proporção que representam da folha de pagamento das empresas é bastante controversa. Segundo Cacciamali (1993, p. 13), os conceitos de encargos sociais são tão díspares que, dependendo da ótica do observador, justificam conclusões que indicam pesos entre 20% e 215% dos salários. Estas diferenças de valores dizem respeito a diferentes conceitos que os autores utilizam não só sobre o que é considerado encargo, mas também sobre o que é considerado salário.¹⁵ De todo modo, desconsiderando tais divergências, o argumento comumente utilizado pela corrente pró-flexibilização é o de que o peso dos encargos sociais no Brasil é excessivo, além de inflexível no caso de conjunturas desfavoráveis.

15. Esquemáticamente, autores que concluem que o percentual de encargos sociais no Brasil é elevado consideram como salário apenas a remuneração recebida pelas horas efetivamente trabalhadas. Assim, a base de cálculo exclui do salário contratual a parte relativa ao descanso semanal remunerado, aos dias de férias e feriados, ao 13º salário, aos dias de afastamento por motivos de doença pagos pelas empresas, ao aviso prévio e à despesa por rescisão contratual, considerando todos estes itens como encargos sociais. Já os autores que se opõem à interpretação entendem que salário é a remuneração total recebida integral e diretamente pelo trabalhador como contraprestação pelo seu serviço ao empregador, incluindo o salário contratual recebido mensalmente, as férias, o 13º, um terço de férias, o FGTS e o salário recebido eventualmente como verbas rescisórias. Nesta visão, os encargos sociais restringem-se, portanto, às contribuições sociais incidentes sobre a folha de pagamentos pagas pelas empresas que não se reverterem em benefício direto e integral do trabalhador: Instituto Nacional do Seguro Nacional (INSS), salário-educação, seguro contra acidentes do trabalho e contribuições repassadas ao Serviço Social da Indústria (Sesi)/Serviço Social do Comércio (Sesc)/Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai)/ Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac),/Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incrá)/Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) (DIEESE, 2006).

Para Pastore (1994), por exemplo, o peso dos encargos sociais atinge 102% do salário. Camargo (1996), outro representante da vertente de pensamento pró-flexibilização, afirma que os custos não salariais correspondem a aproximadamente 90% do salário total de um trabalhador. Frente a esta realidade, as empresas teriam duas opções: ou uma atitude conservadora na criação de novos postos de trabalho ou a alternativa de utilização de mão de obra informalmente contratada. Em outras palavras, a legislação trabalhista vigente seria responsável por uma restrição à geração de empregos e pelo avanço da informalidade no mercado de trabalho.

Ademais, os mais prejudicados pela legislação trabalhista seriam justamente os trabalhadores mais desfavorecidos. Isto porque quanto mais baixa a produtividade do trabalhador, mais onerosa seria a legislação para o empregador. Para trabalhadores com produtividades relativamente altas, a legislação não seria tão problemática, uma vez que os empregadores podem ajustar o nível salarial de forma que o valor total da remuneração – salário mais benefícios não salariais – seja apropriado.

Esse argumento também é levantado para destacar as supostas ineficiências causadas pela política de salário mínimo. Ao estabelecer um patamar mínimo de remuneração para o mercado de trabalho, o governo estaria prejudicando os trabalhadores cuja produtividade do trabalho não garante o pagamento de um salário mínimo acrescido dos benefícios não salariais. Sob tais circunstâncias, estes trabalhadores seriam cada vez mais compelidos a entrar no mercado informal. De acordo com Camargo, como o contrato legal não pode estipular uma remuneração inferior ao salário mínimo, quando o salário de mercado está 1,9 aquém do salário mínimo, a rigidez do salário nominal tem idêntico efeito para os custos reais de mão de obra; “assim, o único meio de tornar flexíveis esses custos é através de contratos de trabalho ilegais” (1996, p. 19).

Nesse sentido, o mercado informal representaria o dinamismo do mercado de trabalho caso este não fosse sufocado pela rigidez das leis e das instituições que o regulam. Se o salário mínimo é estabelecido em níveis acima do equilíbrio, estas leis seriam simplesmente ignoradas pelo mercado informal. Similarmente, se a jornada semanal de trabalho for especificada em número de horas irrealisticamente baixa, empregadores e trabalhadores concordariam em aumentá-la, anulando o efeito da lei. Se os impostos sobre a folha de pagamento são estabelecidos em níveis altos, e se os programas que estes financiam forem mal desenhados, trabalhadores e empregadores *conspirariam* para evitar pagá-los. Assim, um dos resultados de normas inadequadas é uma capacidade insuficiente de fazê-las valer, o que alimentaria o mercado de trabalho ilegal, não regulado ou informal (AMADEO; GILL; NÉRI, 2000).

Néri (2006, p. 20) é ainda mais incisivo sobre o efeito negativo dos encargos sobre a folha de pagamento sobre a formalidade. Em suas palavras:

A informalidade é mais freqüente e crônica do que o desemprego. Do ponto de vista individual, o desemprego é, na média, uma crise passageira. O aviso prévio, o FGTS e o seguro-desemprego amenizam os efeitos de curto prazo da perda de emprego formal. Por outro lado, não existe “seguro-informalidade”, ou nada parecido. Na verdade, a informalidade constitui o “colchão” que alivia choques trabalhistas adversos naqueles que não podem se dar ao luxo de ficar buscando uma ocupação melhor. (...) A própria estrutura de custos e benefícios associados à legislação trabalhista e previdenciária levam a informalidade como modalidade de evasão fiscal. Essa informalidade voluntária deve ser combatida com a incorporação de incentivos “corretos” na legislação que incentivem a formalização.

Outro motivo para o alto grau de informalidade no mercado de trabalho brasileiro seria que os trabalhadores não percebem – corretamente, segundo Camargo – uma ligação direta entre a contribuição presente e os benefícios a ser auferidos no futuro. Para o autor, a contribuição para a Seguridade Social poderia, em princípio, reverter em benefício do trabalhador, quando este se aposentasse. Além disso, o acesso ao Sistema Único de Saúde (SUS) poderia limitar-se apenas aos trabalhadores formais e suas famílias. Entretanto, a partir da CF/88, seu acesso tornou-se universal e todos os trabalhadores passaram a ter direito a uma pensão mínima de um salário mínimo ao atingirem 65 anos de idade, independentemente de terem contribuído para o sistema ou não. Como consequência, no caso dos trabalhadores que recebem algo próximo do salário mínimo, a contribuição previdenciária de cada trabalhador converteu-se em um imposto sobre a renda.

Pelos cálculos de Camargo, aproximadamente 35% do custo da mão de obra não revertem diretamente para o trabalhador ou para o empregador. Dessa forma, há um incentivo para que ambos deixem de cumprir a legislação e dividam esta diferença entre si. Assim, se o contrato não for assinado, o empregador não só pode pagar um salário mais alto ao trabalhador, como ainda ter um custo mais baixo de mão de obra.

Trabalhadores poderiam, ainda, optar pela informalidade porque esta situação, supostamente, permitiria maior independência, por exemplo. Este argumento é particularmente utilizado para o caso da inserção das mulheres no mercado de trabalho, que vem crescendo significativamente desde a década de 1970. Entende-se que as mulheres procuram com alguma frequência empregos mais flexíveis, de tempo parcial, menos orientados para a construção de uma carreira, o que lhes permitiria não descuidar das responsabilidades domésticas. Como a atual legislação trabalhista não oferece ensejo para que alguns direitos sejam negociados – nem mesmo por mútuo consentimento –, a estratégia para estes casos também seria a informalidade.

A atuação da JT também é alvo de críticas por parte dos autores pró-flexibilização. De forma geral, argumentam que além de as leis trabalhistas terem um viés pró-trabalhador, este órgão o reproduz em seus processos e veredictos. O que estimula trabalhadores a procurarem demasiadamente os tribunais para resolverem conflitos trabalhistas, principalmente porque o trabalhador não precisa pagar os custos judiciais e, também, porque o ônus da apresentação de provas é dos empregadores.

A utilização excessiva das vias judiciais, entretanto, impõe para esses autores custos diretos e indiretos aos usuários. Os custos diretos dos litígios mais frequentes são as taxas pagáveis ao Estado e aos advogados, que são suportados pelas empresas. Entre os custos indiretos, argumenta-se que o litígio frequente implica que os custos de mão de obra, no que se refere ao pagamento futuro de multas e honorários advocatícios, são sempre incertos para os empregadores. Tal intervenção do Judiciário, portanto, criaria ambiguidades futuras, exacerbando o problema da incerteza sobre os custos totais do trabalho. Frente à incerteza, os empregadores tornar-se-iam mais cautelosos na contratação de novos trabalhadores, aumentando a triagem e os custos de contratação (BANCO MUNDIAL; IPEA, 2002).

Camargo também enxerga incentivos para que o trabalhador, quando demitido, acione o empregador na JT. Segundo o autor, é por isso que, enquanto permanece empregado, o trabalhador aceita as condições de serviço estipuladas pelo empregador, inclusive quando não as considera justas. Transcorrido algum tempo, se é demitido ou acha que pode encontrar um novo emprego com facilidade, força a demissão e entra com uma ação contra o empregador na JT. Na audiência de conciliação, o empregador apresenta sua contraproposta. Como o processo é demorado, o trabalhador é incentivado a negociar com o empregador e a aceitar uma contraproposta, ainda que esta não satisfaça todos os requisitos legais do contrato de trabalho. Por sua vez, é comum também que trabalhadores inflacionem seus pedidos, já prevendo que alguns direitos não serão garantidos pela negociação.

O resultado é que a maioria das ações encerra-se na fase da conciliação, nunca indo a julgamento, até mesmo quando as condições mínimas de trabalho previstas em lei não são garantidas, já que podem ser negociadas pelo processo descrito. Ou seja, o empregador também tem forte incentivo para desrespeitar as leis e/ou cláusulas do contrato de trabalho, uma vez que sabe que, quando acionado na justiça, poderá pagar apenas uma fração do custo total por meio da negociação.

Portanto, esses autores defendem que as instituições e as normas trabalhistas criam um incentivo para que os empregadores somente paguem os direitos do trabalhador diante da justiça, e os trabalhadores desejem ser demitidos para receber

pelo menos parte destes direitos. Ou seja, a despeito do grande volume de normas e restrições previstas pelo arcabouço normativo trabalhista, as relações de trabalho no Brasil seriam, ainda assim, negociáveis. O problema seria que o local de negociação é a vara do trabalho, após a demissão do empregado, e não o local de trabalho, enquanto o empregado ainda está trabalhando.

Essa situação reduz, portanto, o tempo da relação de trabalho, desincentivando investimentos em capital humano por parte dos empregadores e trabalhadores. Neste sentido, o alto grau de rotatividade da força de trabalho brasileira não seria uma expressão da flexibilidade do mercado de trabalho – como argumentam os grupos contrários às medidas de flexibilização –, mas um sintoma do baixo nível de investimento em capital humano (AMADEO; GILL; NÉRI, 2000).

Duas importantes instituições reforçariam ainda mais essa alta rotatividade da mão de obra no Brasil: os mecanismos de seguro-desemprego e indenização por afastamento do emprego. No caso do primeiro, patrão e empregado podem entabular negociações para que este último seja demitido do emprego com carteira e readmitido ilegalmente pelo mesmo empregador, ou por outro, sem a assinatura do contrato de trabalho, durante o período em que estiver recebendo o seguro. Assim, como os instrumentos de fiscalização do referido tipo de fraude são praticamente inexistentes no país, o trabalhador receberia o salário do empregador e o benefício, enquanto o empregador eximir-se-ia de pagar as contribuições sociais.

No caso da indenização por afastamento do emprego, são três os principais direitos a que os trabalhadores têm por ocasião da rescisão. Em primeiro lugar, devem ser avisados sobre a rescisão com um mês de antecedência, recebendo salário integral e dispondo de duas horas diárias para procurar outro emprego (aviso prévio). Em segundo lugar, o trabalhador pode sacar o valor depositado na sua conta do FGTS, para a qual o empregador contribui com 8% do salário por mês, com taxa de rendimento de 3% garantida pelo governo. Além disso, se a rescisão ocorreu sem justa causa, o empregador deve pagar uma indenização ao trabalhador correspondente a 40% do total dos depósitos realizados na conta do FGTS durante o contrato de trabalho.¹⁶ Assim, segundo documento do Banco Mundial e Ipea (2002, p. 36), “os trabalhadores respondem a esses incentivos da mesma forma que qualquer pessoa racional o faria: eles induzem demissões após o acúmulo desses direitos rescisórios”. Isto porque “a rescisão nem sempre é uma tragédia. Em boas condições econômicas, pode até ser uma verdadeira benção”.

16. A partir de 28 de setembro de 2001, a indenização a título de multa rescisória nas dispensas sem justa causa elevou-se de 40% para 50%, das quais 40% mantiveram-se direcionadas ao empregado demitido e 10% passaram a ser contribuição social. Tal alteração da multa rescisória efetuou-se pela Lei nº 110/2001, de 11 de junho de 2001, e pelo Decreto nº 3.914, de 11 de setembro de 2001, que objetivaram estabelecer as condições de financiamento para o pagamento das importâncias devidas aos trabalhadores pela não aplicação correta dos índices inflacionários nos anos dos Planos Verão e Collor I.

Portanto, combinados, esses mecanismos representam uma gratificação por demissão, que estimulam a rotatividade. Camargo afirma também que seria de se esperar que os trabalhadores forcem sua demissão, ou tentem negociá-la com os empregadores, em períodos de crescimento econômico, para receber a gratificação. Como os empregadores sabem que isto ocorrerá, não investem no treinamento e na qualificação de sua mão de obra, pois o risco de perder o investimento em função do afastamento do empregado é muito alto.

A partir desse diagnóstico geral do funcionamento das instituições e do mercado de trabalho, são muitas as proposições de reformas oferecidas pelos autores que defendem a flexibilização das relações de trabalho. De forma geral, estas objetivam tornar o mercado de trabalho menos rígido, de modo a evitar constrangimentos à geração de empregos. Pretendem, ainda, reduzir, ou, até mesmo, inverter os incentivos à rotatividade e à informalidade criados para trabalhadores e empregadores. Concretamente, todas as medidas que facilitam a contratação e a demissão, flexibilizam a jornada de trabalho e a remuneração, além da desoneração da folha de pagamento, dirigem-se ao encontro dos objetivos de modernização da legislação trabalhista, segundo a concepção de modernização defendida por estes autores. Propostas para a desvinculação do acesso ao FGTS da demissão do trabalhador, ou, até mesmo, o fim deste fundo, aparecem recorrentemente também, assim como o constante ataque à política de salário mínimo nacional, conforme aparece na citação a seguir, do Banco Mundial e Ipea (2002, p. 33-34):

Para o Brasil, a melhor forma de ajudar os segmentos mais fracos da população é reduzir progressivamente essas imposições (salário-mínimo e benefícios não-salariais). É necessário coibir os aumentos do salário-mínimo e reduzir gradualmente os benefícios não-salariais exigidos por lei. (...) As imposições mínimas são muito altas. Restringir essas imposições seria a forma mais certa de reduzir a informalidade entre os hipossuficientes, mitigar os litígios trabalhistas e elevar a produtividade, o emprego e a estabilidade.

Questão-chave e comum em todas as proposições pró-flexibilização diz respeito à possibilidade de prevalência do negociado sobre o legislado. Para tal vertente de pensamento, a negociação de direitos individuais por empresas por meio de contratos coletivos estimularia as negociações no local de trabalho, permitiria ajustes da situação do trabalho de acordo com a realidade de cada empresa e da conjuntura econômica e promoveria a transferência da negociação dos direitos individuais dos trabalhadores da JT para a empresa. Segundo Camargo (1996, p. 43), o objetivo da mudança seria

(...) aumentar o controle do trabalhador sobre o seu emprego e criar incentivos para que as negociações ocorram no local de trabalho, enquanto a relação de trabalho está em andamento, e não na Justiça do Trabalho, depois que a relação já foi rompida, pela demissão do trabalhador.

O documento do Banco Mundial e Ipea (2002, p. 31) retrata muito bem a centralidade desta medida para os adeptos da flexibilização das relações trabalhistas:

A proposta mais séria surgida nos últimos tempos para tornar o mercado de trabalho brasileiro mais flexível é a recente iniciativa de permitir que acordos coletivos suplantem as disposições da CLT. Em termo simples, a proposta autorizaria os sindicatos a negociar condições salariais e de emprego “independentemente”, ou seja, sem os obstáculos impostos pelo código trabalhista em relação ao contrato individual de trabalho e sem as limitações presentes em seus próprios acordos anteriores. O objetivo dessa proposta é fazer os contratos refletirem condições específicas da empresa empregadora, desobrigando as empresas e os trabalhadores de seguir o modelo rígido e geral do salário-mínimo.

3.1.2 A perspectiva contrária à flexibilização

No outro polo do debate estão os autores que acreditam que avanços na direção da flexibilização das relações de trabalho, em vez de elevar a produtividade, o emprego e a estabilidade, acentuam a precariedade do mercado de trabalho brasileiro. Para eles, as relações empregatícias no país já são bastante flexíveis, o que se expressa nas altas taxas de rotatividade da mão de obra e no grande poder do empregador de determinar as condições de uso, de contratação e de remuneração do trabalho. Como crítica geral, esta vertente de pensamento argumenta que as proposições pró-flexibilização são fundamentadas em concepção bastante restrita do funcionamento do mercado de trabalho. Esta concepção enfatizaria muito as interações entre demanda e oferta de trabalho, como se os chamados *desequilíbrios* fossem circunscritos a tal órbita, e não expressão de problemas mais gerais do padrões de desenvolvimento econômico e social estabelecidos.

Nesse sentido, muito mais importante que discutir a respeito do peso dos encargos sociais sobre a folha de pagamentos, seria compreender que os fatores inibidores do aumento do emprego estão associados a condições macroeconômicas que bloqueiam ou adiam as decisões de investimento, tais como: altas taxas de juros, apertos monetário e fiscal, ausência de políticas setoriais consistentes e ambiente de incerteza econômica. O incentivo à geração de empregos, assim, perpassa a criação de um ambiente propício ao investimento produtivo, como taxas de juros baixas e diretrizes claras de políticas industrial, agrícola, cambial e creditícia.

Nessa perspectiva, a degradação dos resultados do mercado de trabalho ao longo dos anos 1990 indicaria que o novo modelo de desenvolvimento econômico seguido pelo país a partir dessa década foi responsável por uma persistente incapacidade de o país manter taxas expressivas e continuadas de investimento, o que justificaria o fraco desempenho da economia e do mercado de trabalho brasileiro. Resta analisar, portanto, que elementos do novo modelo de desenvolvimento teriam limitado tão decisivamente a capacidade de a economia de gerar empregos.

A adoção de uma política monetária restritiva ao longo das duas últimas décadas – caracterizada pelas elevadas taxas de juros como mecanismo de combate à inflação e de atração de aplicações financeiras externas – seria o elemento central explicativo do mau desempenho da economia e do mercado de trabalho nesse novo modelo de desenvolvimento. Entretanto, o problema não se findaria nisto. Pochmann e Borges (2002, p. 20-25) argumentam que quatro principais elementos constitutivos do novo modelo de desenvolvimento econômico foram responsáveis pela deterioração do mercado de trabalho no período: *i*) as alterações na composição da demanda agregada; *ii*) a natureza da reinserção externa; *iii*) o processo de reestrutura empresarial; e *iv*) o padrão de ajuste do setor público brasileiro.

No primeiro caso, os autores destacam que a condução do novo modelo econômico repercutiu negativamente sobre a demanda agregada, por meio da revisão da função do Estado na economia – racionalização do gasto e privatização do setor público estatal – e das desregulamentações financeira, econômica e comercial. Assim, até mesmo no período de recuperação econômica (1993-1997), estimulado pela forte ampliação das importações, do investimento externo e dos endividamentos interno e externo, as condições foram insuficientes para a elevação sustentada da produção interna e da geração de empregos.

Sobre a reinserção externa, os autores ressaltam que a abertura comercial, adotada de forma brusca e indiscriminada, associada a um cenário cambial desfavorável e, além disso, desacompanhada de políticas industrial ativa, comercial defensiva e social compensatória, terminou provocando falências e desnacionalização em várias atividades produtivas, com sérios impactos sobre as cadeias produtivas. Isto porque a substituição de produtos intermediários e bens de capital, produzidos internamente, por importados fez que o impacto do aumento da produção interna não atuasse mais positivamente sobre o nível de emprego, mas sobre o aumento das importações.

No que diz respeito à reestruturação das empresas que sobreviveram, Pochmann e Borges (2002) argumentam que as implicações do novo modelo econômico foram significativas. Para competir com os concorrentes internacionais, parcela do setor produtivo brasileiro foi impelida a adotar um profundo programa de ajuste, voltado para a implantação de novos métodos de gestão da produção, da organização do trabalho e da inovação tecnológica. O objetivo maior da chamada *especialização flexível* era tornar o nível de emprego cada vez mais sintonizado com o ritmo da produção, racionalizando custos e aumentando a produtividade do trabalho. Para tanto, uma série de medidas foram tomadas por parte das empresas, entre estas, a redução do nível de empregos, terceirização, subcontratação, instituição de remuneração variável, jornada variável, além da intensa utilização do trabalho informal.

Por fim, os ajustes no setor público foram adotados no sentido de comprimir o total dos gastos com pessoal como forma de compensar, em parte, a expansão das despesas com encargos financeiros e demais gastos promovidos, principalmente, com a estabilidade monetária. Para os autores, a alternativa de demissão de funcionários públicos não estáveis pelo Poder Executivo federal, a adoção de programas de demissão voluntária, o fechamento de órgãos estatais, a privatização e a aprovação da Reforma Administrativa indicariam a intenção governamental no sentido de enxugamento do pessoal, enfraquecendo o papel do setor público na geração de empregos do país.

Portanto, o desemprego e a precarização do mercado de trabalho brasileiro no período recente da economia brasileira estariam muito mais associados ao novo modelo de desenvolvimento adotado pelo país a partir da década de 1990 do que à suposta rigidez do mercado de trabalho e aos elevados custos dos encargos sociais. Aliás, de forma geral, autores ideologicamente contrários ao processo de flexibilização trabalhista refutam as duas teses ainda que como elementos secundários para a explicação da deterioração do mercado de trabalho.

Sobre a suposta rigidez do mercado de trabalho, Baltar e Proni (1995) alegam que o Brasil integrou-se à nova ordem mundial em um contexto de relações de trabalho bastante distinto do europeu, onde surgiu o debate sobre a flexibilização como resposta ao aumento da competitividade internacional. No país, destacavam-se a elevada rotatividade e o relativamente pequeno quadro de pessoal permanente ou estável na empresa como características estruturais do mercado de trabalho, aspectos nada comuns ao padrão de assalariamento dos países centrais. Assim, o regime de trabalho no Brasil caracterizar-se-ia muito mais pela instabilidade dos vínculos de emprego do que pela estabilidade. Além do mais, a predominância de empregos de curta duração nunca teria sido empecilho para o aumento da produtividade da indústria brasileira.

Nesse contexto, os autores argumentam que a pressão pela flexibilização das relações de trabalho no Brasil não tem associação significativa com o movimento contra a rigidez no uso da mão de obra típico da experiência dos países europeus. No país, a luta pela flexibilização do trabalho foi, muito mais, uma pressão pela eliminação de direitos legais extensivos a todos os trabalhadores – tais como: o décimo 13º, a indenização por dispensa, a limitação da jornada de trabalho, o FGTS, entre outros – para tornar mais baixo o custo da mão de obra e, assim, melhorar a competitividade da indústria nacional.

Para ilustrar a enorme flexibilidade de ajustamento do nível de emprego no Brasil, Pochmann e Borges (2002, p. 53) ressaltam que, anualmente, mais de um terço dos trabalhadores com acesso às legislações social e trabalhista tem o contrato de trabalho rompido, o que implica uma das mais altas taxas de demissão do mundo. Nos Estados Unidos – caso paradigmático na literatura internacional como de mercado de trabalho flexível – a taxa de demissão seria de cerca de 20%, metade da brasileira.

Essa extrema facilidade com que são contratados e demitidos trabalhadores no Brasil seria responsável, segundo Baltar e Proni, por uma profunda ruptura no mercado de trabalho, formado por um núcleo muito pequeno de trabalhadores com emprego estável e uma grande quantidade de ocupados, cuja permanência na empresa é determinada principalmente pela flutuação sazonal e cíclica da atividade econômica e pelas estratégias de redução do custo salarial por parte das empresas – as quais evitariam manter pessoal com pouco uso e prefeririam impedir a acumulação de tempo de serviço, uma vez que aumenta o passivo trabalhista e dificulta ulterior dispensa.

Portanto, a prevalência de contratos de curto prazo no país não estaria associada às vantagens financeiras que o trabalhador tem direito na ocasião da rescisão – FGTS e seguro-desemprego, principalmente – ou ao viés pró-trabalhador da JT, como defende a vertente pró-flexibilização. Esta perspectiva reduziria a compreensão da rotatividade a um problema de oferta da força de trabalho, ignorando as condições dos postos de trabalho do país e as facilidades de a empresa ajustar o volume da força de trabalho. Para os autores contrários à tendência da flexibilização, parece evidente que as empresas utilizam os contratos de curto prazo como um mercado secundário de força de trabalho, tornando mais baratos ajustes cíclicos e a administração de seu pessoal.

Krein (2007, p. 156) indica algumas evidências empíricas para refutar a tese de que a elevada rotatividade da mão de obra no Brasil explica-se pelos incentivos proporcionados por benefícios supostamente amplos que os trabalhadores têm direito na ocasião da rescisão do contrato. De acordo com o autor: *i*) o comportamento do fluxo de desligados e admitidos tem correspondência com a dinâmica da economia e do mercado de trabalho, perfazendo um movimento cíclico que não parece ter sido alterado com a elevação dos benefícios ao trabalhador a partir da CF/88; *ii*) o comportamento do fluxo é distinto por segmento econômico e nível de qualificação da força de trabalho, tendendo a estar mais concentrado em setores caracterizados pela sazonalidade, por menos produtividade e mais vulnerabilidade à variação dinâmica da economia, e os direitos são extensíveis a qualquer trabalhador formal; *iii*) do ponto de vista financeiro, a demissão conduz, na maioria das vezes, a uma diminuição da renda do trabalhador, uma vez que o tempo médio para encontrar uma nova ocupação é grande – 48 semanas. Além disso, perderia mais quem ganha menos e fica menos tempo no emprego, justamente os que mais sofrem pelas altas taxas de rotatividade; e *iv*) a taxa de permanência no emprego dos trabalhadores sem registro em carteira é menor do que a dos com contratos formalizados, apesar destes trabalhadores não terem garantidos qualquer direito na ocasião da rescisão do contrato.

Nesse sentido, acabar com o FGTS ou com o seguro-desemprego, por exemplo, não impediria que os empresários continuassem ajustando sua força de trabalho nos ciclos, como sempre fizeram, e ainda lhes transferiria renda do trabalho nos momentos

de crise econômica. Em outras palavras, uma reforma deste tipo na legislação trabalhista apenas intensificaria a transferência aos trabalhadores dos custos do ajuste da economia, necessários na nova ordem competitiva brasileira (CARDOSO, 1999, p. 150). A questão central a ser discutida para combater a elevada rotatividade da mão de obra e a curta duração dos vínculos empregatícios no Brasil relacionar-se-ia à ampla liberdade que o arcabouço legal e as instituições vinculadas à rescisão contratual oferecem para o empregador brasileiro demitir, em um contexto no qual os trabalhadores não conseguem reverter a liberdade nas negociações coletivas, até mesmo nos segmentos mais estruturados, sendo bastante raros os acordos que contemplam alguma cláusula sobre a manutenção do nível de emprego.

Dessa forma, o problema da rotatividade também não deveria ser associado aos supostos incentivos à demissão que uma JT *pró-trabalhador* gera no mercado de trabalho. Para esta vertente de pensamento, se trabalhadores e empresários convivem de forma beligerante, transferindo para a justiça a solução de seus conflitos individuais, é porque o atual sistema brasileiro de relações de trabalho é fundamentado em uma estrutura sindical que não garante a organização dos trabalhadores nos locais de trabalho, em um aparato fiscalizador do MTE bastante deficiente e na ausência de garantias de emprego contra a demissão imotivada (DIEESE, 2006, p. 26). Assim, as relações empregatícias no local de trabalho seriam marcadas por grande grau de arbitrariedade e autoritarismo. Com a escalada do desemprego e da insegurança do trabalho ao longo da década de 1990, tais características teriam sido acentuadas, e o poder de barganha dos trabalhadores, ainda mais reduzido, trazendo como resultado mais elevadas taxas de ilegalidade e, por conseguinte, mais conflitos judiciais.

Cardoso (1999, p. 150) é um pouco mais cauteloso nessa análise. Segundo o autor, o fato de o número de processos que entram na JT estar aumentando pode ter vários significados: que mais empresários estão desrespeitando a lei; que mais trabalhadores sentem-se lesados; que mais trabalhadores estão tornando-se cientes de seus direitos; que mais sindicatos estão entrando com ações coletivas na JT; entre outras razões possíveis. De todo modo, a solução em qualquer caso não seria retirar da justiça o poder de resolver os conflitos de direito, muito menos acabar com as leis. A alternativa do contrato coletivo em detrimento da lei como mecanismo *mais legítimo* para a fixação das regras da relação entre capital e trabalho não parece razoável ao autor:

(...) se concedermos que a lei estimula a ilegalidade, isto é, se concedermos que os empresários têm poder unilateral de impor seu interesse econômico apesar e contra a lei, temos que conceder que não há nada na contratação coletiva que estimule ações de acordo com o contrato, muito menos a cooperação. Em situações de mercado desfavoráveis (...) os empresários continuarão incentivados a burlar as cláusulas do contrato simplesmente porque têm poder unilateral para fazê-lo (CARDOSO, 1999, p. 156).

Além disso:

(...) se, na “situação original”, no momento do contrato, os trabalhadores não tiverem garantias legais que estabeleçam um mínimo de equidade de poder em relação aos empregadores, o contrato expressará a desigualdade de forças e terá poucas chances de se legitimar diante dos mais fracos. A cooperação para a produtividade e a qualidade, meta dos que querem o fim da legislação, não se efetivará (CARDOSO, 1999, p. 156).

Portanto, em lugar de eliminar a lei e substituí-la pelos contratos coletivos, uma alternativa viável seria ampliar o alcance da lei no que tange ao reconhecimento da posição subordinada do trabalho nas trocas com o capital, abrindo caminho para a contratação coletiva das regras de uso do trabalho. Tal medida deveria ser acompanhada de condições para que os trabalhadores organizem-se de forma autônoma nos locais de trabalho e para que se consolide um poder de fiscalização. Em todo caso, a JT teria, ainda, papel preponderante como guardiã da lei e dos contratos.

O que não seria razoável é levantar bandeiras em nome da livre negociação, extinguindo o poder normativo da JT, mantendo as relações de trabalho fundadas na contratação individual, sem a presença generalizada de organização sindical por local de trabalho e uma estrutura sindical pluralista. Nesta visão, defendida energicamente pela vertente pró-flexibilização, o poder de barganha do empresário elevar-se-ia exponencialmente, principalmente em ambiente de desemprego, autoritarismo e impregnação da cultura do medo no interior das empresas.

Baltar e Proni argumentam que o alto grau de flexibilidade do trabalho no Brasil também relacionar-se-ia com o perfil da distribuição dos salários. A elevada proporção de empregados formais com rendimentos muito baixos resultaria principalmente do reduzido nível dos salários com que as pessoas entram no mercado de trabalho – que estaria, por sua vez, associado ao baixo valor do salário mínimo legal –, agregado às pequenas oportunidades de elevação progressiva do salário em função da acumulação de tempo de serviço. Sem muitas oportunidades de permanecer no emprego por vários anos e acumular tempo de serviço com o mesmo empregador, o trabalhador com pouca instrução dificilmente conseguiria elevar sua remuneração de modo suficiente para compensar o baixo nível do salário de entrada, permanecendo na base da pirâmide salarial do emprego formal ainda que tenha alcançado o auge de sua trajetória profissional. Em contraposição, os trabalhadores com alto grau de instrução começariam a carreira com uma remuneração média bem superior à da base piramidal e distanciar-se-iam cada vez mais de seu salário inicial, à medida que acumulam mais experiência profissional.

Nesses termos, a discussão sobre os altos encargos sociais no Brasil também representaria uma falácia. Do ponto de vista da competitividade internacional, muito mais importante do que o peso dos encargos sociais sobre a folha de

pagamento das empresas seria o custo total da mão de obra – soma das despesas que o empregador realiza com o pagamento dos salários, dos benefícios e dos encargos sociais. Assim, considerando que os salários no Brasil são muito baixos e o peso dos encargos sociais no custo da mão de obra não é tão elevado,¹⁷ tem-se que o custo monetário despendido por hora trabalhada no país é relativamente pequeno. De acordo com o relatório do Dieese (2006, p. 29), que utiliza dados de 2004 do Bureau of Labor Statistics (EUA), o custo salarial horário na indústria de transformação brasileira (US\$ 3,03) é, de fato, bastante inferior ao dos países mais desenvolvidos (US\$ 23,17, nos Estados Unidos; US\$ 32,53, na Alemanha; US\$ 20,48, na Itália; e US\$ 17,10, na Espanha, por exemplo) e também inferior ao dos chamados Tigres Asiáticos (US\$ 5,51, em Hong Kong, US\$ 7,45, em Cingapura e US\$ 5,97, em Taiwan).

Portanto, os encargos sociais não deveriam ser colocados como responsáveis pela elevação do custo da mão de obra ao ponto de colocá-lo como um fator desfavorável para o país no comércio internacional, reduzindo suas condições de competitividade. Além disso, este seria apenas um dos elementos determinantes da competitividade internacional, cuja importância não deve ser superestimada. Para esta vertente de pensamento, existe uma série de outros elementos de políticas econômica, industrial, tecnológica, de infraestrutura, entre outras, que podem ser mobilizados para elevar a produtividade dos produtos brasileiros, sem que tal elevação tenha como contrapartida a redução ou a eliminação de direitos trabalhistas.

Por sua vez, essa corrente de pensamento não despreza o fato de que o interesse em reduzir o custo do trabalho pode estar associado à tentativa de proteger a pequena e média empresa brasileira da concorrência estrangeira e, até mesmo, das grandes empresas instaladas no país; afinal, sabe-se que o financiamento com base na folha de pagamentos penaliza as empresas intensivas em mão de obra. Não nega, também, que uma proposta de redução dos encargos sociais poderia, ainda que com eficácia bastante questionável, ser também uma medida para estimular a formalização – ainda que a origem da informalidade esteja muito mais associada a aspectos estruturais do mercado de trabalho e ao baixo custo da ilegalidade.

Nesses casos, os autores defendem que é necessário que a proposta de redução dos encargos concentre-se em reduzir ou eliminar apenas os itens que constituem realmente encargos trabalhistas,¹⁸ e não direitos dos trabalhadores. Além disso,

17. Como já mencionado, o cálculo do peso dos encargos sociais no Brasil é bastante controverso. Se, para os autores que defendem a flexibilização das relações de trabalho, este se situa em torno de 100%, para os que são contrários à ideia da flexibilização, o peso dos encargos é de aproximadamente 20% do custo da mão de obra, menor do que na Itália, na Bélgica, na França e na Espanha, e no mesmo patamar da Alemanha, dos Estados Unidos, de Portugal e da Grécia (SANTOS, 1995, p. 14). As diferenças justificam-se pelos diferentes conceitos que utilizam para definir salário e encargos sociais.

18. Conforme mencionado na nota 15, tais autores consideram encargos trabalhistas as contribuições sociais incidentes sobre a folha de pagamentos pagas pelas empresas que não se reverterem em benefício direto e integral do trabalhador. São estes: contribuição ao INSS; salário-educação; seguro de acidentes do trabalho e contribuições repassadas ao Sesi/SESC/Senai/SENAC/Incra/Sebrae.

como os encargos sociais incidentes sobre a folha constituem, em geral, fontes de financiamento da Previdência Social e de outros gastos públicos na área social, assim como servem de suporte financeiro de atividades administradas por entidades patronais, os autores alertam sobre a necessidade de se apresentar alternativas para a manutenção das fontes de financiamento. Ou seja, proposições acerca de alterações na composição e no peso dos encargos sociais incidentes sobre a folha de pagamento das empresas deveriam ser, portanto, objeto de avaliação no âmbito de uma discussão mais profunda sobre as reformas fiscal e tributária no país.

Concluindo, autores contrários à tese da flexibilização das relações de trabalho entendem que uma melhoria qualitativa do mercado de trabalho brasileiro depende, antes de tudo, de uma redefinição do modelo de desenvolvimento brasileiro. Este deve ter como prioridade a criação de um ambiente propício ao investimento produtivo, como taxas de juros baixas e diretrizes claras de políticas industrial, agrícola, cambial e creditícia. Deve, também, articular os mais variados mecanismos para estabelecer um padrão mínimo de funcionamento do mercado de trabalho, seja aumentando o peso do emprego público, seja aumentando o poder de fiscalização do Estado, e, por conseguinte, elevando os custos da ilegalidade, seja reduzindo a dependência do trabalhador do emprego privado, por meio de amplas políticas de assistência ao desempregado, garantia de renda, entre outras. Tais medidas aumentariam consideravelmente o poder de barganha dos trabalhadores, reduzindo a necessidade de aceitarem qualquer tipo de emprego para garantir a sobrevivência.

Do ponto de vista das relações entre empregadores e trabalhadores, a legislação deveria ampliar o alcance da lei no que tange ao reconhecimento da posição subordinada do trabalho em relação ao capital, oferecendo caminho para a contratação coletiva e para a presença generalizada de organização sindical por local de trabalho como forma de consolidar um poder de fiscalização nas empresas. Além disso, instrumentos específicos deveriam ser adotados para reduzir a ampla liberdade de demitir que o arcabouço legal e as instituições vinculadas à rescisão contratual oferecem para o empregador brasileiro.

3.2 Ciclos e movimentos de reforma

Uma visão de conjunto do mercado de trabalho nos 20 anos de vigência da atual CF mostra que este se ampliou consideravelmente. Em 1988, a População Economicamente Ativa (PEA) era, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), de 61 milhões de trabalhadores,¹⁹ tendo alcançado 93,8 milhões, em 1997, uma variação de 53,7%, produto, por sua vez, de um aumento de 48,3% da População em Idade Ativa (PIA) e de um aumento de 2,1 pontos percentuais (p.p.) na taxa de participação das pessoas no mercado de trabalho, que passou de 56,8% para 58,9% nesse período.

19. Esse número não considera a PEA rural da região Norte, área não coberta pela PNAD naquela época.

Essa elevação da taxa de participação resultou de um movimento de queda na participação dos homens, concomitante a um aumento expressivo da participação das mulheres. Enquanto a participação dos homens caía 6,1 p.p., passando de 75,9% para 69,8%, a das mulheres passava de 38,7% para 48,6%, um aumento de 9,9 p.p. Tais movimentos tornaram a composição do mercado de trabalho menos desequilibrada, com a parcela das mulheres crescendo de 35,1%, em 1988, para 42,7%, em 2007. Em termos etários, as transformações foram na direção de uma drástica queda na participação dos jovens.

O processo de ampliação e transformação do mercado de trabalho ocorreu em meio a distintas conjunturas econômicas, com impactos diferenciados sobre sua evolução. Pode-se afirmar, de forma sintética, tomando-se os pontos extremos do período 1988-2007,²⁰ que houve uma deterioração nos indicadores de ocupação e uma melhoria nos indicadores de renda. Contudo, a consideração exclusiva dos anos extremos não permite que se tenha uma visão adequada do que aconteceu, uma vez que as variações observadas ao fim do período não são resultantes de uma lenta acumulação de pequenas e constantes variações anuais. Pelo contrário, estes 20 anos foram extremamente ricos em alterações na direção e no ritmo de variação dos indicadores.

O período imediatamente subsequente à Constituição foi bastante desfavorável à criação de emprego e renda, por causa da inflação alta – até 1994 – e da recessão nos anos 1990-1992. Até mesmo quando a inflação foi controlada e o país voltou a desenvolver-se, a geração de emprego foi pequena, com muitas demissões ocorrendo em função da reestruturação produtiva e da abertura comercial. A taxa de desemprego urbano começou a subir até ultrapassar a faixa dos 10% em 1998, em face da interrupção do crescimento econômico; só em 2006, a taxa caiu abaixo do patamar novamente.²¹

Conforme ressaltado na seção anterior, ganharam força nesse contexto as propostas de flexibilização do trabalho. A leitura hegemônica ao longo dos anos 1990 era de que o fim da inflação – que permitia às empresas ajustes rápidos nos salários reais – e o aumento dos custos do trabalho – especialmente a majoração da multa do FGTS – haviam tornado o mercado de trabalho *rigido*, isto é, dificultado a contratação e a demissão e, conseqüentemente, o ajuste do quadro de pessoal das empresas. Diante disso, as principais iniciativas foram no sentido de flexibilizar as normas de contratação e demissão, de regulamentação da jornada de trabalho e de remuneração dos assalariados.

Esse processo ocorreu não apenas por conta das mudanças legais, mas principalmente em virtude de mudanças na relação entre os atores do mercado

20. Em virtude da não disponibilidade dos dados da PNAD para 2008.

21. Dados da PNAD, publicadas no Anexo Estatístico do *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* nº 16 (IPEA, 2006).

de trabalho – empresas e trabalhadores –, bem como dos agentes que operam as normas do trabalho – JT, Ministério Público (MP), fiscalização do trabalho. A atuação de cada um destes agentes não foi linear no período; por exemplo, em alguns momentos, os tribunais ofereceram margem para a flexibilização, enquanto em outros, fizeram valer entendimentos que restringiram tais práticas.

A fim de descrever os movimentos de flexibilização das relações de trabalho – e as reações a estes – tendo por referência os contextos econômico e político, optou-se por dividir o período pós-Constituinte em três momentos. O primeiro engloba os governos Sarney, Collor e Itamar Franco e é marcado pela alternância entre descontrole inflacionário e recessão, o que resultou na prioridade conferida à estabilização dos preços. Propostas de reforma das leis trabalhistas foram bloqueadas por conta da impossibilidade de acordo político suficientemente amplo. O controle da inflação, a partir do Plano Real, marca o início do segundo período, correspondente ao governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso, em que, diante do aumento do desemprego e da informalidade nas regiões metropolitanas (RMs), prevaleceu uma orientação de flexibilizar as normas trabalhistas. Embora a reforma global não tenha acontecido, muitas medidas pontuais relevantes foram implantadas. Por fim, o terceiro período cobre desde o início do governo Lula até o momento atual, e é marcado por forte elevação do emprego com carteira assinada – a partir de 2004 –, bem como uma tentativa fracassada de pactuação das reformas sindical e trabalhista.

Primeiro período (1988-1994)

O cenário econômico deste subperíodo foi dominado, no seu início, pelas medidas adotadas pelo governo Collor e, no seu final, no governo Itamar, pela implantação do Plano Real que conseguiu, finalmente, colocar a inflação sob controle.

As medidas do governo Collor podem ser divididas em dois blocos: o primeiro englobando as relativas ao seu plano de estabilização monetária; e o segundo, o conjunto de ações voltadas para a liberalização comercial externa. Os equívocos da sua proposta de estabilização podem ser facilmente avaliados pelos resultados obtidos. A evolução da economia no período 1990-1992 foi desastrosa: além de entregar para seu sucessor uma inflação mensal superior a 20%, suas políticas conduziram a uma queda acumulada de 3,8% do produto interno bruto (PIB) no triênio. Além disso, no plano administrativo, suas iniciativas de reforma e enxugamento da máquina do Estado produziram uma enorme desarticulação dos processos de governo, comprometendo a já duvidosa eficácia da ação pública. Quanto à abertura comercial, a rapidez do processo e a ausência de políticas de apoio à reestruturação das empresas, combinadas com o caráter recessivo das suas medidas de estabilização, acarretaram progressivamente a inviabilização de inúmeros negócios que não conseguiram adaptar-se ao contexto mais competitivo.

Já o governo Itamar (1992-1994) optou por uma estratégia de adaptação paulatina dos agentes a um cenário de estabilização dos preços, consolidada com a mudança do padrão monetário no início do último semestre da sua gestão. Tendo conseguido uma recuperação do nível de atividades já em 1993, o aumento da renda proporcionado pela estabilização da moeda conduziu a um aumento significativo do PIB em 1994,²² com consequências positivas para o mercado de trabalho, as quais, contudo, não foram suficientes para contrabalançar a deterioração dos anos anteriores.

No seu conjunto, tal período²³ assistiu a um brutal aumento da desocupação, com o número de ocupados crescendo escassos 8,8% – 1,4% ao ano (a.a), em média –, enquanto o contingente de desocupados quase dobrava, aumentando 91,4% – um aumento médio anual de 11,4%. Com isso, a taxa de desocupação aumentou mais de 70%, tendo passado de 2,2% para 3,8%.

A incapacidade de a economia absorver o aumento da PEA ocasionou, além da elevação da desocupação, uma deterioração acentuada da qualidade dos vínculos de trabalho. A participação dos trabalhadores com carteira assinada caiu 6,9 p.p., queda esta apenas parcialmente compensada pelo aumento da participação dos servidores públicos²⁴ (2,3 p.p.), com a participação de trabalhadores por conta própria e assalariados sem carteira assinada crescendo 1,8 p.p., e a de trabalhadores não remunerados 2,2 p.p.

Na contramão desses movimentos da ocupação, os indicadores de renda evoluíram favoravelmente, com os rendimentos médios reais crescendo 18% no subperíodo, o equivalente a 2,8% a.a. Este resultado se deveu basicamente aos aumentos verificados no governo Itamar, em particular os decorrentes da estabilização monetária.²⁵ A desigualdade de rendimentos do trabalho também melhorou, a despeito de ligeiros retrocessos pontuais havidos no período.

A pressão pelo caminho da flexibilização, entretanto, foi muito mais forte desde então. A tese sobre a necessidade de reduzir os custos trabalhistas para enfrentar o acirramento da concorrência internacional ganhou espaço na sociedade, e o Poder Executivo federal liderou diversas tentativas de flexibilizar a legislação trabalhista. Diante do contexto desfavorável à regulação pública do trabalho, as lideranças políticas mais à esquerda passaram a adotar uma estratégia defensiva, apegada aos avanços conquistados na Assembleia Constituinte, evitando retrocessos.

No início do governo Collor, o Poder Executivo tentou emplacar a Reforma Trabalhista por meio do Projeto de Lei (PL) nº 821/1991, enviado ao Congresso Nacional e desmembrado em dois PLs distintos, de nºs 1.231/1991 e 1.232/1991.

22. O crescimento do PIB foi de 4,7%, em 1993, e 5,3%, em 1994.

23. Como em 1994 a PNAD não foi realizada, os números considerados para aquele ano são produto de interpolação linear.

24. Estima-se que parte desse crescimento seja resultante das determinações constitucionais que levaram os governos à substituição de servidores com contratos celetistas pelo enquadramento no Regime Jurídico Único.

25. Ver nota 3.

Estes tratavam, respectivamente, da organização sindical e da negociação coletiva, sendo centrais a intenção de aumentar o controle do Poder Executivo sobre os sindicatos – em total desacordo com a consagração do princípio da liberdade sindical, previsto na Constituição – e substituir o contrato individual de trabalho por um contrato coletivo flexibilizado, negociado exclusivamente por empresa. O contexto político, contudo, não foi favorável ao presidente Collor, e a resistência aos projetos de lei no Congresso Nacional foi forte. O embate entre o governo e a Comissão do Trabalho, Administração e Serviço Público da Câmara Federal, na época constituída majoritariamente por parlamentares de esquerda e/ou ligados ao sindicalismo, inviabilizou a aprovação da pretendida Reforma Trabalhista. Por sua vez, os parlamentares desta comissão, quando intentavam aproveitar o ensejo para tentar regulamentar alguns direitos previstos na Constituição, também não foram capazes de aprovar, em plenário, seus substitutivos aos projetos de lei. Com o jogo de coalizões mais complexo, permaneceu o aparato normativo criado pela Constituinte. Diante da *paralisia decisória*, foi criado pelo governo Collor uma Comissão de Modernização da Legislação do Trabalho, que objetivava retomar as propostas contidas no PL. Esta, entretanto, só conseguiu concluir seus trabalhos após o *impeachment* do presidente.

Com a posse do então presidente Itamar Franco, o novo ministro do Trabalho, Walter Barelli, trouxe para o governo sua intenção de promover um amplo debate nacional sobre o contrato coletivo e as relações de trabalho no país. A ideia de envolver a participação das entidades mais interessadas em uma solução negociada para a Reforma Trabalhista foi materializada no Fórum Nacional sobre Contrato Coletivo e Relações de Trabalho no Brasil, realizado entre setembro e dezembro de 1993. As dificuldades em promover a negociação e a identificação de consensos, entretanto, foram grandes. Viabilizar tal reforma, neste contexto, dependeria de grande poder de arbitragem do Poder Executivo, o que não ocorreu. Ainda assim, mesmo que o fórum não tenha produzido muitos resultados práticos, foi certamente uma importante experiência democrática no aperfeiçoamento do processo decisório que envolve as políticas públicas de trabalho.

As principais diretrizes apontadas pelo Fórum Nacional sobre Contrato Coletivo e Relações de Trabalho no Brasil foram:

- negociação entre as partes sem interferência compulsória de terceiros;
- negociação de formas alternativas e aplicação de normas sem a desregulamentação do direito;
- manutenção da competência da JT para julgamento de dissídios coletivos de natureza jurídica e sua extensão ao setor público;
- conflitos e dissídios coletivos de natureza econômica seriam levados à JT apenas por comum acordo, sendo a decisão irrecorrível;

- necessidade das normas coletivas permanecerem em vigor até que novas as suplantem;
- adoção dos princípios de plena liberdade sindical e de direito de representação dos trabalhadores no local de trabalho;
- adoção de normas eficazes de cumprimento das regras acordadas entre as partes (SIQUEIRO NETO, 1998, p. 93-95).

Provavelmente em razão do seu caráter transitório, mas também do cenário de instabilidades política e econômica, não ocorreu mais nenhuma tentativa efetiva de reformar a legislação trabalhista no governo Itamar Franco. Entre algumas medidas isoladas de iniciativa do Poder Executivo, é de importância mencionar a edição da MP nº 794, de 29 de dezembro de 1994, que regulamentou a participação nos lucros ou resultados (PLR), conforme estabelecia o Art. 7º da CF/88. Apesar de a PLR ser uma reivindicação histórica do sindicalismo, esta MP, reeditada inúmeras vezes ao longo do governo FHC e convertida na Lei nº 10.101, de 2000, acabou contribuindo para a flexibilização do padrão da remuneração do trabalho no país, com impactos bastante significativos sobre o mundo do trabalho, o que será discutido adiante. Se as propostas do Poder Executivo no período não foram muito além das mencionadas, iniciativas oriundas de outros setores da sociedade alteraram significativamente a forma de operação do mercado de trabalho: como observar-se-á adiante, a partir do Enunciado nº 331, do TST, e da Lei nº 8.949/1994, de iniciativa do Congresso Nacional, abriu-se espaço para a disseminação da terceirização da mão de obra no Brasil.

Outro fato relevante foi a diminuição do poder de fiscalização do MTE. Na verdade, foi promovido um processo de sucateamento da estrutura de fiscalização, que já era historicamente insuficiente. O sucateamento pode ser observado, entre outros aspectos, na queda, em termos percentuais, do valor executado no orçamento para a fiscalização. A redução do número de fiscais do trabalho, de 3.285, em 1990, para 2.720, em 1994, também revela a tendência.

De maneira geral, nos primeiros anos pós-Constituição, as condições econômicas foram particularmente difíceis para a geração de emprego e a consolidação dos direitos do trabalho. No entanto, se, no âmbito do mercado de trabalho, o contexto foi propício ao aumento da informalidade, no plano das normas trabalhistas as mudanças eram incipientes, por causa da ausência de uma aliança política majoritária durante o período. Esta situação iria mudar nos anos subsequentes.

Segundo período (1995-2002)

Tal período se caracteriza, do ponto de vista da política econômica, pela adoção inicial de uma estratégia de consolidação da estabilidade monetária, por meio do recurso a uma taxa cambial sobrevalorizada e, após a verificação da sua insustentabilidade,

pela opção por câmbio flutuante combinado com um regime de metas de inflação. A sobrevalorização do câmbio, no contexto do processo de abertura, além de prejudicar a produção doméstica, conduziu – ao gerar déficits comerciais crescentes – à necessidade de manter-se uma taxa de juros elevada,²⁶ o que, por sua vez, ampliou ainda mais os obstáculos ao desenvolvimento do nível de atividades.

A adoção do câmbio flutuante no início de 1999 revelou um novo horizonte para o crescimento da economia ocorrer de forma sustentada. Contudo, a vulnerabilidade externa ainda remanescente – mais a insuficiente oferta energética (apagão) – abortou a trajetória de desenvolvimento esboçada em 2000. Por sua vez, as fortes oscilações cambiais e a inflação verificada em 2002 fizeram que o crescimento nesse último ano do período também fosse baixo.

O resultado das opções de política, feitas na sequência da Reforma Monetária e sustentadas ao longo de quatro anos, não poderia ser outro que não a fragilização da economia e um baixo crescimento, que se prolongaram por muito tempo após a mudança do regime cambial, ocorrida no início de 1999. Uma taxa média anual de aumento do PIB da ordem de 2,3%, verificada nos oito anos do período, iria fazer que o mercado de trabalho continuasse sob o efeito do processo de deterioração iniciado no governo Collor. Aos impactos deste desempenho do nível de atividades sobre a ocupação, somaram-se as consequências de um processo acelerado de reestruturação das empresas, pressionadas pela necessidade de atualizações tecnológica e gerencial que as permitisse acompanhar os novos requerimentos de competitividade – tanto internos como externos – decorrentes da abertura comercial e do câmbio sobrevalorizado.

Esse quadro extremamente adverso para o mercado de trabalho resultou em um aumento anual médio da ocupação, no período, de 2%, insuficiente para acompanhar o aumento observado na PEA, de 2,4% a.a. O resultado teria de ser o aumento da desocupação, aprofundando ainda mais as dimensões negativas do subperíodo anterior: o contingente de desocupados foi acrescido de cerca de 3,5 milhões de pessoas – aumento de 79,3% –, fazendo-o novamente quase dobrar de tamanho, com a taxa de desocupação atingindo 5,6% – aumento de 1,8 p.p.

Por sua vez, a questão da informalidade adquire novos contornos. Embora o número de assalariados sem carteira continue a aumentar, ampliando inclusive sua participação no total dos trabalhadores ocupados (1,6 p.p.), esta ampliação é acompanhada de perto pela verificada parcela dos trabalhadores com carteira assinada, que aumenta 1,3 p.p. Além disso, o aumento da participação dos diferentes tipos de vínculos ocupacionais só é possível em função da expressiva queda observada no contingente de trabalhadores não remunerados, caracterizando uma melhoria geral das formas de inserção no mercado de trabalho.

26. Para estimular a entrada de capitais, necessária à cobertura dos déficits em transações correntes.

No entanto, tais resultados – relativos ao país como um todo – mascaram a existência de diferentes realidades, devendo-se destacar o panorama observado nas regiões metropolitanas.²⁷ Nestas, a informalidade aumentou, tanto pela queda nas participações dos servidores públicos (-1,1 p.p.) e dos trabalhadores com carteira assinada (-3,8 p.p.), quanto pelo aumento significativo verificado nas parcelas de trabalhadores por conta própria (1,1 p.p.) e assalariados sem carteira (4,2 p.p.). Ou seja, para que os resultados do conjunto do país fossem os citados, o desempenho extremamente negativo das regiões metropolitanas – que responde por cerca de um terço da PEA total – teve de ser compensado por uma trajetória claramente positiva de formalização das relações de trabalho nas áreas não metropolitanas como um todo.

Quanto aos rendimentos médios reais, sua evolução, que tinha se beneficiado do processo de estabilização monetária e da aceleração do crescimento ocorrido logo após, sofreu uma inflexão, passando a exibir uma tendência de queda que se estendeu pelo restante do subperíodo, resultando em uma queda acumulada de 4,1%. A desigualdade, por sua vez, continuou a diminuir, embora de forma muito lenta, com o índice de Gini caindo três centésimos entre 1994 e 2002.

No governo FHC, o diálogo institucional sobre a Reforma Trabalhista iniciado no governo Itamar foi abandonado. Uma série de projetos de lei, decretos, portarias e, principalmente, medidas provisórias foi apresentada pelo Poder Executivo, propondo alterações na legislação trabalhista sem discussão prévia com os principais atores sociais. A estratégia foi atuar pelas linhas de menor resistência, por meio de uma série de modificações pontuais na legislação. Na verdade, tais iniciativas não chegaram a alterar de maneira significativa os fundamentos da organização sindical, da negociação coletiva ou dos direitos individuais. Ou seja, o direito constitucional trabalhista permaneceu praticamente inalterado durante todo este período. Apesar disto, as mudanças não foram inócuas e significaram uma clara opção do governo pela via da flexibilização das relações de trabalho, aumentando o poder discricionário dos empresários sobre as condições de utilização da mão de obra.

No início do referido governo, o debate da política trabalhista foi submetido aos ditames da política econômica de estabilização monetária. Nesta fase de consolidação do Plano Real, a ideia era conter as demandas salariais e minar a pressão sindical. A primeira iniciativa na área de trabalho, diretamente vinculada ao Plano Real, foi a MP nº 1.053/1995, que eliminou a política de reajuste salarial do Estado e proibiu a adoção de cláusulas de reajuste ou correção salarial automática vinculada a índice de preços ou aumentos a título de produtividade, a não ser quando estas estivessem amparadas em “indicadores objetivos, aferidos por empresa” (BRASIL, 1995a). A intenção era induzir à “livre negociação” sem garantir um

27. Na PNAD, são consideradas regiões metropolitanas as de Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, do Rio de Janeiro, de Belo Horizonte, de São Paulo, de Curitiba e de Porto Alegre.

ordenamento normativo que fortalecesse a atuação dos sindicatos dos trabalhadores nas negociações. Ao contrário, o governo federal, em resposta à greve dos petroleiros de 1995, editou o Decreto nº 1.480/1995, que previu restrições e sanções para servidores grevistas, determinando, até mesmo, a exoneração ou a dispensa de servidores – contrariando o fundamento do direito de greve – e trabalhou para a aprovação da Lei nº 1.802/1996, que responsabilizou integralmente o sindicato por greve em atividades consideradas essenciais – o que contraria o preceito constitucional que assegura aos trabalhadores em geral a autonomia para decidirem sobre a oportunidade da greve. Além disso, naquele momento, a atuação da JT foi ao encontro das medidas do Poder Executivo, declarando a abusividade da greve e estipulando multas diárias elevadas ao sindicato que não cumprisse ordem judicial de atendimento às necessidades urgentes da comunidade.

Outra medida do governo FHC que alterou significativamente as condições de remuneração da mão de obra no país diz respeito à regulamentação da PLR, que ocorreu por meio de sistemáticas reedições da MP nº 794/1994, até sua conversão na Lei nº 10.101/2000. Conforme notar-se-á adiante, a PLR contribuiu significativamente para a flexibilização salarial, além de explicitar a intenção do governo FHC em fortalecer as negociações no nível da empresa, esvaziando as negociações coletivas gerais por categoria. Nesse sentido, pode-se firmar que a regulamentação da PLR também fez parte da estratégia de inibir reajustes salariais que pudessem comprometer, na visão do governo, o plano de estabilização, permitindo, ao mesmo tempo, uma margem de manobra para as empresas atenderem às reivindicações dos trabalhadores (KREIN, 2001, p. 117).

A denúncia da Convenção 158 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), em novembro de 1996, foi também emblemática da ação do governo no período. Tal convenção, que estabelece normas restritivas à dispensa imotivada, havia sido ratificada pelo país em janeiro de 1995 e promulgada por meio do Decreto nº 1.855, de abril de 1996. Após alguns meses de vigência, o governo FHC resolveu denunciá-la, justificando que sua ratificação seria incompatível com o novo contexto de globalização econômica. Na prática, a intenção foi inibir o recurso a este expediente legal na ocasião de eventuais demissões em massa, motivadas pela gestão da política econômica – em empresas privadas ou estatais em processo de privatização –, e, também, na eventualidade de quebra da estabilidade dos servidores públicos.

Aliás, no que diz respeito às relações de trabalho na administração pública, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 173 foi encaminhada ao Congresso Nacional logo no início do governo FHC, em 1995, tendo sido aprovada em 4 de junho de 1998 (EC nº 19/1998). Seu objetivo era possibilitar a contratação de servidores públicos pelo regime da CLT, sem direito à estabilidade e

à aposentadoria integral, e impor limites à despesa pública com pessoal ativo e inativo da União, dos estados e dos municípios – fixados por lei complementar. Entre as providências para o cumprimento dos limites estabelecidos, previu: a redução das despesas com cargos em comissões, a demissão de servidores não estáveis e, até mesmo, a demissão de servidores estáveis. Além disso, definiu que se os limites da despesa fossem ultrapassados, seriam vedados aumentos de remuneração, criação de empregos, cargos ou comissões, alteração na estrutura das carreiras, novas contratações e concessão de qualquer benefício não previsto pela CF/88.²⁸ O Plano de Desligamento ou Demissão Voluntária dos servidores públicos federais, regulamentado pela Lei nº 9.468/1997, também fez parte desta política, ao possibilitar o ajuste de contas públicas embasado no corte de servidores da União, o que foi imediatamente copiado por estados e municípios.

A partir de 1998, o governo começou a manifestar a intenção de realizar uma Reforma Trabalhista de forma mais abrangente. O denominado *Pacote Trabalhista de 1998* apostou na flexibilização das relações laborais para enfrentar o desemprego crescente. Foi adotada uma série de medidas destinadas a reduzir os custos do trabalho no Brasil por meio da flexibilização das normas de contratação, jornada, remuneração, entre outras.²⁹

A primeira medida nesse sentido diz respeito ao contrato por prazo determinado, instituído pela Lei nº 9.601, de janeiro de 1998, e regulamentado pelo Decreto nº 2.490, de fevereiro de 1998. Por meio de tais instrumentos normativos, os critérios de rescisão contratual e contribuições sociais foram flexibilizados, ao permitir que contratos por prazo determinado fossem utilizados em qualquer atividade e momento, desde que a empresa negociasse com o respectivo sindicato, não tivesse pendências fiscais com o Estado e aumentasse o quadro de pessoal. Para estimular sua adoção, foram reduzidos vários encargos sociais por 60 meses – redução em 50% das contribuições patronais ao Sistema “S”, salário educação, seguro de acidente do trabalho, redução da alíquota do FGTS de 8% para 2%, não pagamento da multa de 40% do FGTS no término do contrato de trabalho, entre outros.

No que diz respeito à flexibilização da jornada, a mesma Lei nº 9.601/1998 instituiu o banco de horas, como estratégia para as empresas organizarem a jornada de seus trabalhadores de acordo com as necessidades e as flutuações dos negócios. Como será detalhado adiante, tornou-se possível dispensar o acréscimo de salário se o excesso de horas de um dia fosse compensado por outro, nos

28. A regulamentação sobre a demissão de servidores públicos estáveis por excesso de pessoal foi dada pela Lei nº 9.801/1999 e pela LC nº 96/1999.

29. Além dessas medidas, o MTE também conferiu certa ênfase às políticas de formação profissional e geração de emprego e renda, consubstanciadas no crescimento do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor) e do Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger), entre 1998 e 2000.

limites fixados em acordo ou convenção coletiva. Uma série de outras medidas que flexibilizaram a contratação caminhou na mesma direção:

- Contrato por tempo parcial: a MP nº 1.709/1998, que instituiu o contrato por tempo parcial, admitiu jornada de até 25 horas semanais, com salário e demais direitos proporcionais, inclusive férias. É interessante observar que, a rigor, nunca existiu impedimento legal para que se reduzisse a jornada de trabalho. A novidade é justamente o fato de os direitos previstos na Constituição poderem ser reduzidos proporcionalmente, como as férias, que constitucionalmente devem ser de 30 dias. Além disso, na proposta original desta MP, o contrato por tempo parcial podia ser adotado mediante opção individual dos trabalhadores já empregados na empresa ou na contratação de novos funcionários. Diante das pressões sindicais, nas seguintes reedições desta MP, a adoção do regime pelos empregados contratados em tempo integral passou a depender de negociação coletiva.
- Estágio: a MP nº 1.709/1998 ampliou as possibilidades de utilização do trabalho do estagiário em funções não especializadas e, portanto, facilmente descaracterizadas como de aprendizagem concreta.
- Suspensão do contrato de trabalho: a MP nº 1.726/1998 instituiu a suspensão do contrato de trabalho por prazo de dois a cinco meses, para participação do empregado em curso ou programa de qualificação profissional oferecido pelo empregador, mediante previsão em acordo ou convenção coletiva e aquiescência formal do empregado. Efetivada a suspensão, o trabalhador teria direito a uma bolsa de qualificação profissional, custeada pelo FAT. Durante o período de suspensão, o trabalhador não teria garantido o depósito do FGTS, a contagem para aposentadoria, o 13º salário e as férias no período.
- Trabalho aos domingos: a MP nº 1.539/1997, convertida na Lei nº 10.101/2000, autorizou o trabalho aos domingos no comércio varejista em geral, desde que, uma vez no período máximo de quatro semanas, o repouso semanal coincidissem com o domingo, sem necessidade de acordo ou convenção coletiva, observada a legislação municipal.

No que diz respeito à regulação dos conflitos trabalhistas, importa mencionar duas iniciativas. Sob o pretexto de desafogar a justiça trabalhista e estimular soluções conciliatórias nos conflitos entre capital e trabalho, o PL nº 4.694/1998, convertido na Lei nº 9.958/2000, instituiu as Comissões de Conciliação Prévia (CCPs), tornando obrigatório que o trabalhador encaminhe qualquer questão trabalhista à comissão antes de acionar a JT. Ou seja, uma vez constituída uma CCP no local de trabalho, qualquer demanda de natureza trabalhista passou a ser submetida a esta, o que abriu um grande espaço para a solução privada destes conflitos, restringindo o acesso universal

constitucionalmente assegurado à justiça e, por isso, suscitou grande controvérsia jurídica. Além disso, o resultado da conciliação tinha caráter extrajudicial, impossibilitando que o reclamante recorresse à justiça sobre qualquer cláusula que não tivesse sido ressalvada no acordo, uma vez que a conciliação quita o contrato.

Segundo Krein (2007, p. 84-88), as CCPs tiveram rápida propagação nos primeiros anos. Entretanto, inúmeras denúncias revelaram que estas propiciavam acordos espúrios sobre direitos líquidos e certos e verbas rescisórias. O MTE, por meio das Portarias nº 264/2002 e nº 329/2002, tentou disciplinar o funcionamento das CCPs, estabelecendo algumas regras e a possibilidade dos auditores fiscais fiscalizarem os acordos conciliados. É difícil afirmar que esta nova postura do MTE surtiu efeitos, uma vez que a estrutura da fiscalização é insuficiente para garantir o cumprimento básico da lei, além de não ter sido previstas penalidades para os que desobedecessem as normas. Mas o fato é que após as inúmeras denúncias e controvérsias jurídicas a respeito das CCPs, estas foram inibidas e os sindicatos passaram a ter uma postura mais firme, de não barganharem direitos líquidos e certos. Segundo Krein e Teixeira (2003), o número de acordos tornou-se insignificante, não compensando a manutenção da instituição. Com os mesmos objetivos, o PL nº 4.693/1998, convertido na Lei nº 9.957/2000, instituiu o procedimento sumaríssimo para pequenos litígios trabalhistas para dissídio individual com valor abaixo de 40 vezes o valor do salário mínimo. A partir de então, para tais casos, as demandas devem ser instruídas e julgadas em audiência única, em primeira instância, o que gerou questionamentos constitucionais.

Afora essas medidas, o Poder Executivo encaminhou também o PL nº 4.302/1998, que objetivava facilitar a terceirização de mão de obra em qualquer atividade – fim ou meio – e em caráter permanente, além de estender o prazo de vigência do contrato temporário para seis meses, prorrogável por mais três meses em acordo ou convenção coletiva. Este PL continua em tramitação no Congresso Nacional.³⁰

Algumas propostas mais abrangentes de reforma do sistema de relações de trabalho foram reunidas, também, no chamado *Pacote Trabalhista de 1998*, tais como: a tentativa de por fim à unicidade sindical, restringir o direito de greve, substituir a contribuição sindical obrigatória pela contribuição negocial, extinguir a figura do juiz classista, além de rever o poder normativo da JT e estimular a negociação direta entre as partes, preferencialmente no âmbito da empresa. A base destas proposições estava expressa na PEC nº 623/1998. Apesar de defender a liberdade sindical, esta não tratava da legislação de sustento da liberdade sindical, como o direito de greve, a organização no local de trabalho, o acesso às informações da empresa, a estabilidade dos dirigentes sindicais e o combate a práticas antissindicais. Ao contrário, as propostas

30. O presidente Lula, em 2003, encaminhou a Mensagem Presidencial nº 389/2003, solicitando sua retirada, mas esta mensagem não foi até hoje apreciada.

sobre os temas apostavam na descentralização das negociações coletivas e no fortalecimento das relações diretas entre empregados e empregadores no interior da empresa, quando não restringiam a participação sindical na negociação coletiva.

Em janeiro de 1999, foi criada a Frente Parlamentar de Entidades Sindicais em Defesa da Organização Sindical e do Emprego, para forçar a retirada da PEC nº 623/1998. Tal reação, aliada ao momento de crise cambial, fez o governo recuar momentaneamente e admitir a necessidade de diálogo para encaminhar a Reforma Trabalhista. Além disso, o inexpressivo impacto das medidas até então adotadas sobre o comportamento do emprego e a desvalorização do real, amenizou em parte a pressão sobre os custos das empresas, diminuíram a atratividade dos argumentos que consideravam o custo do trabalho como fator de inibição da competitividade.

Ainda assim, no segundo governo FHC, houve uma tentativa de flexibilização global das relações de trabalho. O PL nº 5.483/2001, encaminhado pelo Poder Executivo em regime de urgência para o Congresso Nacional, estabelecia que as condições de trabalho ajustadas mediante convenção ou acordo coletivo prevaleceriam sobre o disposto em lei, desde que não contrariassem a CF/88 e as normas de segurança e saúde do trabalho. Ou seja, pretendia-se levar a cabo a ideia da *prevalência do negociado sobre o legislado*, contornando, assim, as resistências em alterar formalmente os direitos previstos na CLT e na Constituição, e tornando possível negociar as condições de exercício destes direitos. Se aprovada, esta legislação representaria uma verdadeira Reforma Trabalhista, pois permitiria um rebaixamento, via negociação coletiva, dos direitos inscritos e regulamentados em lei. Após aprovação deste projeto na Câmara dos Deputados, entretanto, os partidos de oposição conseguiram protelar sua apreciação pelo Senado Federal, que em 2003 votou favoravelmente à retirada de tramitação deste PL após a solicitação do presidente Lula em mensagem da Presidência da República. Podem-se citar ainda outras medidas importantes desse período:

- A promulgação da EC nº 24, de dezembro de 1999, que pôs fim à figura do juiz classista. De fato, a figura decorativa e privilegiada desta categoria profissional estava sendo muito criticada por setores das mais diversas correntes ideológicas. Não raro, o apadrinhamento e o nepotismo prevaleciam no preenchimento das vagas, utilizadas tanto por políticos profissionais como pela magistratura do trabalho em si. Por sua vez, a emenda não previu nenhuma alternativa que garantisse a representação classista na JT, pondo fim a este importante instrumento de democratização.
- A EC nº 28/2000, por seu turno, que fixou o prazo prescricional de cinco anos para o trabalhador rural exercer o direito de ação quando verificar lesão aos direitos trabalhistas na vigência do pacto laboral, mantendo a prescrição bienal após a rescisão contratual – equiparação com trabalhadores urbanos.

- A MP nº 10/2001, regulamentada pelo Decreto nº 4.010/2001, que tentou restringir o direito de greve no setor público, autorizando a contratação temporária de até três meses, renovável em caso de greve de funcionários públicos por mais de dez dias, e facilitando a suspensão do pagamento do salário via autorização do presidente da República.

Além das mudanças em termos de normas, cabe destacar que a capacidade do Estado em fazê-las cumprir também variou durante o período. Sob o pretexto de “promover a negociação coletiva como forma de consolidar a modernização das relações de trabalho”, a Portaria nº 865/1995 (BRASIL, 1995b) determinou que em caso de incompatibilidade entre a legislação e as cláusulas referentes às condições de trabalho pactuadas em acordo ou convenção coletiva, o fiscal do trabalho não poderia intervir diretamente atuando a empresa, e sim comunicar o fato à chefia imediata, que submeteria a questão à consideração da autoridade regional, permanecendo a cargo desta encaminhar denúncia à Procuradoria Regional do Trabalho (PRT). Com o trâmite burocrático, ficou clara a lógica de viabilizar mecanismos de fortalecimento da negociação direta e da solução privada dos conflitos trabalhistas, em detrimento da regulação pública do trabalho. Por fim, o Decreto nº 1.572/1995 instituiu a mediação e a arbitragem, diluindo os aspectos repressivos da atividade de fiscalização em prol de uma atuação conciliatória ou orientadora. No âmbito do MTE, a partir de 1999, foi instituída a possibilidade de *mesa de entendimento*, que, sob a direção do auditor, abre a possibilidade de prorrogação de prazo para cumprimento de itens que foram constatados em fiscalização, mediante concordância do sindicato dos empregados da categoria.

Importa mencionar, entretanto, que iniciativas tímidas no sentido de recuperar o sistema de fiscalização ocorreram, principalmente a partir de 1996. Em um contexto de elevação brutal do endividamento do Estado, esforços foram direcionados para o aprimoramento da máquina de arrecadação de impostos. A partir de então, há uma lenta retomada do sistema de fiscalização, com a contratação de novos auditores fiscais, após anos de redução do contingente de auditores.

Em 1999, houve uma reorganização no sistema de carreira dos auditores fiscais do trabalho, valorizando o profissional e adotando-se metas de produtividade vinculadas ao volume de arrecadação do FGTS, ao número de formalização de contratos de trabalho via ação fiscal e à quantidade de empregados fiscalizados, tendência que se exacerbou após 2003. Entretanto, como os incentivos foram criados para atender a preocupações fiscais, questões como saúde e segurança do trabalhador não receberam muita atenção. Segundo documento do MTE, de 2004 (*apud* CARDOSO; LAGE, 2005, p. 470),

(...) a partir de 1996, as metas de arrecadação passaram a ser definidas pelo Ministério da Fazenda, no âmbito do plano de metas do governo federal, sendo parte do esforço fiscal da administração pública (...). Desde então, este passou a ser o foco central da inspeção do trabalho no Brasil.

Nesse sentido, o incremento da fiscalização gerou um movimento com resultados contraditórios, na perspectiva analisada neste estudo, pois elevou a formalização do vínculo de emprego, o que joga contra a lógica da flexibilização, garantindo, teoricamente, uma proteção maior ao empregado. Segundo os dados disponíveis no *site* do MTE, o número de trabalhadores formalizados por ação fiscal mais que dobrou entre 1996 e 2002, passando de 268.558 para 555.454 pessoas.

Terceiro período (2003-2008)

Apesar das políticas monetária e fiscal restritivas, particularmente as aplicadas no início de 2003, o objetivo de uma retomada sustentada do crescimento passou a mostrar resultados em 2004. Embora com o Banco Central do Brasil (Bacen) atuando de forma bastante conservadora e a política fiscal privilegiando a obtenção de superávits primários superiores a 4% do PIB, a economia passou a exibir taxas de crescimento relativamente elevadas quando comparadas com o desempenho do período anterior.

Beneficiado por uma situação de comércio e fluxo internacional de capitais bastante favorável, o país exibiu superávits na balança de transações correntes, o que permitiu um processo de acúmulo de divisas quase impensável até poucos anos antes. Associado aos resultados fiscais e monetários alcançados, este desempenho das contas externas ajudou a criar um clima de crescente otimismo, propício à retomada dos investimentos e ao aumento do consumo interno, apoiados, ambos, em uma expansão sem precedentes do volume de crédito no país.

O crescimento acumulado do PIB nos seis anos desse período, de 27,4%, trouxe – como seria de se esperar – consequências positivas para o mercado de trabalho. O aumento da ocupação verificado até 2007, de 2,8% a. a., em média, superou o aumento da PEA, de 2,5% anuais. Com isso, o contingente de pessoas desocupadas diminuiu em cerca de 100 mil trabalhadores, uma situação diametralmente oposta à observada nos dois períodos anteriores, quando mais de 6,3 milhões de trabalhadores passaram a viver em tal situação. Em correspondência com estes sucessos, a taxa de desocupação passou a mostrar uma tendência de queda, chegando a 5,1% em 2007.

No que diz respeito à questão da informalidade dos vínculos de trabalho, os resultados do período foram inequivocamente favoráveis, se considerada, de certa forma, a evolução do número de servidores públicos e trabalhadores com carteira assinada, cuja participação conjunta aumentou 4,7 p.p. e, de outra, a queda verificada na participação dos trabalhadores por conta própria (-1,1 p.p.), não remunerados (-1,6 p.p.) e assalariados

sem carteira de trabalho assinada (-1,6 p.p.). Esta evolução estendeu-se às regiões metropolitanas, que mostraram crescimento na participação dos trabalhadores com carteira (3,7 p.p.) e quedas generalizadas nas modalidades informais de inserção ocupacional.

Também os rendimentos passaram a mostrar uma evolução sintonizada com o desempenho observado nos demais indicadores do mercado de trabalho, crescendo a uma taxa média anual de 1,8% até 2007, esta negativamente influenciada pela queda havida em 2003, primeiro ano do período. A trajetória dos rendimentos foi acompanhada pela continuidade da melhoria da situação de desigualdade.

Embora não dispondo dos dados da PNAD relativos a 2008, pode-se afirmar, com alguma segurança – tomando-se por base os resultados da Pesquisa Mensal de Emprego (PME), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)³¹ –, que o quadro de recuperação do mercado de trabalho não teve alterações mais significativas nesse último ano do período.

O governo Lula não tomou uma posição clara sobre a Reforma Trabalhista, manifestando por diversas vezes sinalizações contraditórias. Algumas medidas pontuais reverteram a tendência de flexibilização, outras reforçaram a tendência flexibilizadora da década de 1990.

No início deste governo, a principal novidade foi a instituição do Fórum Nacional do Trabalho, no âmbito do MTE, cujo objetivo era reunir os principais atores nacionais interessados na Reforma Trabalhista para identificar consensos e propor uma reforma com maiores chances de ser aprovada. Neste fórum, ocorreu uma separação entre as reformas sindical e trabalhista, das quais a primeira foi priorizada. Partia-se do princípio de que o fortalecimento da representação sindical, cuja estrutura tendia a se fragmentar cada vez mais, era condição necessária para uma revisão das normas trabalhistas que ofertasse mais espaço para a negociação direta.

Nesse sentido, o governo solicitou ao Congresso Nacional a retirada de tramitação dos PLs nº 5.483/2001, que previa a introdução de um sistema em que prevaleceria o negociado sobre o legislado, e nº 4.308/1998, que objetivava facilitar a terceirização de mão de obra em qualquer atividade – meio ou fim –, dos quais o primeiro foi arquivado em 2003. O governo Lula revogou, ainda, as vantagens fiscais do contrato por prazo determinado e a Portaria nº 865/1995, que estabelecia limites à fiscalização dos auditores fiscais das normas constantes nos convênios coletivos – Portaria nº 143/2004.

Dos trabalhos do fórum, concretizou-se uma PEC – enviada ao Congresso Nacional em 2005 – e um PL que versava sobre o modelo de organização sindical, negociação coletiva e formas de solução dos conflitos.³² Contudo, os pretensos

31. A PME/IBGE cobre as seis maiores regiões metropolitanas do país: Recife, Salvador, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, São Paulo e Porto Alegre.

32. Para apresentação dos principais pontos das propostas, ver capítulo Trabalho e Renda, de Ipea (2005, p. 115-117).

consensos do fórum não resistiram às diversas mobilizações difusas das forças que se opuseram à alteração da legislação sindical existente no país. Mais uma vez, uma tentativa de reforma mais geral foi bloqueada por forças políticas das mais diversas correntes ideológicas. A partir de então, as iniciativas de reforma por parte do governo tomaram a forma de medidas pontuais, por vezes negociadas em fóruns específicos – o caso mais emblemático foi a comissão quadripartite da política de valorização do salário mínimo.

Em alguns casos, essas medidas deram continuidade ao movimento de flexibilização. Destaca-se o envio ao Congresso Nacional do PLC nº 210/2004, que previa uma redução da contribuição ao FGTS de 8% para 0,5% para as empresas com faturamento anual de até R\$ 36.000,00, além de redução de impostos e encargos previdenciários.³³ Sob a justificativa de favorecer a formalização de microempresas, esta proposta estabelecia formalmente entre os trabalhadores uma diferenciação que já é acentuada no mercado de trabalho. Além disso, o Poder Executivo também editou a MP nº 410/2007, convertida na Lei nº 11.718/2008, que criou o contrato de trabalho rural por pequeno prazo, incluindo o trabalhador na previdência, mas dispensando a anotação na carteira de trabalho; e a MP nº 338/2007, convertida na Lei nº 11.603/2007, que autorizou o trabalho em feriados nas atividades do comércio em geral, desde que autorizado por convenção coletiva e observada a legislação municipal. Outra medida – a Lei nº 11.442/2007, originada no Legislativo – estabeleceu que o transporte rodoviário de cargas tem natureza estritamente comercial, podendo ser realizado por trabalhadores autônomos ou empresas.

Outra prática de flexibilização dos contratos de trabalho que tomou corpo nos últimos anos é a transformação das relações empregador – empregado em relações entre *pessoas jurídicas*, na medida em que as empresas orientam os trabalhadores a abrir uma empresa *prestadora de serviços* em seus nomes. Tal prática foi estimulada a partir da Lei nº 11.196/2005, que estabeleceu que a pessoa física que presta serviços intelectuais pode ser materialmente concebida como Pessoa Jurídica (PJ), ainda que a relação de trabalho seja uma relação de emprego. Dessa forma, apesar de manter-se uma relação de subordinação e exclusividade – o trabalhador está vinculado a um único contratante –, evita-se o pagamento de impostos e contribuições sociais. Como contratendência, o Poder Judiciário e o MP – bem como parcela específica do Poder Executivo, localizada nas auditorias fiscais da receita, da previdência e do trabalho – têm restringido o alcance desta lei.

Na ocasião da votação da Lei nº 11.457/2007 – referente à unificação da Receita Federal do Brasil (RFB) e da Receita Previdenciária –, foi incluída uma emenda que estabelecia que auditores fiscais, ao se defrontarem com irregularidades laborais em suas atividades cotidianas de fiscalização, não poderiam solicitar

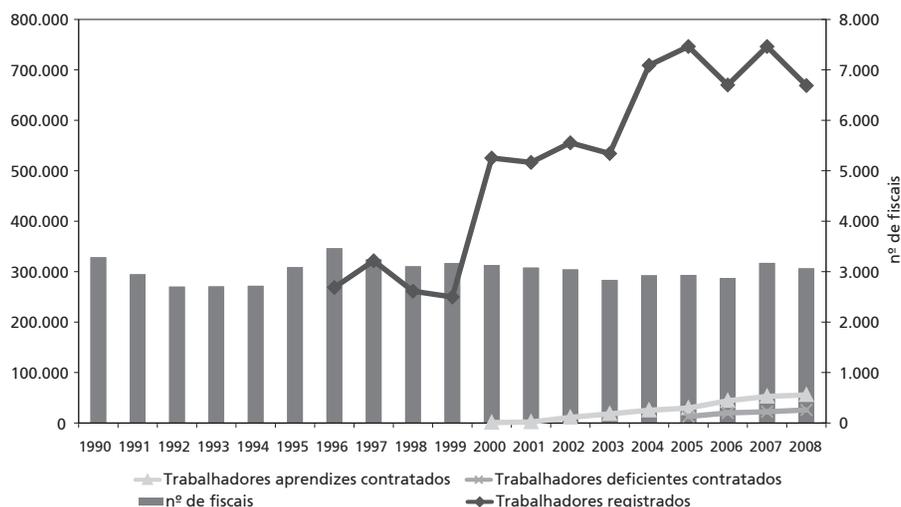
33. A esse respeito, ver capítulo de Trabalho e Renda, de Ipea (2005, p. 18-21, 114-115).

sua regularização – e tampouco impor qualquer sanção; antes, teriam de contar com a permissão da JT. Subentendido nisso, estava a tentativa de evitar que a fiscalização reconstituísse as relações de emprego pretensamente terceirizadas pela figura da contratação como PJ. Nesse caso, o governo tomou posição contrária à flexibilização: o veto à EC nº 3, por parte do Executivo, foi produto da pressão das centrais sindicais, mas enfrentou fortes críticas de representantes empresariais.³⁴

Outras medidas também foram na direção de diminuir a flexibilidade das contratações. Em fevereiro de 2008, o presidente Lula enviou ao Congresso Nacional novo pedido de ratificação da Convenção 158 da OIT – Mensagem Presidencial nº 59/2008 –, que ainda tramita, mas já foi derrotado na Comissão de Relações Exteriores, em julho de 2008.³⁵ Por seu turno, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 11.788/2008, que aumentou a proteção aos estagiários, definindo limites para a jornada, as férias, entre outros direitos. A inspeção do trabalho, por sua vez, continuou a expandir lentamente seu quadro de auditores-fiscais – que, a partir de 2007, alcançou novamente o patamar de 3 mil profissionais –, ampliando também substancialmente o número de trabalhadores cujos vínculos foram regularizados por conta da fiscalização, o qual, a partir de 2004, situou-se entre 670 mil e 750 mil ao ano, conforme pode-se observar no gráfico 1.

GRÁFICO 1

Inspeção do trabalho, fiscais em exercícios e resultados –1990-2008



34. Para discussão mais completa das consequências do trabalho mediante PJs prestadoras de serviços na regulação do trabalho, ver Campos (2008, p. 38-42). Para descrição da polêmica em torno do veto, ver capítulo de Trabalho e Renda, de Ipea (2007, p. 142-143).

35. A esse respeito, ver capítulo de Trabalho e Renda, de Ipea (2008, p. 159-160, 173-180).

O balanço do governo Lula é, portanto, ambíguo. O crescimento econômico, acompanhado da geração de postos de trabalho e formalização dos empregos, sem dúvida contribuiu para diminuir a pressão do movimento de flexibilização do trabalho. Ao mesmo tempo, o governo não conseguiu produzir uma reformulação abrangente da estrutura sindical, e praticamente retirou este assunto da sua agenda. As medidas pontuais revelam uma oscilação entre flexibilização e medidas de reforço à regulação pública; porém, com exceção da política de valorização do salário mínimo, não há nenhuma medida de maior impacto.

3.3 Regulação constitucional e flexibilização das normas sobre contratação, jornada de trabalho e salários

Na seção anterior, descreveu-se a sucessão de movimentos de flexibilização e Reforma Trabalhista, ao mesmo tempo em que outras medidas favoreciam a regulação pública. A seguir, analisa-se mais detalhadamente as principais iniciativas de flexibilização no período pós-Constituinte em três aspectos centrais da relação salarial: contratação, jornada de trabalho e remuneração. No que se refere a esta última, destaca-se também a política de valorização do salário mínimo como uma iniciativa que reforça a regulação pública do trabalho.

3.3.1 Flexibilização dos contratos de trabalho

A liberdade para contratar e demitir historicamente favoreceu o ajuste do contingente de empregados por parte das empresas. Dada a fraca presença dos sindicatos no local de trabalho, sempre houve grande discricionariedade das gerências no cotidiano de trabalho, em particular, nas decisões sobre demissões. Um sinal disto é a raridade de acordos prevendo limites ao número de demissões sem justa causa ou assegurando estabilidade no emprego. A CLT, por sua vez, permitiu desde o início que, durante o período de experiência – originalmente de um ano³⁶, o empregado poderia ser demitido sem necessidade de pagamento de indenização. Especificava, no entanto, que, após este prazo, a demissão sem justa causa seria acompanhada de indenização proporcional ao tempo de serviço, e que, decorridos dez anos, o empregado teria direito à estabilidade no emprego.

O estatuto da estabilidade por tempo de serviço jamais teve revogação expressa, mas foi esvaziado a partir da Lei nº 5.107/1966, que criou o FGTS. Embora se assegurasse, em tese, ao trabalhador o direito de escolha entre os dois regimes, as empresas demitiram em massa os empregados contratados pela CLT e ainda não estáveis, condicionando, ato contínuo, a admissão de qualquer novo empregado à opção deste pelo FGTS; a partir do advento da Lei nº 5.958/1973,

36. Posteriormente, o Decreto-Lei nº 229, de 28 de fevereiro de 1967, estipulou que o contrato de experiência só poderia durar 90 dias, o que vigora até hoje.

esta *opção* foi imposta em caráter retroativo aos abrangidos pelo sistema da CLT que ainda restavam.³⁷ Portanto, por ocasião da CF/88, a indenização por demissão sem justa causa e a estabilidade foram substituídas pelo saque dos recursos depositados no fundo durante o período de emprego e pela multa de 10%.

Em paralelo, o Decreto-Lei nº 229/1967 incluiu à CLT a figura do contrato por tempo determinado, limitando-o, no entanto, a casos excepcionais.³⁸ A Lei nº 6.019/1974, por sua vez, criou a figura do contrato temporário. Embora as modalidades de contrato não tenham jamais suplantado o contrato por tempo indeterminado como modalidade padrão de assalariamento, abriram novas possibilidades de contratação flexível.

Além da flexibilidade da contratação legal, sempre houve o recurso a contratações à margem da lei, evidenciado pelo expressivo número de empregados sem carteira assinada. Nesse caso, o empregador não apenas evita o pagamento de contribuições sociais, como também minora o custo de demissão.

A consequência desse arranjo foi dupla. De um âmbito, favoreceu a permanência de altas taxas de rotatividade no emprego, que permitiam às empresas tanto garantir a *paz industrial* quanto anular ganhos salariais pela substituição de trabalhadores por outros contratados a salários mais baixos. De outro, permitia às empresas rapidamente ajustar tanto o tamanho quanto a distribuição das funções do seu quadro de empregados. Em suma, a regulação do trabalho pré-Constituinte não colocou restrições de monta à flexibilidade do trabalho pela ótica da contratação, e nem a Constituição, nem a normatização subsequente alteraram tal quadro. A título de ilustração, o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) registrou, ao longo de 2008, total de 16,7 milhões de admissões e 15,2 milhões de desligamentos; destes últimos, 58% foram demissões sem justa causa, e 15%, término de contrato. Uma vez que o contingente de trabalhadores formais cobertos pelo CAGED, em dezembro de 2007, era de 29,2 milhões de trabalhadores, observa-se que mais da metade dos trabalhadores empregados *com carteira assinada* mudaram de emprego durante o ano, e que cerca de três quartos não o fizeram voluntariamente. Além disso, 21% dos desligamentos ocorreram com menos de três meses de emprego e 60% com menos de um ano. No que se refere aos empregados sem carteira assinada, por sua vez, os dados indicam que sua permanência no posto é ainda mais efêmera que a dos empregados registrados.

Ainda assim, como exposto na seção anterior, houve significativa pressão para flexibilizarem-se as modalidades de contratação. No período pós-Constituinte, esta ocorreu por duas vias – o estímulo aos contratos por tempos determinado e temporário e a terceirização de mão de obra.

37. A JT, por sua vez, convalidou as renúncias a esse regime quando declarou os Arts. 477 e 492 da CLT não recepcionados pela CF/88, por suposta contrariedade a seu Art. 7º, III.

38. Serviços cuja natureza ou transitoriedade justifiquem a predeterminação do prazo, atividades empresariais de caráter transitório ou de contrato de experiência.

No que diz respeito aos contratos, a principal medida tomada nesse sentido concerne à ampliação da possibilidade de utilização dos contratos por prazo determinado, pela Lei nº 9.601, de janeiro de 1998, e regulamentada pelo Decreto nº 2.490, de fevereiro de 1998. Por meio destes instrumentos normativos, os critérios de rescisão contratual e contribuições sociais foram flexibilizados, ao permitir que contratos por prazo determinado fossem utilizados em qualquer atividade e momento, desde que a empresa negociasse com o respectivo sindicato, não tivesse pendências fiscais com o Estado e aumentasse o quadro de pessoal. Para estimular sua adoção, foram reduzidos vários encargos sociais por 60 meses – redução em 50% das contribuições patronais ao Sistema “S”, salário educação, seguro de acidente do trabalho, redução da alíquota de FGTS de 8% para 2%, não pagamento da multa de 40% do FGTS no término do contrato de trabalho, entre outros.

Essa medida seguia a tendência de vários países europeus de favorecer empregos *atípicos* – isto é, diferente do contrato de trabalho por tempo indeterminado e em jornada integral – como resposta ao desemprego. No entanto, e apesar do estímulo da redução de encargos, esta modalidade não se disseminou na mesma medida no Brasil. Segundo a Relação Anual de Informações Sociais (Rais), após um *pico* de 116,6 mil contratos em 2001, o número permaneceu entre 30 e 45 mil contratos anuais de 2002 em diante. Os contratos por tempo indeterminado³⁹ representavam, ainda, perto de 98% dos empregos formais no Brasil ao fim de 2007.

Por que os contratos atípicos não se disseminaram no Brasil, nem no período de crise, nem no momento de crescimento do emprego? Krein (2007, p. 119-120) sustenta que vários fatores somaram-se, entre estes:

- A flexibilidade já existente na regulação das relações de trabalho no Brasil, com destaque para a figura do contrato de experiência.
- A existência de mecanismos alternativos de redução dos custos do trabalho, especialmente por meio da contratação sem carteira assinada – micro e pequenas empresas – e terceirização – médias e grandes empresas.
- Controvérsias legais a respeito das situações em que os contratos *atípicos* podem ser utilizados, associadas a procedimentos de comprovação da sua *necessidade*, desestimularam sua adoção por parte das empresas.
- A resistência de correntes do movimento sindical, que orientaram os sindicatos a não assinar acordos e convenções que autorizassem a contratação nestes moldes.

39. Incluem-se nessa categoria trabalhadores urbanos e rurais contratados via CLT por tempo indeterminado, vinculados a pessoa jurídica ou física, bem como os servidores públicos. Os contratos por tempo determinado incluem não apenas os autorizados pela Lei nº 9.601/1998, mas também os relacionados a leis estaduais e municipais, os contratos de safra, os temporários, avulsos e aprendizes.

Se pela ótica da contratação *direta* as mudanças foram modestas, pela da contratação *indireta* ou terceirizada a flexibilização foi bem mais expressiva. A tendência a focar nas atividades essenciais da empresa e, portanto, subcontratar serviços e produtos antes gerados internamente, foi uma característica da reestruturação produtiva dos anos 1990. Como expressão da especialização da atividade, a terceirização não significa necessariamente um rebaixamento no patamar de direitos existentes. Uma parte significativa deste processo, porém, não envolveu a busca de especialização, mas sim a externalização de custos trabalhistas, pela contratação de empresas terceirizadas que simplesmente *fornece*m mão de obra.⁴⁰

O principal mecanismo que sustentou essa prática foi a figura da terceirização via cooperativas de trabalho. O mecanismo teve uma origem dupla: na interpretação da JT das leis que versam sobre a terceirização de mão de obra e na aprovação da Lei nº 8.949, de 9 de dezembro de 1994, resultado de um PL de autoria de um deputado do Partido dos Trabalhadores (PT), concebido para atender a demandas dos setores envolvidos na organização de cooperativas populares.

Até 1993, prevalecia o entendimento, expresso no antigo Enunciado nº 256/1986 do TST, que praticamente proibia a terceirização, exceto nos casos de prestação de serviços de vigilância e trabalho temporário, previstos em leis próprias. Em 1993, entretanto, o tribunal editou a Súmula nº 331, que viabilizou legalmente a prática da terceirização em qualquer atividade-meio, o que provocou uma grande mudança nas práticas de contratação das empresas. Nesta súmula, o TST reconheceu a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto aos créditos judiciais inadimplidos pelo real empregador, desde que ocorresse condenação nesse sentido. Entretanto, ao menos por alguns anos, o reconhecimento da responsabilidade subsidiária não inibiu o crescimento significativo da prática da terceirização como forma de precarizar o trabalho ou disfarçar uma relação de emprego tradicional.

Sobre o PL oriundo das demandas de movimentos populares, a intenção era evitar uma prática que prejudicava o desenvolvimento de experiências de organização cooperativada. Até a aprovação da Lei nº 8.949/1994, era muito comum que cooperados reclamassem direitos trabalhistas na JT, o que trazia para as associações imensas dificuldades financeiras e dificultava a difusão das formas de organização do trabalho. Entretanto, esta lei, ao possibilitar que os trabalhadores se organizassem para a prestação de serviços sem caracterização de vínculo empregatício, acabou sendo utilizada como recurso para reduzir o custo do trabalho e burlar as leis trabalhistas. Terceirizar serviços via cooperativa de trabalho significou para as empresas a contratação de mão de obra sem qualquer direito

40. As pesquisas de emprego não investigam diretamente a terceirização. Uma aproximação é o dado da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PÉD) sobre empregados que são remunerados por empresas diferentes da empresa na qual eles efetivamente trabalham. Em 2006, tal percentual variava de 2,6%, de todos assalariados na região metropolitana de São Paulo, a 12,5% no Distrito Federal.

trabalhista assegurado na legislação ou nas convenções coletivas. Nesse contexto, difundiram-se por vários setores de atividade econômica cooperativas de mão de obra *fantasmas*, nas quais a gestão do empreendimento não segue nenhum dos princípios solidários que caracterizam a atividade cooperativa.

O acentuado crescimento da terceirização e da utilização de cooperativas de mão de obra no mercado de trabalho como forma de burlar os direitos trabalhistas provocou reações isoladas e conjuntas das diferentes instâncias de fiscalização das relações entre capital e trabalho, em um movimento que foi de encontro à tendência de flexibilização. Em 1995, a Portaria nº 925/1995, do MTb, dispôs que a fiscalização do trabalho nas empresas tomadoras de serviços de sociedade cooperativa não deveria permitir tal situação quando ficasse caracterizada uma relação de emprego. Além disso, a fiscalização do trabalho deveria exigir, também, o enquadramento das cooperativas em todos os requisitos jurídicos para funcionar. A JT, por sua vez, após reiteradas decisões dos Tribunais Regionais a favor da responsabilidade subsidiária ou, até mesmo, solidária da empresa tomadora de serviços terceirizados em relação aos trabalhadores contratados pelas terceiras, associada ao trabalho do Ministério Público do Trabalho nesta área, tem inibido também práticas fraudulentas, e alguns setores atualmente, marcadamente terceirizáveis, têm apresentado alto índice de formalização, como é o caso da área de segurança e de asseio e conservação.

Enfatize-se que, até mesmo quando a terceirização efetua-se com a observância das garantias trabalhistas e fora das atividades-fins, esta contribui para o enfraquecimento da regulação pública em consequência da precária estrutura de representação sindical destes trabalhadores. No tocante à sua organização como categoria profissional, os terceirizados e temporários encontram-se dispersos por muitas empresas, e os respectivos sindicatos têm pequena representatividade. Além disso, nas empresas em que trabalham, estes não são abarcados pelos sindicatos e pelas associações que representam os demais trabalhadores.

Em síntese, a flexibilização dos contratos de trabalho perpassou tanto a utilização de formas já existentes – o emprego sem carteira e o contrato de experiência – quanto a emergência de novas formas de contratação direta e, principalmente, indireta. No seu conjunto, propiciou o enfraquecimento da regulação pública à medida que: *i*) facilitou a dispensa arbitrária e imotivada por parte do empregador, mantendo ou, até mesmo, ampliando o poder da empresa de regular o espaço de trabalho; e *ii*) segmentou trabalhadores em ambiente de trabalho comum segundo diferentes tipos de vínculo, enfraquecendo sua capacidade de organização coletiva.

3.3.2 Flexibilização da jornada de trabalho

A regulação da jornada de trabalho visa estabelecer os limites à extensão do tempo de trabalho, a fim de garantir tanto a preservação da saúde dos trabalhadores como o direito a um tempo de *não trabalho*, disponível ao descanso e ao lazer. Além disso, a redução da jornada – na medida em que não leva à redução dos salários na mesma proporção – é uma das formas de apropriação dos ganhos de produtividade pelos trabalhadores: eleva-se o salário por hora trabalhada e, a princípio, amplia-se o número de empregos. Sendo assim, a fixação da jornada de trabalho é um aspecto central da regulação pública, pois estabelece limites ao controle do tempo de trabalho pelas empresas, enquanto a variação na jornada máxima permitida afeta a remuneração deste tempo.

Não obstante, as empresas buscam formas de compensar o aumento no custo do trabalho decorrente da elevação do salário-hora. Uma destas é aumentar a intensidade do trabalho – isto é, exigir mais trabalho em menos tempo. Outra reação possível é a substituição de trabalho por capital – modernização tecnológica. Assim, ao mesmo tempo em que a redução da jornada de trabalho pode propiciar a denominada partilha de trabalho (*work sharing*), isto é, permitir que o mesmo trabalho possa agora ser realizado por mais trabalhadores, também pode incentivar a redução do tempo de trabalho necessário. Porém, ambas as opções esbarram em dificuldades que impedem sua generalização, seja por causa da resistência dos trabalhadores à intensificação do trabalho, seja porque os investimentos necessários a uma produção mais intensiva em capital podem ser vultosos demais para determinadas empresas (DAL ROSSO, 1998, p. 84). A alternativa encontrada no caso brasileiro, como veremos, foi a ampla utilização das horas extras e da compensação de jornada.

A Constituição, por meio do inciso XIII do Art. 7º, estipulou a jornada máxima de trabalho em 44 horas semanais e limitou a jornada diária em oito horas e, em caso de turnos ininterruptos, seis horas. A importância da mudança pode ser medida pelo fato de que o padrão vigente até então – jornada semanal de 48 horas e diária de oito horas – havia sido fixado pelo Decreto nº 21.365, em 1932, e não teve alterações desde então. Além disso, a Constituição elevou o piso para a remuneração da hora extra de 120% para 150% do salário-hora regular.

A redução da jornada por intermédio da CF/88 acolheu parcialmente a reivindicação do movimento operário, que na época defendia a redução da jornada para 40 horas semanais. Segundo Dal Rosso (1998, p. 66-73), a discussão deste dispositivo ocorreu na sequência de uma greve vitoriosa dos trabalhadores metalúrgicos de São Paulo e do ABC, em 1985, ao final da qual vários acordos de redução de jornada foram assinados, fixando o novo limite em geral entre 43,5 e 44 horas semanais.

A Constituição, portanto, apenas referendou uma conquista que os movimentos de trabalhadores já estavam obtendo na prática. Porém, elevou-a a norma constitucional, o que, em tese, deveria garantir sua extensão a todos os trabalhadores, inclusive os com menor poder de pressão.

Que efeito a redução da jornada teve no mercado de trabalho? Gonzaga, Menezes Filho e Camargo (2003) estudaram o efeito da redução da jornada de trabalho, determinada pela CF/88, sobre as probabilidades de transição dos empregados para os estados de desemprego, sem emprego – que incluem os que saem da força de trabalho – e emprego não registrado. O período estudado são os 12 meses seguintes ao da mudança constitucional. Como a Constituição implicou alterações de outros parâmetros relacionados ao custo do trabalho que norteiam a escolha do número ótimo de horas e emprego, como o aumento no prêmio da hora extra, do custo fixo do emprego e dos encargos salariais, os autores apresentaram um modelo mais geral de demanda por fatores, que procura discutir os efeitos das várias medidas. As outras mudanças mencionadas podem mudar a previsão teórica geral, uma vez que se espera, na teoria, que o aumento da remuneração de hora extra – além da redução da jornada para as firmas que adotavam a jornada de 45 a 48 horas antes da mudança – induza um aumento do emprego. Já o aumento do custo fixo do emprego e a redução da jornada para as firmas que contratavam horas extras antes de 1988 deveriam, teoricamente, induzir uma substituição do emprego por horas trabalhadas. Assim, o resultado do estudo reflete a interação entre os efeitos positivos e negativos mencionados.

Os resultados mostram que as alterações trazidas pela CF/88 provocaram uma queda da jornada efetiva de trabalho, não aumentaram a probabilidade de o trabalhador afetado pela mudança ter ficado desempregado em 1989 – comparativamente aos outros anos –, diminuíram a probabilidade de o trabalhador afetado ficar sem emprego em 1989 e implicaram um aumento do salário real horário – ainda que menor que o observado nos outros anos –, sempre em relação ao grupo de controle – trabalhadores que trabalhavam menos que 44 horas antes da mudança constitucional. Estes resultados indicam que a redução da jornada não teve efeitos negativos sobre o emprego, pelo menos nos 12 meses subsequentes à mudança constitucional, embora os autores expressem dúvida de que isto possa ter se mantido no ano seguinte.

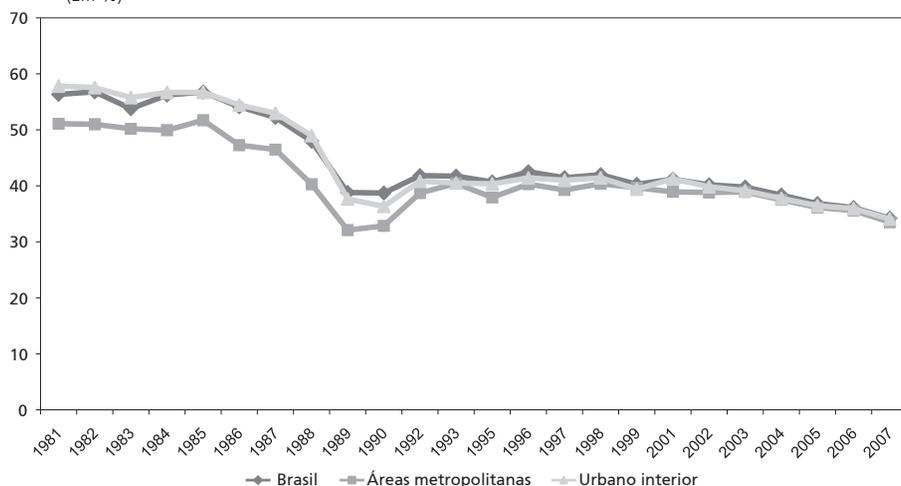
A redução da jornada foi, contudo, acompanhada de mecanismos de compensação que permitiram às empresas flexibilizar a jornada de forma a contornar os limites máximos da duração do trabalho. O inciso XIII faculta “a compensação de horários e a redução de jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho” (BRASIL, 1988). Além disso, manteve-se a previsão da CLT de que “a duração normal do trabalho poderá ser acrescida de até duas horas suplementares”; o inciso XVI da Constituição, por sua vez, apenas aumentou a remuneração das horas extras.

Ilustrativo da importância das horas extras como mecanismo para extensão da jornada é o fato de que o número de trabalhadores com jornada superior a 44 horas semanais em novembro de 1988 – após a promulgação da CF/88 – saltou de 22% para 39% dos assalariados da região metropolitana de São Paulo.⁴¹ O que se observa, passados 20 anos, é que uma parte substancial dos trabalhadores continua apresentando jornadas superiores a 44 horas semanais. Tal contingente reduziu-se na segunda metade dos anos 1980, mantendo-se estável desde então; só voltou a mostrar pequena tendência de decréscimo após 2003.

GRÁFICO 2

Trabalhadores com jornada semanal acima de 44 horas

(Em %)



Fonte: Microdados da PNAD/IBGE.

Elaboração: Núcleo de Gestão e Informações Sociais.

Diante desse quadro, cabe questionar porque a redução de jornada promovida pela Constituição mostrou-se limitada na prática. Em parte, o declínio dos salários reais fortalece a disposição de os trabalhadores aceitarem as horas extras, como forma de complementação salarial. Porém, do ponto de vista da empresa, implica um custo adicional ao salário contratual.

Daí a importância de um outro mecanismo que flexibilizou os limites à jornada de trabalho – a modulação da jornada, prática mais conhecida como *banco de horas*. A lógica deste é simples: basicamente consiste em trocar contratações e demissões de empregados por variações no tempo de trabalho. Em momentos de redução da demanda, permite à empresa reduzir a jornada dos trabalhadores, em vez de demiti-los e ter de arcar com o custo das indenizações. A redução de jornada não implica redução

41. Dados da PED (DAL ROSSO, 1998, p. 86).

de salários, mas gera *créditos* de horas de trabalho, a ser ressarcidos futuramente. Quando o ritmo de atividades é intensificado, as empresas podem eximir-se de pagar horas extras pela extensão da jornada de trabalho e contratar trabalhadores temporários e não precisam arcar com o eventual custo de treinar os novos contratados. Em suma, permite a redução de custos e a otimização do tempo de trabalho contratado. Já do ponto de vista dos trabalhadores, há uma perda em termos de remuneração, caso o salário nominal mantenha-se constante, pois elimina-se o pagamento de horas extras quando a jornada diária excede a jornada contratada, além de aumentar-se a longo prazo a quantidade de trabalho *real* em igual jornada de trabalho. Há, ainda, o risco de perda de previsibilidade sobre seu tempo de trabalho, na medida em que a jornada passa a variar erraticamente; este risco é maior quando a decisão sobre a jornada é tomada unilateralmente pela empresa. A princípio, porém, a introdução da jornada modulada poderia ser acompanhada de contrapartidas em termos de redução da jornada média e elevação do salário-hora sem maiores ônus para as empresas, dado o ganho de produtividade esperado.

No Brasil, o banco de horas foi oficialmente instituído pela Lei nº 9.601, de 21 de janeiro de 1998.⁴² Esta alterou substancialmente a forma como são compensadas as horas trabalhadas por horas de tempo livre, ao ampliar o prazo de compensação de uma semana para um ano, mediante acordo ou convenção coletiva.⁴³ Além desta possibilidade, a referida lei previu a isenção de pagamentos adicionais de horas extras para as horas computadas no sistema de banco de horas, a não ser no caso das não compensadas por ocasião da rescisão de contrato.

Como em outros casos, a flexibilização na prática antecedeu a regulação pública. O primeiro setor a introduzir o banco de horas foi o automotivo, em que trabalhadores – por meio do sindicato dos metalúrgicos do ABC – e montadoras negociaram a redução da jornada de 44 para 42 ou 40 horas semanais, junto com um compromisso de manutenção do emprego e dos níveis de remuneração. A negociação, por sua vez, estabeleceu limites à flexibilização da jornada e estabeleceu claras contrapartidas para sua adoção.

A regulação em lei do banco de horas foi seguida pela sua disseminação pelos mais diversos setores econômicos. Pesquisa realizada pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe) (ZYLBERSTAJN, 2003), em 2001, revelou que 27% dos estabelecimentos pesquisados adotavam algum tipo de banco de horas, chegando a 45% nos estabelecimentos com 200 empregados ou mais. Também apurou que a maior incidência não era encontrada na indústria de transformação – onde a prática se originou –, e sim nos setores de educação – 48% dos casos – e alojamento e alimentação – 47% dos casos.

42. Originalmente, a Lei nº 9.608 modificou o Art. 59 da CLT para permitir que a compensação acontecesse em um período de 120 dias. A MP nº 1.709, de 6 de agosto de 1998, ampliou o prazo para um ano. Esta foi sucessivamente reeditada, até ser incluída à MP nº 2.164-41, de 24 de agosto de 2001, ainda em vigor.

43. Essa obrigação foi na verdade imposta pelo Poder Judiciário.

A pesquisa também revelou que, em apenas 46% dos estabelecimentos, o acordo previa uma jornada máxima diária, e em apenas 38%, esta era fixada em dez horas, o que evidencia que o banco de horas de fato serviu para estender a jornada de trabalho para além dos limites postos pela Constituição.

Como a lei não prevê qualquer contrapartida para a adoção do banco de horas, a regulamentação e as restrições do seu uso dependem da organização sindical. Onde o poder sindical é mais frágil, pode prevalecer uma forma de compensação que deixa os trabalhadores absolutamente à disposição da empresa. Nas negociações do banco de horas, chama atenção o fato de que praticamente não existem cláusulas de manutenção do nível de emprego e, também, que o controle das horas depositadas é realizado pela empresa. Outro aspecto importante, e que está ausente em grande parte dos acordos, é a decisão sobre quando as horas de trabalho *depositadas* serão compensadas; quando isto acontece no fim de semana ou em feriados, exige a empresa de pagar a remuneração adicional respectiva. Além disso, a pesquisa da Fipe (ZYLBERSTAJN, 2003) evidenciou que em 77% dos casos a taxa de compensação é de uma para uma; só em uma minoria das negociações os sindicatos conseguiram que uma hora trabalhada fosse convertida em mais de uma hora de descanso. Assim, a maior parte dos acordos foi bastante favorável às empresas, no sentido de que colocou poucas limitações à gerência na determinação do tempo de trabalho.

Em grande medida, isso se deve ao fato de que as negociações que resultaram na implantação do banco de horas ocorreram em momentos de retração do emprego; foram propostas pelas empresas – e aceitas pelos sindicatos – como alternativa às demissões. Sinal disso é que uma pesquisa do Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (Dieese) (KREIN, 2007) mostra que o banco de horas tornou-se um tema central nas negociações coletivas. A participação deste tema nas negociações subiu até 2001, quando começou a diminuir. O instrumento utilizado em 67% dos estabelecimentos para implementar o banco de horas é o acordo coletivo, isto é, são negociações descentralizadas por empresa, predominando as empresas grandes e/ou estruturadas.

Nos anos recentes, possivelmente por causa do período de crescimento econômico, aumentou a incidência, entre os sindicatos, do uso da estratégia de defender a abolição ou a não negociação do banco de horas. O destaque na posição foi a resolução da Central Única dos Trabalhadores (CUT) em seu congresso de 2003, que definiu uma campanha contra o banco de horas por ser uma medida de precarização das condições de trabalho. Ainda não há um balanço das negociações desta central sindical depois da mencionada resolução; porém, os trabalhadores da Renault, filiados à Força Sindical, conseguiram recentemente acabar com o banco de horas por meio de uma greve. Também merece destaque a iniciativa das centrais de empreender ao longo de 2008 uma campanha unificada pela redução generalizada da jornada de trabalho para 40 horas.

Se o banco de horas é predominantemente adotado nas grandes empresas, a compensação individual da jornada é mais utilizada nas pequenas empresas, respaldada pela Súmula nº 85 do TST, que permite a realização de acordo individual entre a empresa e o trabalhador, sem necessidade de norma coletiva – o que dificulta a ação sindical.

A flexibilização da jornada de trabalho é um exemplo de como mecanismos já existentes – hora extra – combinam-se com novos – banco de horas – para tornar inócua uma medida de regulação. Além de permitir jornadas diárias e semanais mais prolongadas do que o limite estipulado na CF/88, a jornada flexível tem sido, sobretudo, uma forma de reduzir custos para as empresas, sem repasse de ganhos de produtividade aos trabalhadores – o que poderia acontecer se a modulação fosse acompanhada da redução da jornada de trabalho e do aumento dos níveis de emprego e salário. Este caso também ilustra como a regulação pública via Estado e sindicatos pode referendar a flexibilização, conferindo maior poder às empresas para fixar a jornada de trabalho e contornar os limites postos pela Constituição.

3.3.3 Flexibilização e regulação da remuneração

A remuneração é o terceiro aspecto das relações de trabalho que procurou-se flexibilizar no período pós-Constituinte. A fixação dos salários visa, de uma forma, proteger seu valor real diante da evolução dos preços dos bens e serviços básicos e, de outra, garantir o repasse aos salários dos ganhos de produtividade. Em grande medida, a regulação dos salários é objeto da negociação coletiva direta entre empresas e sindicatos, nos setores organizados, ao tempo em que é decidida unilateralmente pelos empregadores nas pequenas empresas, e nos setores em a organização coletiva é fraca. Além disso, há a fixação de padrões de remuneração por leis, órgãos governamentais e conselhos profissionais.

No caso brasileiro, a determinação dos mínimos – salário mínimo e pisos – e a negociação salarial em geral frequentemente expressaram contradições entre os interesses dos trabalhadores e a política macroeconômica do governo, especialmente em momentos de inflação elevada: a contenção dos salários foi repetidamente usada como *âncora* do controle de preços. Um complicador adicional é o fato de várias contribuições sociais estarem relacionadas ao salário – o que faz que a regulação pública das remunerações – especialmente do salário mínimo – tenha desdobramentos além do mercado de trabalho. As empresas, por sua vez, podiam contornar as regras de remuneração, por meio da contratação informal e da rotatividade – em um contexto de inflação alta, e observado que os salários eram indexados por lei, a demissão e a recontração de trabalhadores permitia rebaixar os custos salariais.

O salário mínimo foi instituído no Brasil em 1940, inicialmente abrangendo apenas os trabalhadores urbanos.⁴⁴ A CLT definiu-o como a remuneração necessária

44. Os trabalhadores rurais ainda eram a maioria da população ocupada naquela época.

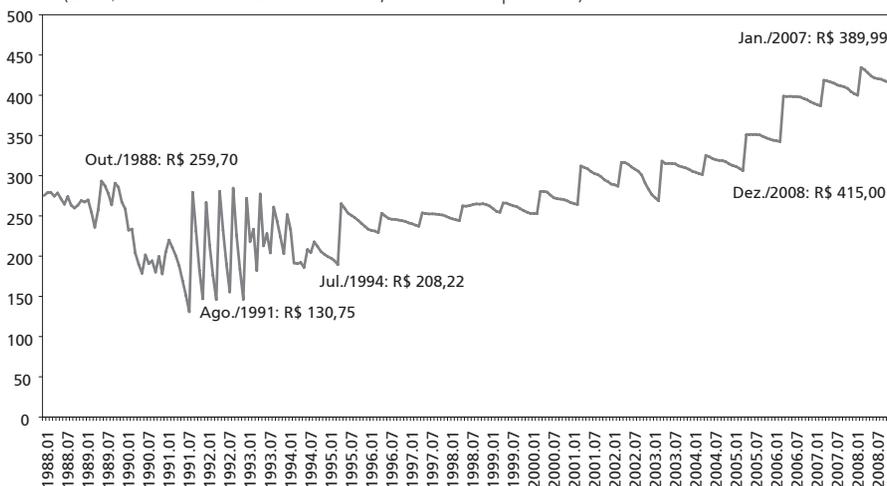
para cobrir as despesas com alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte de um trabalhador adulto. Por fim, a CF/88 (BRASIL, 1988), no seu Art. 7º, inciso IV, definiu como direito de todos os trabalhadores um salário mínimo

(...) fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender às suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim.

A dificuldade em fazer valer o preceito constitucional depende de um mecanismo de garantia do valor real do salário mínimo. Este foi historicamente marcado por flutuações, com períodos de diminuição do seu valor real interrompidos por momentos em que predominava políticas de revalorização, conforme pode-se observar no gráfico 3. Entre os anos de 1986 e 1993, a tendência foi de redução do seu valor real. De acordo com Pochmann (2005), na época, os pisos e os reajustes estipulados pela negociação coletiva tornaram-se mais importantes para a determinação dos salários. A partir de 1995, o valor real do salário mínimo voltou a crescer, o que contribuiu para diminuir a desigualdade salarial ao aumentar a remuneração dos segmentos com menor poder de reivindicação.

GRÁFICO 3
Salário mínimo real – 1988-2008

(Em R\$ constantes de dezembro de 2008, deflacionados pelo INPC)



Fonte: Ipeadata.

O longo período de valorização do salário mínimo foi, em grande medida, resultado de decisões pontuais do governo federal e do Congresso Nacional, que levavam em conta as disponibilidades fiscais em cada momento; disto adveio a volatilidade dos aumentos. Em abril de 2005, foi criada uma comissão quadripartite

para estudar os critérios de uma política nacional de valorização do salário mínimo a longo prazo. Esta foi composta de representantes do governo, das centrais sindicais, das confederações patronais e das entidades de aposentados – reconhecendo a importância do salário mínimo como piso dos benefícios previdenciários. Embora a comissão em si não tenha produzido um consenso, antecipou a política que seria definida pelo Executivo a partir de 2007, que prevê, entre 2008 e 2011, reajustes anuais para o salário mínimo, tendo por base o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC)/IBGE do ano anterior, acrescido da taxa de crescimento do PIB de dois anos antes. Dessa forma, criou-se um critério de valorização real, que garante o repasse dos ganhos gerais de produtividade da economia à base dos salários e, ao mesmo tempo, permite a previsibilidade dos agentes econômicos acerca dos custos do trabalho.⁴⁵ Tal sistema fortalece a regulação pública da remuneração, pois se mantido ao longo do tempo – e combinado com outros mecanismos – apoia o crescimento dos salários das categorias de trabalhadores menos organizadas, ao mesmo tempo que favorece a negociação das demais categorias.

Porém, na franja superior do mercado de trabalho, predominou durante os anos pós-Constituinte a flexibilização da remuneração, curiosamente alicerçada em um dispositivo originalmente pensado para garantir a participação dos salários no crescimento da renda nacional. Desde a Constituição de 1946, havia dispositivos que mencionavam a participação dos trabalhadores nos lucros. A CF/88, no inciso XI do Art. 7º, previu a “participação nos lucros, ou resultados, desvinculada da remuneração, e, excepcionalmente, participação na gestão da empresa, conforme definido em lei” (BRASIL, 1988). A PLR, conforme já mencionado, foi iniciativa do Poder Executivo, por meio da MP nº 794, de 29 de dezembro de 1994. Esta foi reeditada inúmeras vezes ao longo do governo FHC e convertida na Lei nº 10.101, de 2000. Em suas primeiras reedições, a MP previa que a PLR seria objeto de negociação entre a empresa ou o sindicato patronal e uma comissão de representantes da respectiva empresa, sem mencionar a participação do sindicato da respectiva categoria. Esta situação suscitou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin), por parte de entidades filiadas à CUT, que foi parcialmente acolhida pelo Supremo Tribunal Federal (STF). A partir de agosto de 1997, admitiu-se, então, a participação de um representante sindical nesta comissão. Diante da persistência das críticas, em junho de 1998, tornou-se possível negociar a PLR também por meio de acordo ou convenção coletiva.

No contexto em que foi implementada, a PLR permitiu a flexibilização da remuneração, contornando tanto o princípio da irredutibilidade dos salários quanto o da incidência dos encargos trabalhistas. Em primeiro lugar, quanto maior a fração do salário pago a título de PLR, maior é sua fração variável, que,

45 Para uma argumentação mais detalhada acerca desse ponto, ver capítulo de Trabalho e Renda, de Ipea (2006, p. 116-122) e Ipea (2007, p. 141-142).

portanto, pode ser reduzida dependendo do ciclo econômico. Em segundo lugar, sobre o valor da remuneração da PLR, fixado em acordo ou convenção, não incide qualquer encargo trabalhista ou previdenciário, o que certamente foi determinante para a grande difusão deste instrumento: o valor não é incluído no cálculo dos direitos trabalhistas, tais como: férias, 13º salário, FGTS etc.⁴⁶

Outros aspectos da regulamentação da PLR que ampliam a discricionariedade da empresa, citados em Krein (2007) são: *i*) a não garantia ao acesso do sindicato ou da comissão negociadora às informações da empresa, tais como faturamento, lucro, venda, projetos, produção, metas etc.; *ii*) o incentivo à quebra de solidariedade entre os trabalhadores, pois, no interior da empresa, pode haver disputa sobre quanto auferir cada setor ou cargo da empresa, além de excluir estagiários, terceirizados etc.; *iii*) a instituição à possibilidade do salário variável, propiciando que parte da remuneração do trabalhador fique condicionada ao seu desempenho e/ou da empresa; *iv*) a não garantia à estabilidade no emprego para os membros da comissão de negociação; e *v*) o indeferimento a mobilizações por inclusão da produtividade no salário real.

O balanço da regulação dos salários no período pós-Constituinte é ambíguo. Ao mesmo tempo em que a disseminação da PLR tornou a remuneração mais flexível – principalmente nos setores mais organizados e de salários mais altos –, a valorização do salário mínimo constituiu um contraponto a esta tendência – principalmente para os trabalhadores de salários mais baixos. Ainda que o recurso ao emprego informal pudesse, em tese, anular os efeitos da elevação do salário mínimo, o que se observa, a partir de 2004, é a formalização dos empregos, inclusive no segmento diretamente afetado pelos aumentos do salário mínimo. Quanto à PLR, o fortalecimento da posição dos sindicatos na negociação coletiva e a mudança na sua regulamentação podem mudar seu caráter, garantindo a incorporação progressiva dos bônus ao salário-base e, em um sentido mais amplo, a transmissão da produtividade aos salários. Há, portanto, um espaço para o fortalecimento da regulação pública no âmbito da remuneração.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A história recente sobre as tentativas de alteração no sistema de relações de trabalho brasileiro indicou grandes obstáculos a uma reforma de caráter mais geral. A agenda da Reforma Trabalhista esteve presente nos governos de Fernando Collor, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio *Lula* da Silva, e, em todos estes, as tentativas de modificar a estrutura do sistema de relações de trabalho do país foram frustradas. De uma forma, o caráter ambíguo da CF/88 solidificou interesses

46. A CF/88 previu que as importâncias recebidas a título de participação nos lucros ou nos resultados deveriam ser desvinculadas da remuneração de natureza salarial, afastando a resistência dos empregadores em implantá-la.

entre os mais variados atores relevantes, o que tornou difícil a operação política para acomodar todos os conflitos e as tensões. De outra, parece que esta reforma não se mostrou tão imprescindível ao governo e aos empresários, a ponto do tema emergir, de fato, como uma prioridade na agenda governamental.

Na verdade, o sistema de relações de trabalho consagrado pela CF/88 já oferecia uma boa margem de manobra para os empregadores, sem falar que o descumprimento da legislação já é uma forma concreta e bastante utilizada de flexibilização das normas trabalhistas. Apesar de a legislação trabalhista brasileira ser extensa – como afirmam os críticos –, há uma limitação histórica dos instrumentos de representação e negociação coletiva, bem como do sistema de fiscalização das relações de trabalho. Associado a tais características estruturais, o aumento do desemprego e da precariedade das ocupações, ao longo dos anos 1990, encarregaram-se de minar as bases de representação coletiva e puseram em xeque o poder de barganha dos sindicatos.

A despeito das dificuldades em promover uma Reforma Trabalhista e sindical de caráter mais geral, é inegável que os anos que sucederam a promulgação da Constituição foram caracterizados por um afrouxamento das amarras que regulam a relação capital – trabalho, ampliando o poder das empresas na determinação das condições de uso, contratação e remuneração do trabalho. Fato que não significa, entretanto, que o Estado afastou-se da regulação das relações de trabalho no período pós-Constituinte. Passados estes últimos 20 anos, pode-se dizer que o Estado continuou a ser um *espaço normativo* privilegiado. Na verdade, o conjunto de medidas flexibilizadoras na área trabalhista foram, de maneira geral, lideradas pelo Poder Executivo federal, que as introduziu de forma pontual e gradativa, explorando as linhas de menor resistência a mudanças.

Isso não significa, contudo, que tais medidas passaram despercebidas. Foram diversos os embates, nos quais as resistências não se limitaram ao âmbito dos sindicatos dos trabalhadores, estendendo-se aos sindicatos patronais, às associações de advogados, procuradores e magistrados do trabalho, e até da burocracia do MTE. Em regra, a fiscalização do trabalho foi afrouxada, mas não podemos deixar de considerar que esta foi importante contraponto em alguns momentos. Da mesma forma, a JT, que reviu enunciados e preceitos normativos ao longo do período, também trabalhou de forma ambígua.

Os diversos atores sociais envolvidos com a questão trabalhista atuaram em variados momentos, ora intensificando o movimento de flexibilização, ora fazendo oposição a este. Até mesmo entre os sindicatos dos trabalhadores, muitas divergências foram explicitadas ao longo do processo. As correntes sindicais dividiram-se, inclusive antes da Constituição, a respeito da extinção da contribuição sindical compulsória e unicidade sindical. Em relação às propostas de flexibilização,

as posições sindicais também oscilaram: alguns sindicatos que inicialmente aceitaram medidas como o banco de horas e a PLR passaram a contestá-las em um contexto de crescimento do emprego. Os representantes empresariais, por sua vez, embora defendam o desmantelamento da estrutura corporativa e a desoneração da folha de salários, em diferentes momentos relutaram em abrir mão das contribuições às confederações patronais e ao Sistema “S”.

Por fim, observa-se que os movimentos de flexibilização e reforço da regulação pública seguem a correlação de forças política e a conjuntura econômica. As diferentes posições dos sucessivos governos a respeito do tema, bem como a força da sua base parlamentar, definiram tanto o sentido do debate quanto o alcance das mudanças. Momentos de crise econômica tendem a ser acompanhados de pressão para a flexibilização das normas trabalhistas, ao mesmo tempo em que períodos de crescimento do emprego favorecem a formalização dos vínculos e a efetividade da regulação pública do trabalho. No momento em que uma nova crise internacional desenvolve-se e ameaça interromper o ciclo de crescimento da economia brasileira, é grande a probabilidade de o debate em torno da flexibilização do trabalho ser retomado. Neste contexto, a importância da CF/88 como base da garantia de direitos e regulação pública do trabalho não pode ser subestimada.

REFERÊNCIAS

AMADEO, E.; GILL, I.; NÉRI, M. Brazil: the pressure points in labor legislation. *Ensaios Econômicos – EPGE*. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

_____. *Medida Provisória nº 1.053, de 30 de junho de 1995*. Dispõe sobre medidas complementares ao Plano Real e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1995a.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). *Portaria nº 865, de 14 de setembro de 1995*. Estabelece critérios para fiscalização de condições de trabalho constantes de convenções ou acordos coletivos de trabalho. Brasília, 1995b.

BALTAR, P.; PRONI, M. Flexibilidade do trabalho, emprego e estrutura salarial no Brasil. *Cadernos do CESIT nº15*, Campinas: IE/UNICAMP, jul. 1995.

BANCO MUNDIAL; IPEA. Relatório: empregos no Brasil. *Sessão Informativa sobre Políticas*, v. 1, dez. 2002.

BIAVASCHI, M. B. *O direito do trabalho no Brasil – 1930/1942: a construção do sujeito de direitos trabalhistas*. Tese (Doutorado) – Universidade de Campinas, Campinas, 2005.

CACCIAMALI, M. C. *Resumo diagnóstico do seminário Encargos sociais e sua base de incidência*. São Paulo: FEA/USP, 1993. Preliminar.

CAMARGO, J. M. Flexibilidade e produtividade do mercado de trabalho brasileiro. In: _____. (Org.). *Flexibilidade do mercado de trabalho no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

CAMPOS, A. G. *Novos aspectos da regulação do trabalho no Brasil: qual o papel do Estado?* Brasília: Ipea, 2008 (Texto para Discussão). No prelo.

CARDOSO, A. M. *Sindicatos, trabalhadores e a coqueluche neoliberal: a Era Vargas acabou?* Rio de Janeiro: FGV, 1999.

CARDOSO, A. M.; LAGE, T. A inspeção do trabalho no Brasil. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, v. 48, n. 3, 2005.

_____. *As normas e os fatos*. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

CARDOSO JR., J. C. et al. *Políticas de emprego, trabalho e renda no Brasil: desafios à montagem de um sistema público, integrado e participativo*. Brasília: Ipea, 2006 (Texto para Discussão, n. 1237).

CARNEIRO, R. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo: UNESP, IE/UNICAMP, 2002.

DAL ROSSO, S. *O debate sobre a redução da jornada de trabalho*. São Paulo: ABET, 1998.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). *Encargos sociais no Brasil: conceito, magnitude e reflexos no emprego*. Relatório para o Sistema de informações para acompanhamento das negociações coletivas no Brasil. São Paulo, 2006.

GONZAGA, G.; MENEZES FILHO, N.; CAMARGO, J. Os efeitos da redução da jornada de trabalho de 48 para 44 horas semanais em 1988. *Revista Brasileira de Economia*, v. 57, n. 2, 369-400, 2003.

HUMPHREY, J. *Fazendo o "milagre": controle capitalista e luta operária na indústria automobilística brasileira*. Petrópolis: Vozes; São Paulo: CEBRAP, 1982.

IPEA. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*. Brasília: Ipea, n. 10, fev. 2005.

_____. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*. Brasília: Ipea, n. 12, 2006.

_____. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*. Brasília: Ipea, n. 14, 2007.

_____. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*. Brasília: Ipea, n. 16, 2008.

KREIN, J. D. *O aprofundamento da flexibilização das relações de trabalho no Brasil nos anos 90*. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Campinas, Campinas, 2001.

_____. *Tendências recentes nas relações de emprego no Brasil 1990-2005*. Tese (Doutorado) – Universidade de Campinas, Campinas, 2007.

KREIN, J. D.; TEIXEIRA, M. A materialização da flexibilização: as experiências de CCPs. *Debate & reflexão*, São Paulo, n. 12, 2003.

MATTOS, F. Fim dos empregos?. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, jan./jun. 2004.

NÉRI, M. Informalidade. *Ensaio Econômico – EPGE*, Rio de Janeiro: FGV, n. 635, 2006.

NORONHA, E. O modelo legislado de relações de trabalho no Brasil. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, v. 43, n. 2, 2000.

PASTORE, J. *Flexibilização e contratação coletiva*. São Paulo: LTr, 1994.

POCHMANN, M. *Ciclos do valor do salário mínimo e seus efeitos redistributivos no Brasil*. Campinas: IE/UNICAMP, abr. 2005.

POCHMANN, M.; BORGES, A. *Era FHC: a regressão do trabalho*. São Paulo: Anita Garibaldi, 2002.

POLANYI, K. *A grande transformação*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

SANTOS, A. L. Encargos sociais e custo do trabalho no Brasil. *Cadernos do CESIT*, Campinas: Instituto de Economia da UNICAMP, n. 19, dez. 1995.

SIQUEIRA NETO, J. F. *Direito do trabalho e negociação coletiva*. São Paulo: ABET, 1998.

ZYLBERSTAJN, H. Banco de horas: da justificativa teórica à utilização prática no Brasil. *In*: CHAHAD, J. P.; CACCIAMALI, M. C. *Mercado de trabalho no Brasil*. São Paulo: LTr, 2003.

CONSTITUIÇÃO VINTE ANOS: CAMINHOS E DESCAMINHOS DA REFORMA AGRÁRIA – EMBATES (PERMANENTES), AVANÇOS (POUCOS) E DERROTAS (MUITAS)

Brancolina Ferreira*
Fábio Alves**
José Juliano de Carvalho Filho***

1 APRESENTAÇÃO

O objetivo deste texto é relatar e analisar a política agrária posta em prática no Brasil desde a Constituição Federal (CF) de 1988, anunciada e proclamada como a Constituição Cidadã pelo presidente da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), deputado Ulisses Guimarães, em sessão solene do Congresso Nacional.

A pergunta que motiva este artigo é: dada a política agrária e seus resultados nestes 20 anos, a Nova Carta pode ser qualificada como “Cidadã”?

Por consequência questiona-se: houve mudança relevante em relação ao passado? A questão da exacerbada concentração fundiária nacional foi resolvida ou, pelo menos, encaminhada para tanto? Foram garantidos e expandidos os direitos da população rural pobre e carente de terra? Os objetivos das ações governamentais no campo sofreram alterações a favor das populações vítimas do processo de mudanças no campo – concentração fundiária, violência, expulsão e afronta aos direitos humanos – ou continuaram a beneficiar os interesses do latifúndio e do capital?

Para responder a essas indagações far-se-á uso de análises referentes a períodos anteriores a 1988 e estudos posteriores que abrangem todos os governos pós-ditadura militar, principalmente aqueles voltados para os quatro últimos períodos governamentais.

Este texto é composto pelas seguintes seções: Apresentação; Política Agrária: manutenção do padrão concentrador e oportunidades perdidas; Política Fundiária: dos primórdios a 1964; O Período Militar; O Processo de Redemocratização; A Questão Agrária e o Processo Constituinte; Do Governo Collor ao Primeiro Período de Governo FHC; O Novo Mundo Rural de FHC; Os Períodos de Governo Lula; Os Números da

* Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) no Ipea. Técnico de Pesquisa e Planejamento do Ipea.

** Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

*** Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) no Ipea. Professor da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo (FEA-USP).

Reforma Agrária; A Mudança de Foco das Políticas para o Mundo Rural: o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar; Tempos Atuais e Perspectivas: a questão agrária e expansão do agronegócio; e Considerações Finais.

2 POLÍTICA AGRÁRIA: MANUTENÇÃO DO PADRÃO CONCENTRADOR E OPORTUNIDADES PERDIDAS

Em 1997, um artigo na revista *São Paulo em Perspectiva*, da Fundação Sistema Estadual de Análises de Dados (Seade),¹ destacava, em epígrafe, a seguinte frase de um documento do governo Fernando Henrique Cardoso (BRASIL, 1997, p. 17): “a história da reforma agrária, no Brasil, é uma história de oportunidades perdidas”. Este destaque tinha sua razão de ser já que antecipava a conclusão do artigo, inclusive no que se referia ao governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC).

Este capítulo traz novamente em pauta a mesma citação para antecipar sua conclusão principal, agora incluindo os dois governos de FHC e os dois períodos governamentais do presidente Luis Inácio Lula da Silva.

Para tanto, mostra que, considerando a questão da estrutura agrária no país, pouca coisa mudou desde o período colonial até a Constituição de 1988 e, lamentavelmente, também até os tempos de hoje, posteriores à promulgação da nossa Carta Magna.

3 POLÍTICA FUNDIÁRIA: DOS PRIMÓRDIOS A 1964

Desde o período colonial até o início dos anos 1960 do século passado, não havia política fundiária no Brasil. Enquanto outros países, entre os quais o próprio Estados Unidos da América, resolveram de alguma forma suas questões agrárias. O Brasil permaneceu sem enfrentar este problema, de grande importância para seu futuro como Nação soberana, democrática e desenvolvida, tanto no campo social quanto no econômico. A questão da terra chegou a ser discutida no país por ocasião da Lei de Terras de 1850 (Lei nº 601) e na campanha abolicionista, contudo, como é sabido, prevaleceram os interesses do latifúndio.

A respeito do que ocorreu nos séculos XVIII e XIX, é interessante destacar a seguinte colocação extraída do documento presidencial já citado:

Ainda colônia de Portugal, o Brasil não teve os movimentos sociais que, no século 18, democratizaram o acesso à propriedade da terra que mudaram a face da Europa. No século 19, o fantasma que rondou a Europa e contribuiu para acelerar os avanços sociais não cruzou o Oceano Atlântico, para assombrar o Brasil e sua injusta concentração de terras. E, ao contrário dos Estados Unidos que, no período da ocupação dos territórios do nordeste e do centro-oeste, resolveram o problema do acesso à terra, a ocupação brasileira – que ainda está longe de se completar – continuou seguindo o velho modelo do latifúndio, sob o domínio da mesma oligarquia rural (BRASIL, 1997).

1. Este item do trabalho consolida uma série de publicações do mesmo autor – Carvalho Filho (1997) –, dedicadas ao acompanhamento e à análise da política agrária no Brasil. Os artigos serão citados no decorrer do texto.

O modelo que até hoje prevalece no meio rural é aquele oriundo dos interesses do latifúndio colonial, hoje “modernizado” – chamado de forma eufêmica de agronegócio, mas, como dantes, concentrador e excludente. Foi somente no período que se seguiu à Segunda Guerra Mundial, em 1945, que o país começou a discutir a resolução da questão agrária, principalmente como condicionante do projeto de desenvolvimento do então conhecido Modelo de Substituição de Importações. Como também esclarece o documento presidencial, nessa época “dezenas de projetos de lei de reforma agrária foram apresentados ao Congresso Nacional. Nenhum foi aprovado” (BRASIL, 1997).

O fim dos anos 1950 e o início dos anos 1960 do século passado foi um período marcado por grande crise da sociedade brasileira – política, econômica e social. Foi também época de intensificação do debate sobre os destinos do país, com crescente participação popular. Foi neste tempo que ocorreu o chamado *debate clássico* sobre a questão agrária brasileira, com participação de vários e importantes intelectuais vinculados às diversas forças políticas em confronto. Alberto Passos Guimarães, Caio Prado Jr., André Gunter Frank, Ignácio Rangel e Celso Furtado, entre outros, foram alguns destes participantes. Discutiam-se a sociedade brasileira, suas origens e características – dualista ou não –, bem como seu futuro e soluções para a crise. As posições em conflito eram diversas. Variavam desde a interpretação marxista ortodoxa – tese sobre resquícios feudais da sociedade brasileira no campo –, passando pela crítica a esta mesma posição, no interior da própria esquerda, pela posição estruturalista e pela tese da dualidade básica – (RANGEL, 1953, 1973, 1979 e 1980) –, até a posição conservadora e liberal baseada na teoria neoclássica, para a qual a reforma da estrutura agrária brasileira não tinha sentido para o Brasil – (PASTORE 1973 e 2002; ALVES, 2006, entre outros). De qualquer forma, pró ou contra, todas as posições davam realce à reforma. Assim, entre as chamadas reformas de base então discutidas, a reforma agrária ocupou posição proeminente, polarizando o debate político e acadêmico. A população rural expressiva e predominantemente pobre, a importante participação dos produtos agrícolas na receita de divisas, a potencialidade dos mercados rurais e a luta conflituosa pela terra explicavam a importância dada à problemática agrária.

No campo e nas cidades, os movimentos sociais organizavam-se e avançavam. Especificamente no meio rural, verificava-se crescimento importante na organização dos trabalhadores com a fundação da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) (1963) e o ressurgimento das ligas camponesas em 1954 e sendo colocadas na ilegalidade em 1964. Além das ligas e do crescimento do número de sindicatos decorrentes da fundação da CONTAG, como esclarece Stédile (1997, p.17), também atuavam as seguintes organizações de trabalhadores da agricultura: *i*) União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil (ULTAB) (1953-1964); *ii*) primeiros sindicatos de assalariados rurais, baseados na

legislação para trabalhadores urbanos, em Itabuna (BA), Campos (RJ), Usina Barreiros (PE) e interior de São Paulo (1954); *iii*) Movimento dos Agricultores Sem-Terra (Master), no Rio Grande do Sul – influenciado pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) (1958-1963); e *iv*) um movimento de cunho pastoral da ala conservadora da Igreja Católica, criado para combater o comunismo no campo (1962-1964).

O fato é que as reivindicações dos trabalhadores do campo passaram a ecoar por toda a Nação e incomodar as elites dominantes. Os conflitos cresceram em número e violência. Pressionado pelas forças à direita e à esquerda do espectro político, o governo, em 1962, criou a Superintendência de Reforma Agrária (Supra), encarregada de executar a reforma agrária. As forças à esquerda, embasadas na participação popular, predominaram. Seguiram-se a aprovação do Estatuto do Trabalhador Rural (março de 1963), regulando as relações de trabalho no campo e, em 13 de março de 1964, a assinatura do decreto que previa a desapropriação, para fins de reforma agrária, das terras localizadas nas faixas de 10 km ao longo de rodovias, ferrovias e açudes construídos pelo governo federal. Por fim, no dia 15 de março do mesmo ano, o então presidente da República João Goulart encaminhou uma mensagem ao Congresso Nacional propondo um conjunto de providências consideradas “indispensáveis e inadiáveis para atender às velhas e justas aspirações populares” (BRASIL, 1997, p. 1), entre as quais, com realce, a reforma agrária. Logo depois aconteceu o golpe militar e o presidente foi deposto. Entre as razões apresentadas para o golpe, como não poderia deixar de ser, estava a reforma agrária. Esta implicava democratização do acesso à terra e do poder. As forças à direita predominaram.

O desenlace da crise de 1964 teve como decorrência a perda de uma das mais relevantes oportunidades para implantar a reforma. Sua realização nesta época teria como consequência o importante efeito positivo no desenvolvimento econômico e social, em particular, e beneficiaria o desenvolvimento da agricultura e o perfil da distribuição de rendas e riquezas.

4 O PERÍODO MILITAR

Instala-se a ditadura militar. Começa o ciclo de generais presidentes que durou 21 longos anos. A junta militar que assumiu o poder, como relata José Gomes da Silva em seu livro póstumo (1966, p. 30 *et seq.*), anunciou “num lacônico comunicado que a revolução tinha sido feita para *realizar* as reformas necessárias ao lado do combate à corrupção e à infiltração comunista”. Para surpresa de todos – não se sabe se devido aos conflitos no campo para apaziguar os ânimos e/ou por determinação do primeiro presidente militar, Castello Branco, em meio à repressão e aos atos institucionais –, surge a informação de que o governo estava preparando um programa de reforma agrária. Além disso, as notícias também diziam que para auxiliar na elaboração do que viria a ser o Estatuto da Terra, havia sido convidado

um grupo de Campinas do qual faziam parte pessoas como o próprio Zé Gomes, Carlos Lorena e Fernando Sodero, evidentemente vinculados à democratização do acesso à terra. O convite do presidente foi formulado por Roberto Campos. Tais acontecimentos desencadearam fortes reações da direita antirreforma, inclusive com ameaças de novo golpe, segundo relata José Gomes da Silva (1966):

Tão logo começaram a vaziar as primeiras notícias (como sempre acontece quando se trata de temas polêmicos afetando interesses poderosos) de que uma proposta de reforma agrária estava sendo cogitada pelo Governo que tivera nesse processo exatamente um pretexto para desferir um golpe militar, o mundo começou a vir abaixo.

– “Precisamos começar a conspirar de novo”, vociferou o presidente da Sociedade Rural Brasileira, Sálvio Pacheco de Almeida Prado.

– “Esse IBRA” (o Instituto de Reforma Agrária, o órgão proposto para executar a reforma) “é um filho da SUPRA”, disse o irado Carlos Lacerda, um dos três governantes que, na área civil, tiveram maior participação na derrubada de Jango.

De novidade surgia no cenário apenas a obstinação de Castello Branco (travestido de reformista por motivos que até hoje merecem ser melhor investigados por algum cientista social), com a retaguarda intelectual de Roberto Campos, nosso embaixador em Washington.

Apesar das reações, o grupo de trabalho presidido pelo ministro Campos apresentou rapidamente resultados concretizados em um projeto de lei. Após a aprovação do projeto pelo Congresso Nacional, o presidente da República sancionou a Lei nº 4.504/1964, ou seja, o Estatuto da Terra. O texto aprovado era explícito quanto ao objetivo de implantar a reforma e continha os dispositivos necessários para tanto.²

A política fundiária que marcou o período militar caracterizou-se pela não implantação da reforma possibilitada pelo Estatuto. A opção, como substitutiva da reforma, foi feita pelos projetos de colonização na fronteira Norte e Centro-Oeste e pelos chamados *projetos especiais*. São dessa época os seguintes programas: Programa de Integração Nacional (PIN) (1970); Programa de Redistribuição de

2. O Estatuto da Terra foi promulgado pelo governo militar basicamente com o objetivo de abafar as reivindicações dos movimentos de trabalhadores rurais, especialmente a Liga Camponesa. Sua importância advém do fato de ter consagrado conceitos e definições que ainda hoje são referências na elaboração das propostas de política fundiária, destacando-se: *Reforma agrária* – conjunto de medidas que visam promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade (Art. 1º); *Função social* – como parâmetro para viabilizar desapropriações por interesse social para fins de reforma agrária (Art. 2º); *Propriedade familiar* – o imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalho com a ajuda de terceiros (Art. 4º, inciso II); *Módulo rural* – a menor unidade de terra onde uma família possa se sustentar (Art. 4º, inciso III); *Minifúndio* – uma propriedade de terra cujas dimensões não perfazem o mínimo para configurar um módulo rural (Art. 4º, inciso IV); *Latifúndio* – propriedades que excedam a certo número de módulos rurais – latifúndio por extensão – ou, independente deste valor, que sejam destinadas a fins não produtivos – latifúndio por exploração (Art. 4º, inciso V) (BRASIL, 1964).

Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste (Proterra) (1971); Programa Especial para o Vale do São Francisco (Provale) (1972); Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (Polamazônia) (1974); Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (Polonordeste) (1974). Além de outros como os chamados *baixa renda*, como o Instituto de Apoio ao Desenvolvimento e à Preservação da Natureza (Inan); Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater); Programa de Nutrição Brasil – Banco Mundial/1979-1985 (PNBB); Programa de Apoio às Populações Pobres das Zonas Canavieiras do Nordeste (Procanor), Programa de Desenvolvimento dos Cerrados (Prodecer) – este dedicado à expansão da agricultura moderna nas áreas de cerrados – etc.

Em geral, do ponto de vista das populações pobres e sem-terra, com pouca terra e/ou com acesso precário a esta – público típico de reforma agrária –, as avaliações efetuadas sobre estes programas mostraram a ineficácia da ação governamental para beneficiá-las. O acesso precário à terra, a insuficiência de terra, as falhas das políticas de apoio – fomento, crédito, extensão rural etc. –, e as relações sociais predominantes nas áreas foram as principais causas apontadas para fraco desempenho das intervenções.

Nos primeiros 15 anos de vigência do Estatuto da Terra, foram beneficiadas apenas 9.327 famílias em projetos de reforma agrária e 39.948 em projetos de colonização. A concentração fundiária cresceu.

No fim do período da ditadura militar ocorreu o agravamento do conflito fundiário, como uma das consequências do processo de modernização conservadora da agricultura brasileira. Além das áreas tradicionais, o recrudescimento do conflito acompanhou a expansão da fronteira agrícola. Paralelamente a estes fatos, embora ainda incipiente, crescia a organização dos trabalhadores expulsos da terra. A Comissão Pastoral da Terra (CPT) foi criada em 1975 pela ala progressista do clero católico. O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) foi fundado durante o I Encontro Nacional dos Sem-Terra, ocorrido em Cascavel de 20 a 22 de janeiro 1984. Esta reunião contou com a presença de representantes de 16 estados. O movimento não tem dia de fundação, mas considera que nesta data começou a ser construído.

Diante dos fatos, o governo militar tomou uma série de medidas semelhantes às acontecidas em outras situações equivalentes: *i*) criação do Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários (MEAF) (1982); *ii*) nomeação de um general vinculado ao Sistema de Segurança Nacional para ministro – naquela época de militarização da questão agrária, o importante não era o diálogo com os movimentos sociais; *iii*) criação do Programa Nacional de Política Fundiária (1982); *iv*) lançamento das bases do Sistema Fundiário Nacional; *v*) reestruturação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra);

vi) criação do Grupo Executivo das Terras do Araguaia – Tocantins (GETAT) (1980); *vii*) reformulação do Imposto Territorial Rural (ITR) (1979); *viii*) instituição do usucapião especial (1981); *ix*) implementação de programas específicos para agricultores familiares, principalmente no Nordeste e no Centro-Oeste; *x*) anúncio, com muito alarde, de amplo programa de distribuição de títulos de terras – 1 milhão –, por meio de ações discriminatórias e arrecadatórias, desapropriações por interesse social – pouco utilizadas; *xi*) aplicação do usucapião especial; *xii*) compras de terras; *xiii*) projetos de colonização; e *xiv*) ativação do ITR – atualmente se fala o mesmo sobre o ITR.

Considerando todo o período dos governos militares (1964-1985), o total de famílias assentadas atingiu a cifra de 77.465, com média mensal de 307 famílias, a grande maioria em projetos de colonização. Evidentemente, a oportunidade foi novamente perdida.

Dessa forma, a questão foi contornada sem alterações significativas da problemática agrária e o país chegou à tão esperada democratização e à decorrente elaboração da nova Constituição da República.

5 O PROCESSO DE REDEMOCRATIZAÇÃO

Com o advento da então chamada Nova República, a sequência dos fatos também evidencia a semelhança que se procura destacar neste texto.

Tancredo Neves foi eleito pelo Colégio Eleitoral, sustentado por coalizão política contraditória, composta por forças envolvidas na campanha das eleições diretas e nas facções políticas claramente conservadoras que já participavam do poder. Foram definidos os objetivos nacionais do novo governo, figurando entre estes a reforma agrária. O presidente eleito confirmou este objetivo quando definiu seu ministério em 11 de março de 1985. Na ocasião, Tancredo Neves anunciou tanto a criação de um novo ministério para assuntos fundiários quanto indicou Nelson Ribeiro para ocupar a nova pasta. O novo ministro, que contava com apoio de parte expressiva dos movimentos sociais, chegou ao poder resguardado pela confiança de uma das forças mais importantes da pró-reforma, qual seja a Igreja Católica, na época fortemente marcada pela ala progressista. Em 30 de março de 1985 foi criado oficialmente o Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (MIRAD). Com o falecimento de Tancredo, o vice-presidente José Sarney tomou posse na Presidência da República e confirmou tanto o ministério quanto os compromissos anunciados por Tancredo. Nelson Ribeiro assumiu o MIRAD e indicou José Gomes da Silva para a Presidência do Incra, nome de total confiança das forças pró-reforma agrária.

Em 30 de maio de 1985, no IV Congresso da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), o presidente e seu ministro lançaram

a proposta do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA). A sequência dos fatos ocorridos entre o lançamento da proposta do PNRA e a extinção do MIRAD ainda estão na memória daqueles que acompanharam o processo. Destacam-se aqui alguns destes eventos: foram elaboradas 12 versões do plano; o processo foi altamente conflituoso e radicalizado; as forças conservadoras contrarreforma, por meio da chamada União Democrática Ruralista (UDR), adquiriram expressão e pregaram o uso da força para resistir à reforma agrária; houve leilões de gado para aquisição de armas; o número de conflitos aumentou; o PNRA, bastante modificado, foi aprovado em outubro de 1985; os planos regionais de reforma agrária, entregues ao Planalto em janeiro de 1986, tornaram-se efetivos apenas em maio e sem definição de áreas prioritárias – estes últimos planos foram assinados em duas etapas, sendo que a segunda foi forçada por um assassinato de repercussão, a morte do Padre Jozimo; o ministro e presidente do Incra foram *desestabilizados* e deixaram seus cargos – chegou a ocorrer até nomeação de um presidente do Incra à revelia do ministro e sem compromisso com a reforma; ocorreu uma sucessão de nomes para o MIRAD, cabendo lembrar Dante de Oliveira e Marcos Freire, nomes vinculados às forças progressistas; no final de 1987, o Incra foi extinto e foi criada uma nova autarquia – Instituto Jurídico das Terras Rurais (Inter); na ocasião também foram instituídas diversas normas legais – leis, decretos e decretos-lei –, criando restrições para processos de desapropriação, contrariando o Estatuto da Terra; em outubro de 1988 foi promulgada a nova Constituição, estabelecendo normas que significaram maior restrição para execução da reforma agrária, inclusive postergando a regulamentação da questão para lei complementar – a lei agrária, que veio a ser aprovada muito depois, em 1993 –; por fim, o MIRAD foi extinto, o Inter desapareceu, o Incra voltou a existir e estabeleceu-se um vazio legal para a política de reforma agrária a espera da regulamentação dos Arts. 186 a 188 da Constituição. Quanto à implementação do PNRA, foi atingido apenas 10% da meta acumulada para 1988 – 83.687 famílias assentadas.

Mais uma vez a questão foi contornada. Mudou-se tudo várias vezes e tudo permaneceu como dantes, inclusive a impunidade. Chico Mendes foi assassinado em dezembro de 1988.

Como é de se notar, no que tange à política agrária a Constituição começou mal. As desapropriações foram inibidas, dificultadas ao extremo tanto no Poder Legislativo quanto no Executivo. Considerado retrocesso em relação às normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores, o capítulo da Constituição de 1988 dedicado à questão agrária é, em boa medida, resultado da desagregação e da falta de entendimento entre as forças progressistas e da articulação, da truculência e das manobras das forças conservadoras antirreforma.

6 A QUESTÃO AGRÁRIA E O PROCESSO CONSTITUINTE³

A Assembleia Nacional Constituinte (ANC) instalou-se em ambiente de descrédito em relação a suas reais possibilidades de promoção da cidadania plena e da consolidação democrática. Contribuíram, para isso, fatores políticos, tais como a derrota do movimento *Diretas Já* e a não formação de constituinte exclusiva, mas sim congressional, formada por deputados e senadores eleitos em 1986, em processo eleitoral dominado pelas disputas ao cargo de governador e com quase nenhum debate sobre a composição de uma ANC. Alia-se a isto o ambiente econômico, caracterizado por processo recessivo, com perdas salariais e desemprego crescente, fatores que desmobilizaram a classe trabalhadora na luta por seus direitos. Assim, a ANC acabou por ser considerada pelos vários setores progressistas como mais um *pacto de elites* com o intuito de postergar as conquistas sociais e manter ou ampliar seus privilégios. Nem todas as previsões catastróficas, felizmente, realizaram-se, mas alguns temas tiveram tramitação bastante difícil durante o processo constituinte, especificamente quanto à questão da reforma agrária.

A radicalização em debates e votações nas várias instâncias do processo constituinte, observados nos debates e nas votações na Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, foi emblemática no sentido de identificar claramente os interesses em jogo na questão da reforma agrária. Mais que circunscrita ao espaço rural, a questão agrária apresenta-se como componente estratégico de caráter nacional. As discussões sobre sua futura formatação, no âmbito da ANC, foram marcadas pelos discursos ofensivos e críticos em relação à política econômica e agrícola dos governos da ditadura, sobretudo, pela defesa intransigente da iniciativa privada, do direito de propriedade e pela diminuição da intervenção do Estado na economia.

Uma aliança de interesses, até então não percebidos como complementares, formou-se para a defesa do latifúndio e do capital multinacional. A composição e a articulação de parlamentares representantes de corporações transnacionais⁴ e os latifundiários assentados na UDR⁵ procuraram impor à Comissão de Ordem Econômica uma série de dispositivos que traduziam, claramente, os parâmetros que pretendiam impor para balizar o futuro do país: *i*) definição de *empresa nacional* ampla e imprecisa; *ii*) limitação das possibilidades de o interesse nacional vir

3. Para mais detalhes, ver Ferreira e Teixeira (1988).

4. Os principais articuladores deste conluio são de conhecimento público: Delfim Netto, Alysso Paulinelli, Roberto Campos, entre outros.

5. Os defensores da imutabilidade da estrutura fundiária, várias vezes identificados com a UDR, ou comendo listas dos que tiveram sua campanha eleitoral financiada por esta, são: Roberto Cardoso Alves (PMDB/SP), José Lins (PFL/CE), Edison Lobão (PFL/MA), Rosa Prata (PMDB/MG), Oswaldo de Almeida (PL/RJ), Jorge Vianna (PMDB/BA) etc. A UDR, aliás, somente se refere a seus membros como *produtores rurais*, responsáveis pelo progresso do país, a quem se deve respeito e admiração pelo notável e abnegado trabalho que realizam, apesar das condições adversas da política agrícola, das provocações dos que querem instaurar a desorganização da produção no campo e destruir a propriedade privada, a liberdade e a democracia.

a manter ou a criar áreas de *reserva de mercado*; *iii*) restrição às possibilidades da intervenção do Estado na economia, impondo dificuldades e mesmo impossibilidade de criação e/ou a manutenção de monopólios, que somente seriam possíveis se cruciais para a segurança nacional ou para atender a relevante interesse coletivo; *iv*) ampliação das possibilidades de prestação de serviços públicos pela iniciativa privada no interesse desta e não dos usuários ou do Estado; *v*) manutenção das atuais concessões de lavra, cujos direitos só prescreverão se, passados cinco anos, não forem explorados em escala comercial; *vi*) abertura das terras indígenas à exploração do subsolo, por empresas estatais ou *nacionais* inclusive definindo a separação do direito de domínio entre solo e subsolo; e *vii*) privatização de todo o sistema de transporte coletivo urbano de passageiros, por meio da obrigatoriedade de contratação de empresas privadas, que em quatro anos devem substituir as concessões em vigor.

Especificamente quanto à reforma agrária, defendiam como questões essenciais: *i*) a não vinculação do cumprimento da função social de imóvel rural com a possibilidade de desapropriação por interesse social; *ii*) restrições quanto às possibilidades de desapropriação, a serem possíveis exclusivamente em caso de propriedade rural improdutiva e situada em zona prioritária previamente definida; e *iii*) possibilidade de desapropriações somente mediante pagamento de prévia e justa indenização – em títulos da dívida agrária para indenização de terra nua, com cláusula de exata correção monetária, acrescidos dos juros legais. A indenização de benfeitorias seria sempre feita previamente em dinheiro. A intenção, posteriormente, era tornar os Títulos da Dívida Agrária (TDAs) moeda paralela, assegurando sua aceitação como meio de pagamento de *qualquer* tributo federal pelo seu *portador*.

Também defendiam a utilização de incentivos fiscais para o financiamento de grandes projetos agropecuários na Amazônia, com possibilidade de destinar até 10% da área efetivamente utilizada para projetos de assentamento de pequenos agricultores, como forma de disporem de mão de obra em condições de assalariamento, sem necessidade de buscá-las em localidades distantes ou de exporem-se a sanções legais por conta de práticas ilegais de aliciamento de força de trabalho.

A análise de fatos e percalços da reforma agrária na ANC mostra a força política dessas propostas. Nas palavras do relator da Subcomissão de Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, deputado Oswaldo Lima Filho (PMDB/PE),

O latifúndio deixou de ser área exclusiva do exercício de poder político e econômico dos coronéis do campo. Hoje o latifúndio é a extensão dos conglomerados financeiros, das grandes empresas, tais como o Bradesco, o Bamerindus, a Volkswagen, a Bourdon e outras.

O resultado colhido traduz visível regressão da legislação básica que orientava até então as ações de reforma agrária – em termos legais os parâmetros definidos na constituição ficaram aquém do Estatuto da Terra.

A retrospectiva dos debates havidos em torno da questão agrária também revela, de uma parte, que a tematização da chamada modernização conservadora da agricultura brasileira atravessou todos os níveis de análise, seja pelo redobrado interesse dos grupos transnacionais em manter a concentração da propriedade fundiária, permitida durante os anos de incremento da mencionada modernização, seja pela forma diferenciada como afetou os agentes sociais litigantes na ANC. De outra parte, não se encontrava ninguém que em termos claros e diretos defendesse uma posição contrária à reforma agrária. Com frequência firmavam suas falas na necessidade de defesa da soberania nacional, no imperativo de não se provocar quebras na produção agrícola, nos cuidados necessários à manutenção da paz e da ordem social.

O processo constituinte teve, entre outros, o mérito de dar visibilidade aos que sempre foram contra a reforma agrária. Estes parlamentares impuseram forte tendência conservadora ao debate sobre a reforma agrária. A notoriedade de alguns destes, portadores de claro perfil ideológico conservador, por si só não justificaria a prevalência na maioria das subcomissões e das comissões de muitas de suas teses. Ademais, não se poderia subestimar a imensa capacidade da classe dominante brasileira em ter sempre conseguido postergar as reformas sociais, em geral, e a reforma agrária,⁶ em especial: a agilidade e a eficiência com que atuaram na ANC refletem sua capacidade de articulação e mobilização de forças políticas na defesa de seus interesses.

Com a derrota da emenda por eleições diretas para a Presidência e a consequente formação da Aliança Democrática, basicamente conduzida pelo PMDB e dissidentes do PDS, a defesa da reforma agrária ficou enfraquecida, em relação ao fortalecimento de seus antagonistas. A promulgação, em 10 de outubro de 1985, do I PNRA/NR,⁷ incorporou muitas propostas de seus oponentes. Ainda assim, durante a campanha eleitoral de 1986, foram aperfeiçoadas as críticas e favorecido o ambiente em que se desenvolveram e foram articulados os interesses que deram consistência e concretude à UDR.

6.1 Fatores restritivos ao avanço da reforma agrária

As forças contrárias apresentaram-se no debate sobre a reforma agrária de forma coesa, mas o mesmo fato não aconteceu com seus antagonistas. As fragilidades políticas e organizacionais dos movimentos sociais rurais fizeram aflorar mais as divergências que as convergências. O resultado previsível esteve na incapacidade de evitar as sucessivas derrotas infringidas pela UDR e demais forças conservadoras ao movimento progressista na ANC.

6. Ver a respeito, entre outros autores, Sorj (1986, p. 14). Sorj entende que as classes dominantes brasileiras contrariam a explicação de certos autores marxistas de que as reformas sociais se realizam em forma preventiva para esvaziar fontes potenciais de protesto social.

7. I Plano Nacional de Reforma Agrária da Nova República.

Outro obstáculo decorreu da enorme distância entre o discurso – sempre favorável – e as ações – com frequência contraditórias – no apoio à reforma agrária, a começar pelo líder máximo da ANC, deputado Ulysses Guimarães, até muitas lideranças do sindicalismo urbano, permanecendo em aberto a questão sobre quem, de fato, eram os aliados da reforma agrária.

Mas, também, não se devem desconsiderar as questões próprias ao processo de democratização presentes naquele período de transição, especificamente a relevância das preferências eleitorais, quando, certamente, os potenciais beneficiários da reforma agrária⁸ contribuíram para eleição de deputados antirreforma agrária.⁹

A busca de explicações para os resultados eleitorais de 1986 – e das eleições que se sucederam – não se esgota na argumentação sobre a persistência do vício histórico do clientelismo na política brasileira. A manipulação do medo da classe média aos possíveis avanços revolucionários que colocariam em risco a propriedade privada de todo e qualquer patrimônio cumpriu seu papel. Também, houve ingerência e manipulação do poder econômico e sedução do discurso populista. Como resultado, mais uma vez a reação contra a reforma agrária e seus possíveis efeitos democratizantes conseguiram prevalecer.

Em seu trabalho sobre a UDR, Regina Bruno (1987) centra boa parte de sua análise sobre a *crise de representação* presente em todo o movimento social rural, que decorre basicamente das transformações das formas e das bases tradicionais de dominação das oligarquias rurais, impactadas pela modernização da agricultura. Pelo lado patronal, emerge a UDR como alternativa de representação ao sindicalismo patronal oficial, desvinculada do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), embora tenha, em seus momentos iniciais, beneficiado-se dos recursos e das facilidades do sistema formal burocratizado, sobretudo da Confederação Nacional da Agricultura (CNA) e da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB).

Os movimentos sociais dos trabalhadores rurais enfrentam desacordos programáticos e de definição de estratégias de luta. Muitos insistem em tomar a reforma agrária como pré-requisito fundamental do processo democrático, o que nunca encontrou eco junto aos movimentos sociais urbanos. A imprecisão de muitas propostas acabou levando para o campo adversário muitos pequenos agricultores, que se identificavam com as propostas de política agrícola da UDR.

Embora o discurso da UDR fosse claramente antidemocrático, sempre reiterando o perigo representado pela reforma agrária, como *ataque frontal ao direito de propriedade e o perigo da socialização no campo*, tinha eficácia por enfatizar carências, injustiças e fragilidades políticas, culturais e econômicas dos produtores

8. Aproximadamente 10,6 milhões de trabalhadores rurais, sem-terra ou com pouca terra, segundo dados apresentados pelo MIRAD em sua proposta para a elaboração do I PNRA da Nova República (BRASIL, 1985, p.12-13).

9. Afinal, quem elegeu os parlamentares conservadores, contrários à reforma agrária? Não é igualmente significativo que o movimento sindical rural tenha elegido enquanto tal um único representante para a ANC, o deputado Vicente Bogo (PMDB/RS)?

rurais em geral, sobretudo os pequenos e médios, colocando-se a UDR como porta-voz e defensora de suas necessidades no sentido de conseguirem tratamento privilegiado do governo para suas atividades.¹⁰ Em contraposição, boa parte do movimento social rural preconizava à reforma agrária a função de produtora para autoconsumo, não valorizando a transformação das áreas reformadas em grandes produtoras, inseridas em todos os circuitos de comercialização, capazes de elevar a renda e o bem-estar de seus beneficiários.

Outro ponto fortemente trabalhado pela UDR e seus associados – CNA, Sociedade Rural Brasileira (SRB), OCB – foi relativo aos conflitos sociais no campo, que estariam sendo provocados por indivíduos – líderes sindicais e membros do clero progressista – principalmente interessados em divulgar “uma filosofia estranha que pode conduzir o país a conseqüências subversivas, levando à fome, à anarquia e solapando as bases institucionais do país” (BRASIL, 1988).¹¹

A contra-argumentação, com base na historiografia brasileira, que mostra a fúria, o genocídio e a violência dos processos expropriatórios que sempre caracterizaram a expansão da ocupação do território nacional, nunca repercutiu na mídia e teve pouca eficácia no convencimento dos constituintes já comprometidos com teses contrárias.

A apresentação, pelo MIRAD, da proposta do I Plano Nacional de Reforma Agrária (I PNRA) para ser analisado por parte dos interessados e da sociedade em geral, fez recrudescer as articulações dos setores antirreformistas. Forte artilharia de argumentos e posições antirreforma agrária foi acionada pelos conservadores em repúdio a qualquer tipo de política que pudesse significar ameaças ao *status quo* em geral e, sobretudo, se questionasse o *direito de propriedade*. A maior parte da mídia – desde os órgãos tradicionais e porta-vozes dos interesses das classes dominantes, até os que recentemente se haviam posicionado em defesa da democratização do país e apoiado teses que firmariam em patamar mais elevado a conquista de direitos dos trabalhadores – passou a cerrar fileiras com as teses ruralistas mais conservadoras. Exemplificando, em editorial, importante órgão de imprensa identificou riscos que poderiam advir se aprovada a proposta de reforma agrária:

(...) trata-se de uma tentativa desastrada e mal planejada, não pelos seus objetivos fundamentais, sobre os quais existe ampla concordância, mas principalmente pela falha em transformar aquelas finalidades em medidas econômicas viáveis, capazes de incrementar a carente oferta de alimentos e de matérias-primas –, buscando o atendimento prioritário do mercado interno –, de criar novas oportunidades de ocupação aos habitantes no meio rural, assegurando-lhes melhor qualidade de vida, e de atenuar o prosseguimento da explosiva urbanização brasileira (FOLHA DE S. PAULO, 1985).

10. Poucos deixariam de dar apoio às propostas de anistia dos débitos bancários, de ampliação na concessão de novos créditos, de garantia de maiores margens de lucro na comercialização de suas produções, ao resguardo de quaisquer riscos pela implementação de um eficiente sistema de seguro agrícola etc.

11. Declaração do presidente da UDR, Ronaldo Caiado, à imprensa durante a ANC.

Ou seja, manifesta *ampla concordância* com a reforma agrária, desde que possa cumprir determinados objetivos de atendimento do mercado interno, mas preocupa o fato de a proposta ser *desastrada e mal planejada* e, portanto, incapaz de conter o processo migratório rural – urbano.

Além disso, destaca a “pequena vivência na administração pública da equipe governamental encarregada da implementação do plano” e mais importante a proposta estaria “contrariando princípios fixados pelo Estatuto da Terra, pois pretende privilegiar o assentamento em áreas já ocupadas, com densidade demográfica e distorções graves na estrutura agrária” (FOLHA DE S. PAULO, 1985).

Também a atuação e a capacidade do Incra são criticadas. Ressalta que a instituição, durante os anos de autoritarismo, atuou no sentido de viabilizar grandes *negócios agrários*. Mesmo tendo suas atribuições em grande parte modificadas, a partir do momento em que se constitui no veículo de implementação da reforma agrária, passa a ter todas as suas mazelas – reais e imaginadas – maximizadas, como estratégia adicional de desqualificação do processo de reforma agrária. Ao dedicar-se à nova tarefa o Incra deveria concluir o processo de regularização fundiária, pois antes de se buscar alterar a estrutura fundiária é necessário um “confiável e prévio levantamento da situação preexistente”, sem o que se torna, no mínimo, “temerário, resultando num clima de apreensões quanto ao que poderá resultar de enormes prejuízos para a manutenção e expansão do ritmo de crescimento das atividades produtivas na agropecuária” (FOLHA DE S. PAULO, 1985).

Outro argumento, bastante invocado, contra a proposta ressalta o *autoritarismo inerente ao projeto*, já que o prazo para recebimento de encaminhar sugestões – de três meses – foi considerado insuficiente. Também pontuaram muitas das críticas a não consideração de políticas *de indução fiscal, como utilizados pelas maiores democracias do mundo capitalista*. Para o editorialista do Jornal Folha de São Paulo, por meio de “impostos progressivos e regressivos, as propriedades improdutivas seriam penalizadas e as eficientes incentivadas. Este é o espírito do tão decantado Estatuto da Terra (...)” (FOLHA DE S. PAULO, 1985).

Ademais se sugeria o abandono do princípio de desapropriação por interesse social, pois para correção das distorções agrárias outras ações teriam maior eficácia, como as relativas ao aperfeiçoamento de programas de colonização, públicos e privados, junto à definição de efetiva política de incentivos à produção agrícola.

Esse editorial conseguiu resumir e colocar de uma só vez todas as grandes teses dos conservadores que emergiram na ANC, quer pela voz e pelas propostas dos constituintes com estas identificados, quer pelos depoimentos e pelos documentos que foram encaminhados por entidades patronais, tais como: a OCB, a SRB e a CNA. Mais do que isso, no entanto, expressa com perfeição as teses que sustentaram a emergência e a consolidação da UDR (BRUNO, 1987).

Mas as críticas às propostas do I PNRA não vieram apenas de órgãos da imprensa e das entidades patronais rurais. Em muitas esferas governamentais, os mesmos argumentos, embora revestidos de linguagem técnica, obedeceram à mesma lógica e com frequência serviram de base àquelas feitas pela antirreforma agrária.

A linguagem oficial insistia na necessidade de se poder estimar, e garantir, relações custo – benefício positivas. Ou seja, que a reforma agrária ou os projetos de assentamento desta decorrentes deveriam, em prazo razoável, garantir o retorno dos investimentos nestes efetivados. A possibilidade da desapropriação, sobretudo de áreas de latifúndio por extensão, era vista com muita cautela e preocupação, pois aí identificavam a semente da desorganização da produção e, conseqüentemente, do desabastecimento do mercado interno.

Aos que insistiram em ver na reforma agrária o mecanismo mais rápido, barato e eficiente de geração de ocupações – diretas e indiretas – e, portanto, capaz de diminuir os altos índices de êxodo rural e, garantir a geração de renda suficiente para grande número de famílias de trabalhadores rurais, antepunha-se uma tese sempre referida: a falta de recursos para completar o processo de assentamento, sobretudo ações relativas à extensão rural, crédito para custeio e investimento, expansão, melhoria e/ou instalação das infraestruturas físicas e sociais necessárias, pesquisa agropecuária etc.

A crítica dos progressistas à proposta do I PNRA raramente foi generosa ou mesmo plenamente assumida, apesar das limitações, como uma conquista política própria. O deputado Fernando Santana (PCB/BA), referindo-se às críticas centradas não só no Incra e no MIRAD, mas também na timidez das metas propostas (JORNADA SOBRE A REFORMA AGRÁRIA, 1987), chamou a atenção para o fato de que, sem que se perca de vista as limitações do plano, menos que ficar de forma estéril a criticá-los, seria mais útil e proveitoso discutir as dificuldades de sua implantação e como superá-las técnica e politicamente. Afinal, afirmava que não se fez e não se ganhou nenhuma revolução agrária no Brasil.

Todas essas questões e seus diferentes posicionamentos acabam desaguando na arena da ANC. Mas enquanto crescem as articulações contra a reforma agrária, o poder de pressão da UDR e a prevalência de muitas de suas teses, de outra parte, os movimentos sociais rurais apresentam-se inermes, incapazes de unificar as diferentes tendências em torno de uma proposta popular única. Os progressistas ligados ao movimento sindical – que compõe o corpo da CONTAG, do MST, da CPT ou de partidos de esquerda – perdem tempo e energia em disputas entre pares e, muitas vezes, ao menos do ponto de vista nacional, perfeitamente adiáveis e de importância paroquial.

Para ilustrar apresentamos, a seguir, trechos selecionados das falas de cada um dos principais protagonistas sociais, tal como foram apresentados nas diversas sessões da ANC que tratou da reforma agrária.

6.1.1 Sociedade Rural Brasileira (SRB)¹²

A tese central apresentada pela SRB seria cômica se não revelasse a prepotência com que a classe dominante no Brasil, especialmente as de bases rurais, trata seus antagonistas – ou seja, todos que não comungam suas propostas.

Iniciou apresentação lembrando a antiguidade da atividade agrícola quando a terra e o trabalho constituíam seus principais meios, passando pela incorporação de novas práticas, de tecnologias cada vez mais sofisticadas, para terminar com a afirmação de que, dado o avanço científico e tecnológico já alcançado, cujos horizontes estão ainda indeterminados, *a terra não é – não será – fator indispensável à produção agrícola*, já que o desenvolvimento da agricultura em laboratório lhe retirará a condição de fator indispensável à produção agrícola. Como decorrência, para que redistribuir algo condenado à obsolescência? Melhor investir na pesquisa e na elaboração de uma política agrícola que assegure o estabelecimento de uma forte classe de produtores rurais.

Para a SRB é fundamental que

(...) não percamos de vista as lições que o presente nos ensina sobre a agricultura e a política agrícola; não podemos nos ater a conceitos histórica e tecnologicamente superados. Ao contrário, busquemos conciliar, na prospecção de um futuro mais próspero, o progresso científico, o desenvolvimento econômico e o bem estar social no campo, através de uma política agrícola que incorpore a um só tempo os objetivos fundamentais colimados por uma sociedade como a brasileira, em que mais de 70% da população já se urbanizou (BRASIL, 1988).

Uma política fundiária, assim, só se justificaria como componente de uma política agrícola que objetive a consolidação de uma agricultura “moderna, profissionalizada e especializada”. Cabe, pois, à política fundiária, pela recorrência aos instrumentos legais e técnicos existentes, “proteger, ampliar e consolidar a propriedade produtiva. A propriedade da terra é, pois, um princípio fundamental para a política agrícola. Constitui *direito fundamental do cidadão, pois que a liberdade econômica é parte indivisível do conceito de liberdade*” (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Para a SRB, a conexão e o estabelecimento de interdependência entre propriedade-liberdade-democracia colocam-se de modo absoluto. Quando questionado pela deputada Irma Passoni (PT/SP) de que, se válida a triangulação, a maioria da população brasileira estaria marginalizada e se a reforma

12. Seu presidente, Fábio Telles de Menezes, falou à Subcomissão da Política Agrícola e da Reforma Agrária, em 1987.

agrária não poderia ser o caminho para ampliar os beneficiários de tal condição, a resposta dada enfatizou a necessidade da qualificação para os que “queiram e saibam trabalhar a terra”, justificando tal assertiva com o argumento de que: “quanto aos que *queiram*, é óbvio, e quanto aos que *saibam* é porque o Estado sequer cumpre suas funções básicas, como o controle da mortalidade infantil e a educação (...)”. Para a SRB, o conceito de propriedade é indivisível do direito de liberdade do homem. Nas palavras de seu presidente: “Não desejo extinguir o direito de propriedade daqueles que já têm, mas, estender a quem não tem (...) não dá para tirar a propriedade de quem já tem, porque ela não seria suficiente para todos” (BRASIL, 1988).

6.1.2 Confederação Nacional da Agricultura (CNA)

Seguindo seus representantes,¹³ impõe-se em primeiro lugar, no trato das questões rurais, a definição de uma política agrícola que contemple o estabelecimento de um zoneamento agrícola para o país, capaz de promover o produtor e a produção. Também enfatizam-se críticas sobre a desapropriação, *sobretudo das terras produtivas*. E, dado que a agricultura exige tecnologia e capital, o que os sem-terra não possuem, não é adequado permitir que tenham livre acesso a terras que não serão capazes de tornar produtivas, “a posse da terra não garante a prosperidade e o bem estar” (BRASIL, 1988). Advogam que antes de pensar em desapropriar o governo deve utilizar as terras públicas ociosas.

Para a CNA, a Campanha Nacional pela Reforma Agrária (CNRA) constituiu “obra de agitadores – com e sem batina – que aliciam trabalhadores rurais sem-terra, ignorantes de seus deveres e possibilidades. É só agitação”, enfatizam (BRASIL, 1988). Ao contrário do que a CNRA divulga, os empresários rurais não são contra a reforma agrária, o que fica provado pela ativa participação que tiveram, em 1964, na elaboração do Estatuto da Terra.

A destinação de terras públicas, ponderam, deveria ser feita para a criação de projetos de colonização, sobretudo na modalidade privada, mais eficiente que a oficial e que requer menos recursos e investimentos públicos em infraestrutura.

6.1.3 As propostas da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB)¹⁴

Boa parte da exposição feita aos constituintes pelo representante da OCB foi no sentido de valorizar o caráter mítico do cooperativismo, apresentado como panaceia para resolução de problemas econômicos e sociais em geral e em especial no meio rural.

13. Flavio Brito (presidente), o primeiro vice-presidente, Fábio de Salles Meireles, também presidente da Federação da Agricultura do Estado de São Paulo (FAESP), e o vice-presidente, Guilherme Pimentel.

14. Presidente da OCB, Roberto Rodrigues.

Ao mesmo tempo em que defendia a necessidade de tratamento privilegiado para agricultores cooperativados – por exemplo, imunidade tributária sobre o ato cooperativo –, coloca-os como vítimas da ação/intromissão do Estado. Textualmente reivindica “um tratamento eqüitativo em relação às demais estruturas econômicas e sociais” e cerra posições com os que fazem a intransigente defesa do liberalismo econômico. O papel do cooperativismo é constituir-se no veículo de emancipação do agricultor, desde que tenha “podido organizar-se competentemente”. Para a OCB, a “instituição da propriedade privada é a contrapartida material do conceito de liberdade individual, (...) é o resultado do trabalho livre e competitivo sob a proteção da lei” (BRASIL, 1988).

O cooperativismo teria importante papel no processo de reforma agrária, desde que fosse viabilizado convênio entre o Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário (MIRAD) e a Organização de Cooperativas Brasileiras para promoção da reforma agrária por meio de assentamentos de pequenos produtores rurais, com apoio de cooperativas agrícolas.

O Incra definiria uma área – passível de desapropriação – para implantação de projeto de reforma agrária, em qualquer estado ou região do país, informaria esta localização à OCB, que identificaria as cooperativas locais ou mais próximas com tradição no cultivo dos produtos com vocação para aquela área e que tipo de cooperativa poderia trabalhar com os novos produtores com eficiência e competência. Em seguida, o Incra faria convênio com esta cooperativa que se encarregaria de selecionar os trabalhadores rurais a serem assentados.

Assim, preconizam que a reforma agrária para resultar em sucesso econômico e social não poderia prescindir da

(...) coordenação de cooperativas pré-existentes, com idoneidade e tradição (...) de mecanismos de crédito fundiário, da intocabilidade da terra produtiva, da tributação progressiva sobre propriedades rurais ociosas ou utilizadas especulativamente, bem como de um imperativo cadastramento geral dos imóveis rurais (...) (BRASIL, 1988).

6.1.4 As entidades ligadas ao movimento social e comprometidas com a reforma agrária – Abra, CONTAG e CPT

A Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA), CONTAG e CPT reiteraram os argumentos presentes no documento apresentado pela CNRA, encaminhado à ANC e submetido ao processo de coleta de assinaturas de apoio popular.

O ponto central deste documento expressava o entendimento de que o direito de propriedade somente pode se vincular ao de liberdade e democracia se incluir dispositivos concretos capazes de eliminar o latifúndio e

promover radical desconcentração da propriedade fundiária. Para tanto, a lei deveria garantir a aplicação não só do instituto da desapropriação, como o da perda sumária – confisco – de imóveis que estivessem infringindo o cumprimento de suas respectivas obrigações sociais. Ainda mais, a reformulação da estrutura fundiária deveria ser realizada em parâmetros que fixassem a possibilidade máxima – e mínima – de uma única pessoa física ou jurídica ser detentora de determinada área de terra.

Uma rearticulação das relações de trabalho e produção deveria ser implementada, tendo como referencial, pelo menos, as conquistas dos trabalhadores urbanos. Os despejos de trabalhadores rurais, sobretudo parceiros, arrendatários, posseiros e trabalhadores assalariados permanentes residentes, deveriam ser suspensos. As áreas de litígio ou conflito deveriam merecer tratamento prioritário, sendo a desapropriação o mecanismo previsto de aplicação mais imediata.

Houve grande resistência dos parlamentares conservadores em acompanhar as exposições dessas entidades, sobretudo a da CPT, que contou com quórum quase que inteiramente progressista – apenas permaneceram até o final da exposição e o meio dos debates os parlamentares antirreforma agrária Maluly Neto e Alysso Paulinelli.

Uma questão que havia sido pouco debatida acabou, no final dos trabalhos da Subcomissão da Reforma Agrária, transformando-se no centro de debates – a imissão imediata, pela União, das terras desapropriadas por interesse social para fins de reforma agrária. Este dispositivo defendido energicamente por Abra, CONTAG, CPT, Incra e MIRAD encontrou barreiras de quase impossível transposição. Para começar, o relator da subcomissão, deputado Oswaldo Lima Filho, via tal dispositivo com desconfianças, pois achava que este poderia funcionar como *faca de dois gumes*, acabando por atingir proprietários que estivessem cumprindo função social, mas que pudessem estar incompatibilizados com eventuais mandatários do poder. Assim, o resguardo dos direitos do cidadão e, portanto, da democracia não poderia jamais constranger do direito de defesa, o recurso à decisão judicial. Pouco adiantava, no seu entender, estabelecer mecanismos administrativos de controle; não se poderia alijar o Poder Judiciário sob pena de (re)instauração do arbítrio.

Com o decorrer do processo constituinte, essa foi a questão que mais se polemizou e dividiu. Finalmente, conforme expressa no substitutivo de Bernardo Cabral, não agradou a ninguém, nem tranquilizou os conservadores, nem satisfez os progressistas. Para alguns seria até preferível que o texto constitucional não se referisse à questão e fosse mantida a legislação vigente, desde que fossem agilizados os procedimentos judiciais.

Uma visão mais aproximada de como se desenrolaram os debates parlamentares – manobras regimentais, ameaças físicas, intimidação, obstrução – pode ser obtida na descrição da sessão que votou o relatório do deputado Oswaldo Lima filho.¹⁵ Senão vejamos.

6.2 A votação do anteprojeto sobre a reforma agrária na subcomissão: o poder das forças conservadoras

A sessão para votação do anteprojeto elaborado pelo deputado Oswaldo Lima Filho, realizada em 24 de maio de 1987, foi tensa e tumultuada, permeada por momentos de confronto aberto entre as forças pró e contra a reforma agrária.

O relator absteve-se da leitura do seu relatório – anteprojeto –, assumindo já ser o mesmo de conhecimento de todos, passando a descrever as estatísticas de seu relatório para o qual foram oferecidas 277 emendas, das quais 30 receberam pareceres favoráveis, nove desfavoráveis em parte, 11 prejudicadas e 227 receberam pareceres contrários.

O relator informou estar sugerindo algumas modificações no seu anteprojeto a serem apreciadas pelo Plenário para orientar a votação. Uma destas foi a troca da expressão “obrigação” social para “função social” (Art. 1^a), atendendo a emendas apresentadas pelos constituintes Fernando Santana (PCB/BA) e João Paulo Vasconcelos (PT/MG). O relator também incorporou a figura da concessão de terras públicas para cooperativas e incluiu emendas sobre a pesca e ainda a possibilidade de compra

15. Para detalhes sobre o relatório de Oswaldo Lima Filho, ver Brasil (1988). Rejeitado em sua totalidade, o anteprojeto de Oswaldo Lima Filho continha dispositivos que ainda hoje são repudiados pelos ruralista e antirreformistas. Deste, destacam-se as seguintes proposições:

Art. 1^a O direito de propriedade corresponde ao cumprimento da obrigação social (mais tarde substituída pela expressão *função social*), ficando subordinado ao cumprimento simultâneo das seguintes condições:

- a) ser racionalmente aproveitado;
- b) conservar os recursos naturais renováveis e preservar o meio ambiente;
- c) observar as disposições legais que regulam as relações de trabalho e de produção;
- d) não exceder a área máxima prevista como limite regional.

Art. 2^a As desapropriações serão pagas em títulos da dívida agrária, inclusive as benfeitorias.

Art. 3^a O imóvel rural desapropriado por interesse social, para fins de reforma agrária, será indenizado por valor que tenha como parâmetro os tributos honrados pelo proprietário.

Art. 4^a Ninguém poderá ser proprietário ou possuidor direta ou indiretamente, de imóvel rural de área contínua ou descontínua superior a 100 módulos rurais, ficando o excedente sujeito à desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária.

Art. 5^a Estão excluídos de desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, os imóveis pessoalmente explorados pelo proprietário com dimensão que não ultrapasse a três módulos rurais.

Art. 6^a As terras públicas da União, estados, Distrito Federal, territórios e municípios somente serão transferidas a pessoas físicas brasileiras que se qualifiquem para o trabalho rural mediante concessão de direito real de uso da superfície, limitada a extensão a 30 módulos rurais, excetuados os casos de cooperativas de produção originárias do processo de reforma agrária.

Art. 7^a Pessoas físicas estrangeiras não poderão possuir terras no país cujo somatório, ainda que por interposta pessoa, seja superior a três módulos rurais.

Parágrafo Único. Esta norma aplica-se a pessoas jurídicas cujo capital não pertença majoritariamente a brasileiros.

Também propôs o estabelecimento de cobrança de contribuição por melhoria a ser integralmente repassada para financiar a reforma agrária.

de pequenas propriedades. Também acrescentou item relativo à política de desenvolvimento florestal, o que não estava previsto em seu relatório original. Além disso, incluiu mecanismos de crédito para compra de alimentos básicos.

Outro tema – ainda hoje controverso e sem definição – que o relator abrigou no seu relatório final, foi o de elevar de 100 – sua proposta original – para 200 módulos o limite máximo da propriedade. Enfim, o anteprojeto apresentado por Oswaldo Lima Filho, propondo a inclusão de várias matérias que contrariavam os interesses dos ruralistas, mais que criticado ou emendado acabou sendo rejeitado em sua totalidade.

A seguir, o presidente da subcomissão, deputado Edison Lobão, propôs a suspensão da sessão – a ser retomada mais tarde, uma vez que os constituintes estavam sendo *intimidados* com a presença de um grande número de pessoas na plateia que os pressionavam.¹⁶

A segunda parte da sessão começou tranquila – ao contrário de seu desenrolar – com a deputada Irma Passoni (PT/SP), levantando uma questão de ordem, para denunciar o desaparecimento, no relatório de Oswaldo Lima Filho reproduzidos pela Secretaria Especial de Informática do Senado (Prodasen),¹⁷ das emendas aprovadas que esta apresentara ao anteprojeto. Já aí o início dos desentendimentos. O presidente da subcomissão, deputado Edison Lobão, rejeita a questão de ordem levantada e propõe a votação de requerimento de preferência de votação para o substitutivo apresentado por deputado ruralista,¹⁸ não emendava, mas substituía integralmente a proposta do relator.

A reação de alguns deputados é imediata, com menção a artigos e parágrafos do regimento interno da comissão que impediriam a apresentação de substitutivo integral à proposta do relator. Mas antes que esta questão fosse equacionada um novo complicador e fator de divergências em relação à interpretação do regimento da comissão se apresentou.

O deputado Antero de Barros (PMDB/MT) interrompeu a discussão para solicitar que, antes de qualquer deliberação, fosse consignado seu nome como primeiro suplente no livro de presenças. A reivindicação de Antero de Barros suscitou acalorada discussão que passou ao largo do principal assunto

16. Tanto grupos vinculados e/ou identificados com os ruralistas, quanto com o movimento social rural, especialmente da CONTAG e do MST.

17. O Prodasen, hoje Secretaria Especial de Informática do Senado Federal, foi constituído em 1972, com vista à modernização do Poder Legislativo. Na década de 1980, levou a informática aos gabinetes dos senadores e enfrentou o grande desafio de dar suporte aos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte. Para isso, criou um sistema que permitiu a informatização de todo o processo constituinte: dos projetos das 24 subcomissões, das oito comissões, das três versões da Comissão de Sistematização e da versão final do Plenário. Também implantou um banco de sugestões dos cidadãos, que durante o processo constituinte, indexou e arquivou todas as propostas enviadas pela população.

18. Trata-se do substitutivo Rosa Prata. Para detalhes, ver Brasil (1988).

que justificava a reunião dos constituintes da subcomissão, no Plenário do Senado: a reforma agrária, mas cujo desfecho seria vital para a prevalência das teses anti ou pró-reforma agrária. Isso porque a condição de primeiro suplente da lista dá ao parlamentar a prerrogativa de votar no lugar do constituinte ausente, conforme o regimento interno das duas casas do Congresso e da ANC.

O relator Oswaldo Lima Filho resolve defender a postulação do deputado Antero de Barros e informa que o livro deu entrada no Plenário já com a assinatura de Oswaldo de Almeida (PL/RJ), o que contrariaria as normas regimentais, segundo as quais, as assinaturas só podem ser levadas a termo, no livro, dentro do Plenário, meia hora antes de iniciada a sessão. Edison Lobão manda apurar e sem explicar as diligências que fez, decide pela validade da assinatura de Almeida como primeiro suplente. Com isso ficou garantida a maioria de votos conservadores e de interesse dos ruralistas.

Mas essa questão extrapolou os limites da sessão, tendo sido buscada a intervenção do líder do PMDB na Constituinte, senador Mário Covas. Calado e discreto durante toda a discussão sobre as prioridades na lista de assinaturas e reclamações sobre emendas suprimidas e apresentação de substitutivo da direita radical – 12 constituintes comprometidos com os grandes proprietários de terras –, o líder diz-se surpreso com a condição do deputado Oswaldo Almeida que ingressou na subcomissão, como suplente, sem que houvesse titular do seu partido. Perguntou, então, ao presidente Lobão sobre a validade de um voto do PL como suplente de constituinte do PMDB. A posição assumida pelo deputado Lobão surpreendeu o senador Covas, que considerou ilegítima a possibilidade de um suplente do PL poder votar em nome de um titular do PMDB, o que desde logo estaria ferindo o princípio da proporcionalidade na composição das subcomissões.

Lobão respondeu que estava amparado em decisão do presidente da ANC, da Câmara dos Deputados e do PMDB, Ulysses Guimarães, que, ao responder ofício encaminhado a ele, em ocasião anterior, levantando a questão, respondeu que “em razão de entendimentos partidários, uma vaga de suplente do PMDB nessa Subcomissão fora cedida ao Partido Liberal”. Apesar dos reclamos de Covas e de outros deputados constituintes, Lobão declarou as consultas como questão vencida.

Em seguida ficou clara a razão da manobra para reconhecimento da substituição de um deputado do PMDB por outro do PL, com a denúncia do inexplicável desaparecimento de um membro titular da subcomissão, deputado Benedito Monteiro (PMDB/PA). O sumiço de Benedito Monteiro e a confirmação de Oswaldo de Almeida interessavam aos ruralistas, que mesmo empatando, no quórum com número de constituintes pró-reforma agrária, levaria vantagem nas votações, pois o presidente, Edison Lobão, os apoiaria e acompanharia com seu voto. Também foram relatadas ameaças contra a integridade e a vida de membros da subcomissão.

As discussões prosseguiram, sem quaisquer resultados práticos, até que voltou a ser lembrada a necessidade de decisão sobre qual relatório deveria ser votado: se o do relator Lima Filho ou se o substitutivo elaborado pelo constituinte Rosa Prata (PMDB/MG).¹⁹

Novas tentativas²⁰ – sempre infrutíferas – foram feitas para sustar a apresentação do substitutivo de Rosa Prata. Edison Lobão, entre outros argumentos, diz que aceitou a apresentação do substitutivo em razão da tradição das assembleias constituintes brasileiras, o que despertou a ira do líder do PMDB:

Nunca mais Vossa Excelência volte a falar em tradição nesta Assembléia Nacional Constituinte. Esta é originalíssima. Nenhuma Assembléia adotou a técnica de eleger democraticamente seus membros e distribuí-los, também democraticamente, por Subcomissões, Comissões Temáticas, Comissão de Sistematização e Plenário (BRASIL, 1988).

A estratégia com vista a protelar os trabalhos foi insistir na espantosa ausência do deputado Benedito Monteiro, figura fundamental para a decisão em favor dos progressistas nas votações que se sucederiam. Seu paradeiro só foi conhecido mais tarde – estava em Belém, desde a quinta-feira anterior, segundo alguns, ou desde a manhã do sábado, segundo outros, e que na noite da votação, participava de conferência na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), seção do Pará, em Belém.

Com a retomada da sessão, a deputada Irma Passoni volta a se manifestar contra a preferência dada pela Mesa para votação do substitutivo com base no Art. 83 do regimento interno da Câmara dos Deputados, que remete ao Art. 133, esclarecendo que as emendas substitutivas são sucedâneas quando alteram substancialmente o conjunto do anteprojeto do relator. Como o substitutivo era global – não um texto emendado – fica vedada sua apresentação.

Protestos generalizados na galeria do Senado não permitiam que se ouvisse o que diziam os parlamentares. O público presente, basicamente composto por dois grupos beligerantes gritava seus respectivos reclamos: de uma parte os membros e simpatizantes da União Democrática Ruralista; de outra, os trabalhadores rurais ligados ao movimento sindical – todos aos berros, sob as vistas passivas do presidente Lobão que, vez por outra, limitava-se a ameaçar com a evacuação do Plenário.

Paralelamente, o senador Covas redigiu um ofício a Ulysses Guimarães pedindo a substituição do deputado Benedito Monteiro pelo deputado do PMDB do Mato Grosso, Antero de Barros. A resposta foi devolvida ao presidente Lobão, que leu o despacho do

19. Se aprovado, o substitutivo de Rosa Prata inviabilizaria de vez qualquer possibilidade de reforma agrária, a começar pelo seu Art. 1º: “É garantido o direito de propriedade de imóvel rural, que deve cumprir uma função social. Parágrafo único – A *função social* da propriedade é cumprida quando: (a) é racionalmente aproveitada; (b) conserva os recursos naturais renováveis e preserva o meio ambiente; (c) observa as disposições legais que regulam as relações de trabalho; e (d) propicia o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que dela dependem” (BRASIL, 1988).

20. O senador Mário Covas lembra o disposto pelos Arts. 17, 18 e 23 do regimento que vedam o procedimento de votação de substitutivo nos termos propostos.

presidente da ANC em que constava um lacônico *publique-se*. Lobão entendeu que a expressão não autorizava a substituição de um parlamentar pelo outro e manteve Oswaldo de Almeida, o que provocou aumento no tom das manifestações tanto no Plenário quanto na galeria. Alguns deputados são agredidos com petardos e xingamentos.²¹

Uma gritaria generalizada tomou conta do Plenário. O presidente interrompeu por uma hora a sessão e saiu, acossado por inúmeros dedos de parlamentares que lhe apontavam o nariz e exigiam que ele revisse todas as suas posições. A sessão foi interrompida. Quando reiniciada, o senador Mário Covas retomou sua argumentação em defesa do princípio da proporcionalidade, rompido por decisão do presidente da subcomissão:

Não vou por em julgamento as agressões de natureza pessoal. Não dou contraditas. Uma comissão é montada em cima de uma proporcionalidade. Na medida em que um suplente de outro partido assume no lugar de um titular de legenda diferente, ele quebra esta proporcionalidade. O senhor presidente disse que a substituição pelo parlamentar do PL só poderia ocorrer se o presidente Ulysses Guimarães fosse oficiado. Lembro que, ainda hoje, o senhor Presidente chegou a suspender a sessão porque um constituinte do PMDB não estava. Além disso, é preciso que Vossa Excelência, senhor presidente, não reconheça na consulta que fiz ao presidente Ulysses Guimarães, qualquer atitude de violência. O despacho que ele deu escrevendo “Publique-se” não é deferidor. O despacho deferidor é seu. Pelo artigo 97 do Regimento Interno, é o senhor quem detém o poder de substituir ou não um titular por um suplente (BRASIL, 1988).

Os conservadores, por meio do líder do PFL, deputado José Lourenço, condenam a fala de Covas, argumentando que nada do que foi dito corresponde à realidade. Irônico, Lourenço inicia uma série de elogios à capacidade criativa de Covas e refere-se ao líder do PMDB como um homem capaz de fazer derramar *lágrimas cristalinas*, o que desperta gargalhadas entre o grupo dos conservadores.

Lobão retoma a direção dos trabalhos e quando todos estavam mais tranquilos anuncia que vai reiniciar a votação do requerimento que determina preferência de votação para o substitutivo apresentado pelo deputado Rosa Prata (PMDB/MG). Novo tumulto. Sabendo que o deputado Benedito Monteiro tinha sido localizado, os progressistas tentavam a todo custo obstruir a votação, levantando cada um, simultaneamente, questões de ordem para protelar a votação.

Nenhum constituinte, especialmente os progressistas, àquela altura, sabia o que realmente se passara com Benedito Monteiro, o constituinte desaparecido, que quando localizado declarou que não sabia o que tinha acontecido com ele para não retornar a Brasília a tempo para participar da votação do anteprojeto de reforma agrária.

21. O deputado Amaury Muller recebe uma *moedada*, vinda de participante do grupo da UDR e inicia um bate-boca com o provocador e ameaça ir até as galerias. Estava tão nervoso que, ao correr, despencou do elevador de um metro e meio, onde estava a mesa, o que provocou risadas e chacotas de elementos da UDR, nas galerias. A deputada Irma Passoni irritou-se quando alguém das galerias mandou-a sair do Plenário e voltar à sua casa para *cozinhar*.

Nem as denúncias de inúmeros parlamentares²², sobre ameaças de morte que vinham recebendo caso não aprovassem o substitutivo apresentado pelos conservadores, conseguiram impedir que a votação do mesmo acabasse por prevalecer.

Cristina Tavares (PMDB/PE) lembrou: “Esta casa está cheia de latifundiários e grileiros. O regimento interno proíbe o voto de quem está aqui advogando em causa própria”. Enquanto isso, Fernando Santana (PCB/BA) responsabilizava o presidente Ulysses Guimarães *por incapacidade ou má-fé*. O deputado Vicente Bogo (PMDB/RS) pede vista ao substitutivo dos conservadores e identifica alguns pontos polêmicos, entre estes, a eliminação do item relativo ao estabelecimento de *limite dos módulos*, que não constava do mesmo e a indefinição de *produção agrícola*.

A gritaria aumenta e alguns constituintes cobram providência do presidente. Os trabalhadores ligados à CONTAG gritam, nas galerias, “abaixo a ditadura”, enquanto os partidários da UDR começam a aplaudir a decisão de se votar o substitutivo. “Golpe, golpe, golpe” gritavam os trabalhadores rurais.

Oswaldo Lima Filho pede a anulação da votação, alegando agressão ao regimento interno, pois foi realizada sob tumultos, sem que ninguém ouvisse a chamada nominal. Além de se negar a tornar nula a votação, Lobão também recusa o recebimento de emendas ao substitutivo. Deputados defensores da reforma agrária, conforme anteprojeto do relator, requerem que a ata da sessão seja encaminhada à Comissão Temática como recurso.

Fernando Santana lembrou que “a responsabilidade histórica do que ocorreu com o projeto derrotado dos progressistas será toda de quem conduziu os trabalhos” e fez referências a Joaquim Nabuco, José de Patrocínio e outros que lutaram por uma reforma agrária e nada conseguiram (BRASIL, 1988). Os três *tropeços* de Ulysses Guimarães – designação de um suplente errado; preferência a substitutivo que não fora examinado nem emendado; e utilizar a expressão *publique-se* em ofício que pedia sua posição sobre a substituição de membro da comissão – foram classificados por Amaury Muller como a grande causa da derrota da reforma agrária na Constituinte.

Quando Benedito Monteiro – calado e tenso – finalmente chega ao Plenário, alterou-se a correlação de forças. Alguns deputados e representantes de entidades civis que defendiam a reforma agrária, nos termos propostos pela CNRA, tinham ido esperá-lo no aeroporto e o conduziram diretamente para o Plenário. Oswaldo de Almeida (PL/RJ) é obrigado a se retirar.

22. Denunciaram ter sofrido ameaças contra suas vidas durante a semana que antecedeu a votação: Raquel Capibaribe (PMDB/AP), Virgílio Guimarães (PT/MT), Antero de Barros (PMDB/MT), Amaury Muller (PDT/RS) e Abgail Feitosa (PMDB/BA). Abgail denunciou que o deputado Jorge Vianna (PMDB/BA) passou toda a semana “incomodando o chefe do Gabinete Civil, Ronaldo Costa Couto, pedindo que ele interferisse na questão e telefonasse para ela solicitando que revise suas posições”. O mesmo fato teria feito *um cidadão* no gabinete da deputada Raquel Capibaribe, que se *daria mal* caso votasse contra o substitutivo. Denúncias de suborno, ameaças e agressões.

Monteiro não deu explicações sobre sua ausência e calado ouviu as queixas dos constituintes inconformados com as manobras realizadas para que o anteprojeto de Oswaldo Lima Filho fosse derrubado. Acalmado o Plenário, Lobão encaminha a votação dos requerimentos de destaques, agora os progressistas com número suficiente para vencerem.

Em primeiro lugar votou-se o requerimento apresentado à Mesa pelo relator da subcomissão, deputado Oswaldo Lima Filho, pela supressão dos Arts. 29 (e seus §§ 1º, 2º, 3º, 4º e 5º), 39 (e seu parágrafo único), 49, 59 e 69 (e seus §§ 19 e 29). A nova correlação de forças na subcomissão permitiu que a votação resultasse favorável aos progressistas, com aprovação do requerimento de Lima Filho.²³

O anteprojeto encaminhado à Comissão da Ordem Econômica, presidida pelo senador José Lins (PFL/CE), era composto por apenas dois artigos, entre os sete que compunham o substitutivo de Rosa Prata. Estes dois artigos estavam formulados de forma bastante genérica e previu-se que seriam reformulados na Comissão Temática. O primeiro definia que “o direito de propriedade de imóvel rural deve cumprir uma função social”, nas condições que estabelece para tanto constituíam um recuo em relação ao disposto pelo Estatuto da Terra. O outro artigo, mais vago, estabelecia a criação de “Varas Especiais para resolver conflitos agrários nas regiões de tensão social” (BRASIL, 1988).

Após a derrota dos conservadores na votação dos destaques supressivos do substitutivo aprovado, Roberto Cardoso Alves reiterou que “As terras produtivas para nós, disse ele, são santuários intocáveis” (BRASIL, 1988). Pela derrota que seu grupo sofreu na votação de emendas supressivas, Cardoso Alves, que até então só tivera elogios para o presidente da Mesa, mudou sua postura e afirmou que se fosse presidente da Constituinte teria destituído o senador maranhense da presidência da subcomissão. As maiores críticas a Lobão, contudo, enfatizavam que ele teria sido incompetente por não ter conseguido agilizar toda a votação, o que possibilitou que Benedito Monteiro fosse localizado e trazido para o Plenário ainda em tempo hábil para participar da última votação.

O trabalho do relator da Comissão da Ordem Econômica, senador Severo Gomes (PMDB/SP), não teve melhor sorte. A presença majoritária de conservadores, quer ligados ao latifúndio e à UDR, quer ligados ao capital multinacional, fez prevalecer seus pontos de vista.

23. Votaram a favor do requerimento do deputado Oswaldo Lima Filho, os seguintes constituintes: Amaury Muller (PDT/RS); Irma Passoni (PT/SP); Aldo Arantes (PC do B/GO); Fernando Santana (PCB/BA); Percival Muniz (PMDB/MT); Walter Pereira (PMDB/MS); Raquel Capiberibe (PMDB/AP); Ivo Mainardi (PMDB/RS); Vicente Bogo (PMDB/RS); Oswaldo Lima Filho (PMDB/PE); Benedito Monteiro (PMDB/PA); Marcio Lacerda (PMDB/RS); e Santinho Furtado (PMDB/PR). Votaram *não*, ou seja, pela manutenção integral do substitutivo, os conservadores: Edison Lobão (PFL/MA); Alysson Paulinelli (PFL/MA); Jonas Pinheiro (PFL/MT); Maluly Neto (PFL/SP); Vitor Fontana (PFL/SC); Arnaldo Rosa Prata (PMDB/MG); Jorge Vianna (PMDB/BA); Roberto Cardoso Alves (PMDB/SP); Saldanha Derzi (PMDB/MS); José Egreja (PTB/SP); e Virgílio Galassi (PDS/MG). O senador Mauro Borges (PDC/GO) não participou desta votação, tendo se retirado do Plenário logo após a aprovação do substitutivo.

Temia-se, não sem fundamento, que a violência explícita que marcou a ação dos grupos contrários à reforma agrária e ao progresso social no campo conseguissem fazer que suas teses prevalescessem na futura Carta. Tal fato provocaria desdobramentos políticos e institucionais desastrosos, capazes de inviabilizar a curto e médio prazos a reconstrução da democracia e da soberania nacional.

6.3 Propostas derrotadas *versus* propostas vencedoras: quem perdeu, quem ganhou

O debate constitucional sobre a reforma agrária foi fortemente polarizado. De um lado, estavam aqueles que se beneficiavam do estado de coisas vigente na época, caracterizado pela histórica e injusta concentração da terra e da riqueza deste país. De outro, aqueles que buscavam mudança radical na estrutura fundiária brasileira de modo a permitir o acesso à terra a milhões de famílias camponesas. Assim, o capítulo constitucional dedicado ao tema só poderia ter um dos seguintes resultados: manter o *status quo* ou promover reforma agrária ampla, massiva e de qualidade. Esta somente poderia ser garantida pelos seguintes mecanismos: *i*) estabelecimento de um limite de tamanho máximo para as propriedades rurais, estipulado segundo os módulos rurais, cujos tamanhos variam por região – desse modo, eliminar-se-ia o latifúndio por extensão, com excedente de terras a ser distribuído pela reforma agrária; *ii*) sujeição da propriedade à sua função social, assumindo que a concentração fundiária é intrinsecamente antissocial; *iii*) caráter punitivo do processo de desapropriação, justificado pelo descumprimento da função social, com pagamento da indenização mediante emissão de títulos da dívida agrária; *iv*) instituição da *perda sumária* para casos previstos por lei, como o abandono de terras; *v*) imissão automática de posse no caso das desapropriações por interesse social, objetivando agilizar o processo de obtenção das terras destinadas à reforma agrária que até então eram dependentes de decisão do Poder Judiciário; e *vi*) *priorização* das políticas governamentais de crédito e de assistência técnica aos assentados da reforma agrária.

A questão agrária foi incluída no título VII – Da Ordem Econômica e Financeira – do texto constitucional por meio do capítulo III – Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária. Esta não estabeleceu o limite máximo da propriedade, não adotou o instituto da *perda sumária*, não definiu os assentados como público prioritário da política agrícola e manteve no Poder Judiciário a decisão sobre imissão de posse para fins de desapropriação, sustentando rito extremamente moroso que atrasa sobremaneira as ações de assentamentos.

Além disso, para as desapropriações, estabelece *prévia e justa indenização* com *preservação do valor real* e regaste a partir de dois anos da emissão do título da dívida agrária, concedendo-o boa liquidez. Dessa maneira, em vez de punir, a Constituição de 1988, em boa medida, acaba por premiar e incentivar o descumprimento da função social da propriedade.

Em vez de garantir a dependência da propriedade à função social, o texto constitucional faz justamente o inverso ao garantir, no Art. 185, inciso II, a insuscetibilidade da *propriedade produtiva*. Ao fazer isso, comete, em primeiro lugar, perigoso *equivoco* semântico: se o vocábulo *produtiva* for interpretado literalmente, seu sinônimo mais aproximado é *fértil*, podendo acarretar a destinação, para a reforma agrária, somente de terras inférteis, sem possibilidade de exploração agrícola (SILVA, 1989, p. 201-202).²⁴ Resulta também no entendimento de que, mesmo que descumpra sua função social – explorando trabalho escravo ou devastando áreas de preservação permanente, por exemplo –, uma vez que seja produtiva – na interpretação de que esteja sendo explorada economicamente –, esta não poderá ser desapropriada ao ser protegida pelo dispositivo constitucional citado. Dá margem, desse modo, a uma controvérsia jurídica sobre o predomínio do critério econômico em detrimento do ambiental e do trabalho. Ademais, estabelece o *fim do latifúndio*, uma vez que o termo é suprimido da Carta Magna, extinguindo-o como categoria jurídica constitucional.²⁵

Ao não atender aos principais requisitos para democratizar o acesso à terra no país, a Constituição de 1988 contribuiu para perpetuar a injusta distribuição fundiária brasileira, o que favorecia justamente aqueles que não queriam abrir mão de qualquer fatia de seus privilégios: os latifundiários. Estes foram, sem sombra de dúvida, os vencedores da disputa ocorrida na ANC sobre a questão agrária. Ao sustentar o *status quo*, manteve grande massa de trabalhadores rurais sem ou com acesso precário à terra alijado do processo de formação de riquezas do país. Parafraseando Plínio de Arruda Sampaio,²⁶ para esta população, não se pode chamá-la de *Constituição Cidadã*, uma vez que a excluiu da cidadania plena, não promovendo justiça social. Não garantida pelo texto constitucional, a reforma agrária ficaria dependente da *vontade política* dos futuros governantes, possibilitando, no máximo, uma *política de assentamentos*. Os anos vindouros confirmariam essa evidência.

7 DO GOVERNO COLLOR AO PRIMEIRO PERÍODO DE GOVERNO FHC

Sobre o período do governo Collor não há muito que falar. Desde o estardalhaço da entrada, passando pela crise política marcada pela Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) até o processo de *impeachment*, não houve implementação de política fundiária: o programa de assentamentos foi paralisado; os assentamentos existentes foram abandonados; o Incra foi desarticulado pela reforma administrativa; as

24. Nesse caso, os termos mais apropriados seriam *propriedade utilizada* ou *propriedade explorada*, conforme José Gomes da Silva.

25. O termo era citado na Constituição anterior, do regime militar, na qual constava no Art. 161 da Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro 1969.

26. Conforme sua palestra proferida no seminário Vinte Anos de Constituição, realizada em 14 de outubro de 2008, no Ipea.

desapropriações ficaram bloqueadas pela falta de regulamentação dos dispositivos constitucionais; não ocorreu nenhuma desapropriação de terras por interesse social para fins de reforma agrária. O conflito no campo sofreu agravamento e cresceu o número de ocupações de terras improdutivas. A forte repressão do Estado aos movimentos sociais também caracterizou o período.

Foi no governo Collor que a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater) foi extinta *em nome da modernização do Estado*. O governo, de forma ineficaz, propôs remediar as consequências do desmantelamento do sistema de extensão rural – antes formado pela Embrater e pelas Emater, criando o Projeto Lumiar que “visa implantar um serviço descentralizado de apoio técnico às famílias dos agricultores assentados nos Projetos de Reforma Agrária” (PROJETO LUMIAR, 1997, p. 2). É justo informar que o processo de extinção da Embrater começou no governo Sarney.

Já com referência ao governo Itamar Franco é interessante lembrar o episódio da nomeação de Oswaldo Russo de Azevedo para a presidência do Incra em fevereiro de 1993. Na época, como uma das decorrências de tudo o que já foi relatado, a questão social no campo apresentava visível agravamento crescendo o número de ocupações e conflitos. Itamar Franco, apoiado pela coalizão das forças políticas consequente do processo de *impeachment* do ex-presidente, nomeou Russo, homem do antigo PCB, filiado ao PPS de Roberto Freire, na época líder do governo na Câmara. Além da origem de esquerda, Russo também era portador de amplo currículo que o credenciava para o exercício do cargo. O novo presidente assumiu o Incra e procurou quebrar a polarização político-ideológica montada pelas forças políticas conservadoras, especialmente os chamados ruralistas. Pregou a paz no campo, prometeu a reativação do processo de assentamento e afirmou que havia condições políticas para tanto. Russo procurou reorganizar o Incra e retomar a reforma. Foi aprovado um programa emergencial com meta de assentamento de 80 mil famílias. Todavia, como aconteceu com outros ocupantes do cargo, enfrentou limitações, não apenas fora, mas no próprio governo, e pouco pode realizar quanto à meta de assentamento do programa. Foram assentadas 23 mil famílias com implantação de 152 projetos.

Foi durante o governo Itamar que os tímidos dispositivos constitucionais sobre reforma agrária foram regulamentados, mediante aprovação da Lei nº 8.629, de 25 de maio de 1993 – chamada de Lei da Terra. O final de seu governo foi polarizado pela implantação do plano de estabilização e pelo processo eleitoral. A questão fundiária foi novamente adiada, embora apresentasse aceitação praticamente unânime entre os então candidatos à Presidência da República. Tratava-se, contudo, usando expressão de João Pedro Stédile (1997), “de uma unanimidade vazia”.

Fernando Henrique Cardoso apresentou-se ao eleitorado com um programa fundamentado no Plano Real e sustentado por coalizão política onde se alojava grande parte das forças políticas tradicionalmente conservadoras e antirrefoma. Este fato levantava dúvidas quanto à possibilidade real de implementar qualquer programa significativo de reforma. Apesar disso, quanto à problemática agrária, afirmava o então candidato:

Os conflitos agrários existentes no Brasil são consequência de uma situação histórica que as políticas públicas não foram capazes de reverter. São necessárias, portanto, profundas mudanças no campo. O governo Fernando Henrique vai enfrentar essa questão, com vontade política e decisão, dentro dos princípios da lei e da ordem. Com a meta de aumento substancial dos assentamentos a cada ano, o objetivo é atingir a cem mil famílias no último ano do seu governo. Essa é uma meta ao mesmo tempo modesta e audaciosa, já que os assentamentos nunca superaram a marca anual de 20.000 famílias.

Especificamente quanto às metas anuais, o programa afirmava:

Adotar uma política agrária realista e responsável, com o assentamento de quarenta mil famílias no primeiro ano; sessenta mil, no segundo ano; oitenta mil, no terceiro ano e cem mil no quarto ano (MUDANÇAS, 1994, p. A14).

O discurso, contudo, trazia em seu bojo uma contradição. Ao mesmo tempo em que reconhecia a necessidade de profundas mudanças no campo, o programa apresentado era impotente para tanto. O conceito de reforma agrária era claramente compensatório, sem pretensões de alterar o padrão de concentração fundiária que sempre existiu no campo. A professora Maria da Conceição Tavares usa a expressão “política compensatória, de corte assistencialista” (1997, p. 2-4).

Uma vez empossado – em pleno auge da implantação do real –, o presidente deu razão aos que levantaram dúvidas sobre a viabilidade política da própria proposta de reforma agrária, nomeando José Eduardo de Andrade Vieira para o Ministério da Agricultura e Brasília de Araújo Neto para o Incra, pessoas cujos históricos não as recomendavam para a implantação da reforma. Os movimentos sociais foram praticamente ignorados, em especial o MST. O desempenho destas autoridades somado à evidente má vontade da área econômica comprovou que a meta de assentamentos para o primeiro ano de governo não seria alcançada. Nesta época, a tensão no campo mostrou-se crescente – multiplicando-se as ocupações de propriedades improdutivas pelos sem-terra – e ocorreu o primeiro grande massacre de trabalhadores, em Corumbiara (1995).

Pressionado por uma questão política que crescia com o massacre e evidenciava-se pela maior força dos movimentos sociais – o MST tornara-se o principal movimento dos trabalhadores rurais da história da questão agrária brasileira –, o governo mudou de posição e nomeou Francisco Graziano Neto para o Incra, nome da confiança pessoal da presidência e também dos interesses antirreformistas. Graziano tinha familiaridade com a questão agrária. De início conseguiu

apaziguar os ânimos, reduzir tensões e encaminhar – *administrar* – a questão da reforma dentro e fora do governo. Esta situação durou pouco culminando com sua saída do cargo devido ao episódio grampo/Sivam, um dos tantos escândalos da República. Foi nessa época – fim de 1995 – que foram decretadas as prisões de Diolinda Alves de Souza, Márcio Barreto e José Rainha Júnior, todos ligados ao MST. Diolinda, acusada de *formação de quadrilha*, foi presa e encaminhada para o Pavilhão 2 de penitenciária feminina do Carandirú. Márcio também foi preso. Rainha tornou-se foragido da lei. Crescia a tensão no Pontal do Paranapanema. A questão social voltava a ser tratada como caso de polícia.

O imediato de Graziano, Raul D. do Valle Junior, assumiu o Incra interinamente e lá permaneceu por longos meses terminando por ser efetivado. Nesse período, o governo anunciou que a meta de assentamentos para 1995 havia sido atingida e até superada, sendo, com razão, contestado por MST, CONTAG e vários analistas. A situação permaneceu dessa forma até a ocorrência do segundo grande massacre de trabalhadores sem-terra, em Eldorado de Carajás. O noticiário nacional e internacional deu grande destaque à chacina mostrando que houve execuções. De início o episódio foi considerado como *coisas do Brasil arcaico*. Depois, frente à repercussão, o país acompanhou uma sequência de fatos bastante conhecidos: *i)* declarações indignadas por parte das autoridades – presidente e governador; *ii)* promessa de *rigoroso inquérito* e punição para criminosos – “seja lá quem for!” – até hoje não o foram; e *iii)* anúncio de medidas de repercussão por parte do governo – troca de autoridades e alterações administrativas.

Em resumo, o governo tomou uma série de atitudes entre as quais se destacaram a criação do novo Ministério Extraordinário de Política Fundiária – novamente retirando do Ministério da Agricultura a responsabilidade de executar a política fundiária – e a nomeação de Raul Jungmann para assumí-lo. O ministro escolhido era oriundo do PPS e apresentava condições de diálogo com os movimentos sociais. Entretanto, a tensão no campo agravava-se e entidades como a Confederação Nacional da Agricultura recomendavam uso da força na defesa da posse da terra (GAZETA MERCANTIL, 1996, p. A.5).

Assim o tempo foi passando. O governo anunciando algumas medidas; as ocupações aumentando; os jornais dando menos espaço para o massacre e para o andamento dos *rigorosos inquéritos*; os mesmos jornais e também televisões – principalmente – veiculando notícias procurando desqualificar os movimentos sociais, inclusive lançando dúvidas sobre as vítimas; a produção camponesa e também a familiar sendo depreciada; o governo e seu ministro perdendo diálogo com os movimentos sociais – a relação com o MST foi praticamente rompida. Ou seja, apesar dos atritos com os movimentos sociais, a situação foi controlada e tudo voltou ao *normal*. Até que começa a surgir uma nova questão política: o MST decide fazer a marcha para Brasília. Em abril de 1997, 100 mil pessoas manifestaram-se em Brasília.

De início, da mesma forma que estava fazendo com o movimento, o governo menospreza o fato e ameaça o MST. Dois meses depois, dada a expressão que a marcha assumiu, o mesmo governo recebeu a liderança dos sem-terra. Afinal, os “primitivos”, como diz o presidente, ou “os resquícios do Brasil arcaico”, como querem outros, haviam chegado a Brasília – com capacidade de mobilização popular. Contraditoriamente, os *resquícios* cresciam. A estes se somavam outros *resquícios*, estes modernos, consequentes da atual fase *modernizante e globalizante* da economia nacional. Eram os excluídos do processo de modernização, os *inempregáveis*. A temperatura em Brasília subiu. Teve até peru na mesa do então ministro Kandir. A ave foi colocada pelos participantes de uma manifestação da CONTAG.

A respeito da mudança da atitude governamental sobre a marcha, relatou o jornalista Jânio de Freitas, em artigo publicado na Folha de São Paulo:

Há mês e meio, o Ministro da Reforma Agrária, Raul Jungmann, negava qualquer possibilidade de simples conversa com alguém do Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra, ao qual negava o seu reconhecimento pessoal e, como ministro, o do governo. A Presidência considerava que a marcha a Brasília não atingiria seu objetivo, porque Fernando Henrique não receberia a comissão dos sem-terra. O senador Antônio Carlos Magalhães avisava que não permitiria a manifestação dos sem-terra em frente ao Congresso. Todas essas atitudes estão substituídas pelo seu oposto. E ignora-se o significado de tamanho recuo, no qual resta apenas recuar sem expor a humilhação, é deixar fora da vista um embate que envolve mais do que as partes evidentes: alcança toda a ideologia em moda e suas representações e fins entre nós (FREITAS, 1997, p. 1-5).

Voltar atrás não é necessariamente um defeito, pode ser parte da *arte da guerra*, sabedoria ou virtude – reconhecimento de um erro. No entanto, o que se seguiu não foi nada virtuoso ou fruto de sabedoria. A marcha de Brasília foi um claro sinal de aumento das tensões sociais não só no campo como nas cidades. Na época, os jornais anunciam várias manifestações conjuntas dos acima chamados *resquícios*, os primitivos e os modernos – além da possibilidade (vejam só!) da participação de policiais militares e civis.

Em clima de grande desconfiança, o governo, afinal, recebeu os sem-terra e propôs uma comissão. Em seguida, os jornais relataram sequência de desentendimentos que resultaram na falta de acordo entre o governo e os trabalhadores. Má intenção de ambos os lados? Ação ardilosa contra o movimento? Radicalismo do MST? Tentativa governamental de apenas amainar os movimentos sociais? Não se sabe. O fato é que as autoridades não tiveram a capacidade política – ou vontade – de conversar com os trabalhadores. As tentativas anteriores de isolar o MST devem ter pesado na balança.

Em seguida, para possibilitar negociações, supunha-se, Milton Seligman foi nomeado presidente do Incra e tomou posse no dia 2 de junho. Dez dias depois, o governo anunciou a Medida Provisória (MP) nº 1.577 e o Decreto nº 2.550.²⁷ Este, significando endurecimento com o movimento dos sem-terra e aquele – para compensar ou camuflar – com medidas que facilitaríamos a implementação da política fundiária. Ou seja, o confronto se agravou. O movimento reagiu falando em outras formas de ocupação de terras. O pior dessa história é que o anúncio governamental se dá no mesmo dia em que ocorre a, no mínimo estranha, condenação de José Rainha em Pedro Canário (ES). Coincidência? A respeito esclareceu o ministro à Folha de São Paulo (GOVERNO..., 1997, p. 1-4):

(...) Jungmann disse que as medidas estavam prontas havia meses mas não foram anunciadas quando da marcha do MST a Brasília, no dia 17 de abril, por decisão do presidente Fernando Henrique.

Ele entendeu que não era o momento político correto, era melhor deixar que a sociedade visse qual a postura do MST com o governo, afirmou.

Segundo Jungmann, o governo estava aguardando sugestões dos trabalhadores rurais. Como eles decidiram não negociar e resolveram radicalizar, o governo teve que usar de suas prerrogativas.

27. Resumo do conteúdo das medidas apresentado no *site* do Incra (1997):

“Medida Provisória nº 1.577 introduz as seguintes modificações:

1. Torna impossível o proprietário ou seu preposto não receber a comunicação de vistoria: ela será publicada em jornal de grande circulação na capital do Estado em que se encontre o imóvel rural e não mais entregue pessoalmente, o que acelera a Reforma Agrária.
2. Acaba com a chamada “farra dos juros compensatórios” de 12% ao ano sobre o valor da terra improdutivo – o que gera superindenizações e acarretava prejuízos de milhões de reais ao erário. É o desestímulo à indústria das desapropriações.
3. Revê os critérios da avaliação das terras improdutivas, tornando-os compatíveis com os preços de mercado – barateando, assim, a Reforma Agrária.
4. Amplia para quatro anos a possibilidade de revisão judicial das superintendências ou indenizações fraudulentas.
5. Responsabiliza, civil, penal e administrativamente o engenheiro agrônomo que fizer a avaliação do imóvel a ser desapropriado, caso se comprove superavaliação ou fraude na identificação das informações.
6. Autoriza a União, Estados, Distrito Federal, autarquias e fundações instituídas pelo poder público a moverem ação rescisória, a qualquer tempo, quando comprovado que a indenização for flagrantemente superior ao preço de mercado do imóvel desapropriado.
7. Delega aos Estados, mediante convênio, o cadastramento, vistoria e avaliação de imóveis rurais, desde que sejam instituídos órgãos colegiados com a participação da sociedade civil. É mais um passo em direção à descentralização da Reforma Agrária.
8. Cria a possibilidade de instituições de Comissões Agrárias nos Estados.
9. Impossibilita a ‘maquiagem’ ou a fragmentação de imóveis, depois de realizada a vistoria.

Decreto nº 2.250 determina:

As entidades estaduais representativas de trabalhadores rurais e agricultores poderão indicar, ao órgão fundiário federal (Incra) ou ao órgão colegiado (previsto na MP nº 1.557), áreas passíveis de desapropriação para reforma agrária e estabelece que o órgão fundiário terá um prazo de 120 dias para proceder a vistoria, sob responsabilidade administrativa; a realização da vistoria será comunicada à entidade representativa dos trabalhadores rurais e das classes produtoras, a fim de que cada entidade possa indicar um representante técnico para acompanhar o levantamento de dados e informações; o proprietário do imóvel rural terá um prazo de 15 dias, após o recebimento do laudo de vistoria, para exercer o direito de manifestação; o imóvel invadido não será vistoriado até ser desocupado.”

Não há um golpe nos movimentos sociais. Estamos abertos à conversação. O que estamos fazendo é dar um basta na corrupção e nos conflitos agrários e acabar com o conluio do Incra com as invasões e superavaliações de terra, disse o ministro.

Ora, essa não poderia ser considerada a forma correta de tratar as questões agrária e social. O governo parecia pensar que, isolando e enfraquecendo o MST, dominaria o trato da questão fundiária e acabaria com o conflito no campo. É a isto que chamava de *revolução cultural*?²⁸ (JUNGMANN, 1997, p. 1-3).

Atitudes desse tipo, evidentemente, contraditavam as afirmativas do presidente de que dera o *primeiro passo* (CARDOSO, 1997, p. 1-11) para resolver o problema da terra no Brasil. Assim, configurava-se mais uma oportunidade perdida tanto pela atitude governamental frente à questão social quanto pelo caráter claramente compensatório do seu programa de assentamentos. Mais uma vez ficava claro o divórcio entre as demandas sociais e a política fundiária.

A respeito desse desequilíbrio entre a política governamental e a realidade social, esclarecia a professora Maria da Conceição Tavares (1997, p. 2-4) no artigo já citado:

Esse divórcio entre os interesses populares e as prioridades do governo explica porque o presidente afirmou (antes da chegada da marcha dos sem-terra a Brasília) que ‘o problema da terra, tão antigo quanto o País, não poderá ser resolvido por um governo. Talvez por uma geração’.

Obviamente, ninguém pretende que os 3 ou 4 milhões de famílias sem-terra sejam assentados em um ou dois anos; mas é claro que o ritmo estabelecido pelo governo é totalmente insuficiente, pois requereria quase meio século para absorver a atual população dos ‘sem terra’, na hipótese remota que essa conseguisse sobreviver a tão longa espera.

O governo garantia que as metas da política fundiária estavam a ser atingidas no que era contraditado pelos movimentos sociais e analistas. A UDR e outras forças do atraso se reorganizavam. A potencialidade de ocorrência de conflitos crescia.

De fato, nada de relevante quanto à estrutura agrária havia mudado. A Nação chegava novamente às eleições gerais polarizadas pelos mesmos candidatos das eleições anteriores – FHC e Lula. Como se sabe, a vitória coube ao primeiro.

8 O NOVO MUNDO RURAL DE FHC

No fim de março de 1999, já em seu segundo mandato, FHC anunciou a chamada *Nova Reforma Agrária* com base em um suposto *Novo Mundo Rural*. O documento governamental que apresentava a nova política agrária

28. O ministro Jungmann assim se expressara em artigo na Folha de S. Paulo: “O governo Fernando Henrique Cardoso vem desencadeando uma verdadeira revolução cultural dentro da reforma agrária brasileira”.

(AGRICULTURA ..., 1999) simplesmente propunha novo tipo de desenvolvimento rural para o país, em flagrante contraste com o padrão de agricultura incentivado pelo governo. Diz o documento:

A proposição central do programa tratado neste documento é a de promover o desenvolvimento sócio-econômico sustentável, em nível local e regional, por meio da desconcentração da base produtiva e da dinamização da vida econômica, social, política e cultural dos espaços rurais – que compreendem pequenos e médios centros urbanos – usando como vetores estratégicos o investimento na expansão e fortalecimento da agricultura familiar, na redistribuição dos ativos terra e educação e no estímulo a múltiplas atividades geradoras de renda no campo, não necessariamente agrícolas.

As premissas dessa proposição eram as seguintes: *i)* crise – ou esgotamento como colocada na primeira versão – do modelo de desenvolvimento focado na industrialização concentrada em áreas metropolitanas e na agricultura patronal; *ii)* baixo crescimento econômico e agravamento da exclusão social advinda da concentração de riqueza e de renda; *iii)* os trabalhadores rurais assentados pela reforma agrária, depois de receberem os investimentos básicos, passam a ser considerados agricultores familiares; *iv)* necessidade de integração entre as políticas de apoio creditício e de assistência técnica, para maior eficácia de alocação de recursos públicos escassos; *v)* ênfase no desenvolvimento local regional dependente da efetiva descentralização das ações e democratização das decisões; e *vi)* necessidade de um novo desenho institucional para a reforma agrária e para a agricultura familiar que articule poder público e sociedade civil para a promoção do novo mundo rural.

Para implantar esse modelo de desenvolvimento rural, o governo, entre outras medidas, anunciou a mudança no sistema de obtenção de terras para fins de reforma agrária cujo instrumento principal passava a ser o Banco da Terra e leilões de terras, em detrimento das desapropriações. Ou seja, para o governo a reforma agrária passa a ser feita, prioritariamente, via mercado. Evita-se a questão do uso social da propriedade.

Considerando a história das reformas agrárias, alguém já ouviu falar em algum caso de sucesso de reforma via mercado? Pois é, o governo FHC a propôs. Para este, um simples programa de crédito fundiário que, no máximo pode ser complementar às formas de obtenção de terras para fins de reforma agrária, tinha a capacidade de alterar a segunda maior concentração de terras do planeta. Salta aos olhos a inconsistência existente entre o instrumento principal e o objetivo de implantar um modelo de desenvolvimento rural com quebra da tendência concentradora. Além do mais, não existia novidade quanto à esta forma de acesso à terra, inclusive no Brasil. Na época do Proterra (1971) e também por ocasião da criação do Programa Nacional de Política Fundiária (1982) e do então anunciado Sistema Fundiário Nacional –, já se falava em medidas semelhantes para resolver o problema fundiário. A argumentação era similar àquela já utilizada – repetidas vezes – a respeito do ITR como *forte* instrumento de reordenação fundiária. Deu no que deu! A concentração da propriedade da terra no Brasil continuou impávida.

O contexto macroeconômico da época do anúncio da *Nova Reforma Agrária* já era fortemente recessivo. Ajuste fiscal, recessão econômica e desemprego marcaram o início do segundo mandato. Como é sabido, o ajuste imposto pelos organismos internacionais e aceito pelo governo frente à crise do Real implicou cortes de recursos para diversas áreas, entre as quais a fundiária. É bem verdade que o governo procurou camuflar estas reduções de recursos fazendo um jogo de cortes seguidos de liberação de verbas – menores que as previstas no orçamento – e anunciando outras fontes de financiamentos, como o Banco da Terra com recursos do Banco Mundial. Este jogo de verbas fez parte do cenário midiático do lançamento da nova política que incluía material de propaganda televisiva em que o ministro entrevistava pequenos agricultores, declarações do presidente da República falando dos feitos do seu governo, artigos na grande imprensa e as costumeiras críticas aos movimentos sociais.

Para sustentar a nova política, o poder público apresentou alguns argumentos, cabendo destaque para os seguintes.

O primeiro refere-se à força do latifúndio ou dos interesses conservadores ligados à estrutura agrária brasileira. O governo afirmava que no seu primeiro mandato ocorreu a quebra da espinha dorsal do latifúndio e que a queda ocorrida do preço da terra evidenciava este fato. Ora, podia-se concordar que o latifúndio teria mudado de tática e de forma, mas não era possível ignorar sua força política. O próprio governo – além do país, é claro! – a conhecia, como a conhece no presente, muito bem por meio da atuação da bancada ruralista no Congresso Nacional e pelo comportamento da sua base política. Todos sabiam – e sabem – que a bancada confundia-se com a base política e que algumas vezes a conduzia.²⁹ Esta evidência da força destes interesses não se resume ao âmbito federal. Esta também já se mostrava muito presente nos estados. No Paraná, por exemplo, a onda de conflito e de desrespeito aos direitos humanos ocorrida no primeiro semestre de 1999 foi decorrente da pressão da bancada ruralista levando o governo Lerner a cumprir as ordens de despejos para 44 áreas rurais ocupadas por famílias de sem-terra. O interessante sobre este assunto é notar que muitas das medidas então propostas beneficiavam os tais interesses de *espinha quebrada*. O Banco da Terra beneficiava o proprietário de terras que ignorava impunemente a exigência constitucional do cumprimento da função social da propriedade rural. Ou seja, retirava o caráter punitivo da legislação sobre latifúndio e desqualificava importante conquista social dos trabalhadores ocorrida na Constituinte. Além disso, também possibilitava manipulações nos empréstimos beneficiando o latifúndio. A descentralização da reforma também possibilitava benefícios aos mesmos interesses, mormente nas regiões mais necessitadas de reestruturação agrária.

29. Na época ocorria a marcha dos ruralistas para Brasília, exemplo claro do que foi afirmado. Mais tarde, a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) da Terra com todos os fatos lamentáveis que ocorreram no Congresso Nacional testemunha o mesmo domínio dos ruralistas em relação ao governo Lula.

Quem ignora o poder local das oligarquias no Nordeste e no Norte do país? O governo fazia – e faz – de conta que não sabe, argumentando que haverá controle social. Considerava o Brasil como realidade homogênea, ignorando a força oligárquica do poder local. Não é possível levar a sério esta suposição, seja no segundo mandato de FHC, seja nos tempos de hoje, com as políticas de território – Secretaria do Desenvolvimento Territorial (SDT) e Territórios da Cidadania.

Quanto ao preço da terra, este de fato havia caído. O governo, em seu discurso, muito se orgulhava disto dizendo ser consequência de sua política de estabilização. Se assim foi, o efeito esperado seria possibilitar maior facilidade para desapropriações. Contraditoriamente, procurou desqualificar este instrumento em favor de outros mecanismos que acabaram por beneficiar o latifúndio.

O segundo argumento aqui destacado trata do conflito no campo. Nesse caso, basta a seguinte citação extraída do editorial da Página Agrária do PT nº 117, assinado por Malu Maranhão da coordenação da Comissão Pastoral da Terra Nacional:

Assiste-se no campo a um verdadeiro golpe contra o Estado de Direito, patrocinado pelas autoridades, que deveriam garantir o direito dos pobres. A volta da barbárie, que tem como principal responsável o próprio Estado, desconhece e agrava a dívida histórica deste país para com os mais pobres. Estamos encerrando o milênio e lembrando os 500 anos do Brasil com 4,8 milhões de famílias de trabalhadores rurais sem terra; 1.167 trabalhadores mortos, impunemente, somente durante a Nova República; 400 mil famílias de pequenos agricultores falidos e expulsos do campo durante o governo de FHC; dois milhões de famílias de posseiros sem direito à terra; 10 milhões de nordestinos famintos pela seca e pelo descaso e corrupção do governo; 423.679 crianças no mercado de trabalho rural (SECRETARIA AGRÁRIA NACIONAL DO PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1999).

O documento trazia a público várias outras informações sobre conflitos de terra, ocupações, violência, conflito trabalhista – trabalho escravo inclusive –, violência contra a posse etc.:

Destaca-se, em 1998, a violência contra os trabalhadores, que cresceu na maioria dos casos registrados e, especialmente, nas formas mais bárbaras. Em 1998, foram assassinados 47 trabalhadores rurais em conflitos no campo (...) o número de trabalhadores assassinados cresceu 56,67% (em 1997 foram 30). Ressalte-se que, nos últimos 12 anos, foram assassinados 1.167 trabalhadores rurais e ocorreram somente 86 julgamentos, com 14 julgados e sete condenados (SECRETARIA AGRÁRIA NACIONAL DO PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1999).

Não bastassem as informações referentes a 1998, as cifras de 1999 também confirmavam o agravamento do conflito no campo. Dados parciais do MST – até julho – contabilizavam cinco assassinatos e 98 prisões. Em alguns estados –

Paraná, Pernambuco, Mato Grosso do Sul e Pará –, a julgar pelo noticiário, pareceu ter ocorrido a unificação de boa parte da polícia, do Judiciário e dos fazendeiros contra movimentos sociais que lutavam pela reforma. Esta unificação pôde, em parte, ser atribuída à aludida desqualificação das desapropriações como instrumento de política fundiária. O enfraquecimento do principal instrumento da reforma beneficia as forças contrarreforma e possibilita-lhes espaço político.

Por fim, o terceiro argumento do governo, referindo-se ao modelo de atuação vigente até a sua publicação: o modelo anterior estaria esgotado. Diz o documento:

(...) o próprio sucesso quantitativo da reforma agrária nos últimos quatro anos tornou o antigo regime inviável financeira e administrativamente. Por um lado, a demanda pelos créditos do Procerca aumentou exponencialmente; por outro o Incra não tem estrutura para permanecer cuidando da vida de 414 mil famílias assentadas e continuar aumentando esse número com novos assentamentos (AGRICULTURA ..., 1999).

Como consequência, institui: *i*) a descentralização da execução do programa; *ii*) o abandono das desapropriações; *iii*) o fim do *paternalismo dos assentados*; e *iv*) a já referida implantação do Banco da Terra. Além disso, afirma a incapacidade do Tesouro em continuar suportando o Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária (Procerca).

Os argumentos apresentados para justificar tais medidas são bom exemplo de manuseio de meias verdades. Quanto à descentralização, medida que poderia ser salutar “para democratizar e potencializar as ações de reforma agrária”, o que o governo realmente parecia objetivar era a transferência para os estados e, principalmente, os municípios dos ônus financeiros e políticos da reforma, além de amortecer e *administrar* a pressão das organizações dos trabalhadores. Os municípios, por meio dos diversos conselhos municipais – na maioria dos casos, obviamente controlados pelos prefeitos –, teriam a função de definir metas de assentamento e terras a serem compradas. Seriam também os responsáveis pela seleção e pelo cadastro dos beneficiários do programa. A conclusão anterior baseia-se tanto na pressa verificada para implantação como na aparente ignorância do governo quanto a trabalhos elaborados sob seu conhecimento, como era o caso do texto *Descentralização e reforma agrária: um processo em discussão*, coordenado pela professora Tânia Bacelar. Este estudo deveria ter implicado, pelo menos, maior prudência na implantação da descentralização já que afirma:

A descentralização, portanto, ao requerer o envolvimento de outros atores, outros organismos e instituições, não parece como tarefa simples. Ao requerer amplo trabalho de articulação, não encontra tradição instalada para o exercício dessa atividade, na dimensão e com a freqüência exigidas por um modelo de gestão descentralizado. A reestruturação do INCRA aparece como necessidade, caso a descentralização do Programa de Reforma Agrária avance, embora não pareça ser tarefa fácil. Dado o contexto atual

de Reforma do Estado (especialmente a administrativa e a previdenciária) o INCRA vem reduzindo seu quadro de servidores pelas aposentadorias e percebe-se um grande receio de demissões (para enxugamento), com o fim da estabilidade de servidores públicos, como previsto na Reforma Administrativa (INCRA/IICA, 1998, p. 38-39).

Os governantes também afirmavam sobre a incapacidade do Incra para gerir as ações de reforma. Nesse caso, além de contraditório – já que a autarquia viabilizara suas tão comemoradas metas –, o governo silenciava sobre o fato de que a legislação vigente permitia a celebração de convênios com estados para, em caráter complementar, alcançar a eficácia operacional necessária. O governo também não fazia referência ao processo de esvaziamento do Incra, implantado pelo governo e concretizado na insuficiência de verbas para reforma e redução de pessoal. Até junho de 1999 o orçamento – pouco mais de R\$ 600 milhões – mantinha-se inferior, em mais de 70%, com relação aos valores orçados e aprovados em 1998. O já aludido jogo de verbas ilustra o fato. Relembrando o que o governo na época fez em socorro a bancos falidos – caso Banco Marka e Fonte Cindam, por exemplo –, o que – obviamente – se podia concluir é que, como agora, já não existia prioridade para reforma agrária e desenvolvimento rural com papel relevante para camponeses e/ou agricultura familiar. A mesma lembrança é apropriada para a afirmativa de que o Tesouro não podia arcar com o Procerá e que o *paternalismo dos assentados* deveria ser rompido. Quanto a este último ponto, os argumentos utilizados pelo governo foram de um *reducionismo* econômico exacerbado, desprezando tanto as condições de vida destas populações quanto as próprias falhas da política governamental em dar condições aos assentamentos – má qualidade da terra, atraso na liberação do crédito, deficiência de infraestrutura, problemas com assistência técnica e comercialização etc. O estilo da argumentação utilizada foi bem descrito por Teixeira e Hackbart no texto *A nova (anti)reforma agrária*:

No caso do crédito, a concessão de subsídio favorecia a ineficiência do assentado, dificultando a sua passagem para um estágio superior enquanto produtor independente. Igualmente, a emancipação sumária explica-se pelo imperativo de expor o assentado aos riscos do mercado, incluindo os riscos da contratação de crédito mais proibitivo. Essa noção foi exposta pelo próprio Ministro da Política Fundiária, em reunião na Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados, ocorrida em março de 1999 (*apud* CARVALHO FILHO, 2001, p. 217).

Como se observa, o discurso do ministro ignorava a destruição da propriedade familiar, exposta ao mercado, durante o governo do qual fazia parte. As condições de sobrevivência dos assentamentos não eram discutidas com seriedade, os assentados foram considerados como privilegiados, a situação destes trabalhadores foi denunciada no documento governamental como exemplo de injustiça diante de agricultores familiares, cabendo ao mercado tudo resolver. Como decorrência, foi extinto o Procerá e houve a transferência de seus beneficiários para o PRONAF, que operaria respeitando os interesses bancários, taxas de juros mais altas, preferência para clientes de menor risco etc.

Com referência ao Banco da Terra, além do que já foi dito sobre sua impotência como instrumento de reforma agrária cabe ainda acrescentar algumas informações relativas à sua origem, ou seja, o Projeto Cédula da Terra. As informações aqui relatadas foram obtidas em documento do Fórum Nacional de Reforma Agrária da época, Dossiê Projeto Cédula da Terra (CARVALHO FILHO, 2001). De acordo com este documento, para responder às críticas de que o projeto apresentava sérios problemas técnicos e políticos, o governo brasileiro e o Banco Mundial (BIRD) alegaram que se tratava de projeto-piloto para posterior programa complementar da política de reforma agrária. No entanto, o que se dizia *experimental* transformou-se no Banco da Terra, com volumosos recursos financeiros advindos do Banco Mundial. Além disso, foram deslocados recursos do orçamento do Incra para o Banco da Terra, o que refuta seu alegado caráter complementar.

A manifestação do Fórum prossegue apresentando breve resenha de documentos já elaborados sobre a Cédula. Estes constatam irregularidades e problemas graves de implantação. Como exemplo, cabe destaque para o estudo de Navarro (1998, p. 21-27):

De acordo com o próprio autor dessa avaliação (a formação de associações de pequenos agricultores, por exemplo, da forma como está sendo implementada pelo PCT (Projeto Cédula da Terra), nos três estados visitados, acarretará em uma alta probabilidade de fracasso, pois não garante nenhuma sustentabilidade da organização constituída, tanto para garantir o pagamento do empréstimo como, também, para garantir a viabilidade produtiva e econômica do empreendimento). (...) O documento elaborado por Zander Navarro é um excelente exemplo dos graves problemas no processo de implantação do Cédula. Constatou que as pessoas entrevistadas, inclusive técnicos dos órgãos responsáveis foram unânimes quando afirmaram que os beneficiários terão sérias dificuldades para cumprir os compromissos assumidos. O autor usa inclusive o termo 'fracasso anunciado' para sintetizar os problemas e riscos do Cédula.

Não foi muita irresponsabilidade generalizar um programa com essas informações disponíveis? O governo as conhecia, eram públicas! O estudo citado foi elaborado a partir de solicitação da representação brasileira no BIRD e estava disponível no *site* da Dataterra.

Não bastassem essas informações, o Banco da Terra foi motivo de solicitação de instalação do Painel de Inspeção do BIRD, instância criada por este último para dar espaço de manifestação e reivindicação para populações que se considerem prejudicadas por projetos por este financiados. Esta solicitação foi assinada pelas principais entidades que defendem os interesses pró-reforma agrária. Não foi a primeira vez que tal fato ocorreu no Brasil. O Planaflo, projeto de desenvolvimento sustentável de Rondônia, já havia sido causa de pedido semelhante. Quando a solicitação foi feita, o governo manteve postura arrogante tentando ignorar os movimentos sociais e combateu a medida por meio da sua representação no BIRD. O painel não foi instalado. Em reunião

do governo com o MST, quando foi citada a questão do painel, o presidente teria dito “essas missões são uma ingerência à nossa soberania. Em meus tempos de jovem, se chamava de imperialismo. Por isso meu governo não vai aceitar jamais essas inspeções” (CARVALHO FILHO, 2001). Um governo que tudo cedia aos organismos multilaterais e que em tudo beneficiava os capitais internacionais, tomava pretensões anti-imperialista. Esta postura de *independência* surgiu diante do único fórum destes organismos destinado aos protestos das populações vitimadas.

O fato é que o Banco da Terra teve o objetivo estratégico de desqualificar os movimentos sociais organizados – especialmente, quebrar a legitimidade do MST – atuando diretamente no âmbito econômico dos trabalhadores desorganizados. Assim provocaria mudanças na correlação das forças políticas e ideológicas envolvidas na luta pela terra, beneficiando os interesses dos latifundiários e subordinando os trabalhadores rurais. As invasões seriam retidas, os latifundiários receberiam dinheiro à vista por terra e benfeitorias, e os trabalhadores ficariam sob o domínio das oligarquias locais, liberadas do respeito à função social da propriedade rural.

Não é sem razão que na época a CNA manifestou-se afirmando que o Banco da Terra

(...) será um marco na história da política fundiária adotada pelo atual governo.
 (...) Esta guinada é tudo o que o setor rural brasileiro queria em matéria de reforma agrária no Brasil, tudo o que a Confederação Nacional da Agricultura (CNA) (...) vinha pregando há muito tempo (SALVO, 1999, p. A-2).

Assim foi o governo FHC. A reforma agrária e o desenvolvimento rural com base na agricultura familiar fizeram parte da retórica governamental. Mais uma oportunidade perdida com neutralização dos possíveis benefícios que poderiam advir da nova Constituição.

9 OS PERÍODOS DE GOVERNO LULA³⁰

Inicia-se esta análise com o destaque para a preocupação em identificar qual a reforma agrária que está – ou não – sendo implementada pelo governo Lula. Como conceituá-la? Houve mudança entre o esperado e a realidade? Para tanto, o texto dará destaque ao conteúdo dos documentos governamentais, desempenho da política e implicações para a questão agrária brasileira nos dias atuais.

Em artigo de Carvalho Filho (2005), registra-se a avaliação dos trabalhadores a respeito da política agrária. Em carta ao presidente, diziam eles: “Diante disso, Senhor Presidente, viemos à sua presença para lhe pedir que honre com os compromissos de seu governo, pois não sabemos mais a quem apelar (...)”.³¹

30. As afirmativas colocadas neste item constam de quatro artigos de acompanhamento e análise da política agrária do governo Lula, escritos por José Juliano de Carvalho Filho e publicados nos relatórios anuais da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos de 2005, 2006, 2007 e 2008. Os textos publicados retratam o andamento da política.

31. A carta foi entregue pelo MST, em 26 de outubro de 2005, no final da Assembleia Popular: mutirão por um novo Brasil.

O artigo compara o que então se esperava da atuação do governo na área agrária, as promessas governamentais e o que de fato aconteceu. Para tanto foram cotejados três documentos: proposta de Plano Nacional de Reforma Agrária;³² II Plano Nacional de Reforma Agrária do governo Lula; e Carta entregue ao presidente pelo MST. Também foram considerados o desempenho da política e o grau de violência no campo.

A proposta de Plano Nacional de Reforma Agrária representou a esperança na concretização de uma política agrária que objetivasse desencadear o tão esperado processo de mudança estrutural no campo.

Em poucas palavras, a proposta³³ provou, com base em estudos, que há terra disponível para a reforma tanto improdutiva quanto devoluta; e que existe público para a reforma, isto é, demanda por terra – a demanda potencial estimada correspondeu a seis milhões de famílias e a demanda emergencial, composta por famílias acampadas, atingiu aproximadamente 180 mil famílias. Foi estabelecida a meta de assentamento de um milhão de famílias a serem beneficiadas no período 2004-2007. As famílias acampadas foram consideradas como beneficiárias preferenciais. As análises dedicadas à avaliação dos gastos necessários para atingir esta meta mostraram que o custo da reforma seria perfeitamente viável. A estratégia proposta para implementação do plano deu ênfase à ação pública com base em *áreas reformadas*. Esta forma de intervir visava propiciar eficácia às diversas políticas públicas necessárias para implantação da reforma e iniciar real processo de transformação socioeconômica no meio rural de nosso país.

Como se sabe, o governo não aceitou a proposta e anunciou a adoção do II PNRA, plano com pretensões muito menores. Este, todavia, ainda representou a esperança na concretização de uma política agrária aceitável. As metas estabelecidas para o período 2003-2006 foram as seguintes: *i*) assentamento de 400 mil novas famílias; *ii*) regularização de posse de 500 mil famílias; *iii*) crédito fundiário para 127,5 mil famílias; *iv*) recuperação da capacidade produtiva e viabilidade econômica dos atuais assentamentos; *v*) cadastramento georreferenciado do território

32. Carvalho Filho participou da equipe que elaborou a proposta de PNRA para o governo Lula. Esta equipe foi reunida e liderada por Plínio de Arruda Sampaio. A proposta foi entregue ao governo no dia 15 de outubro de 2003.

33. A proposta definiu as seguintes metas: Meta 1 – Dotar 1.000.000 de famílias de trabalhadores pobres do campo com uma área de terra suficiente para obter, com seu trabalho, uma renda compatível com uma existência digna; Meta 2 – Assegurar às famílias beneficiárias das ações de reforma agrária e dos agricultores familiares uma renda bruta mensal equivalente a três e meio salários mínimos, composta de renda monetária e valor de auto-consumo; Meta 3 – Criar 2.500.000 postos de trabalho permanentes no setor reformado; Meta 4 – Consolidar os assentamentos de reforma agrária já constituídos, mas que ainda não atingiram a meta de renda fixada para os novos assentamentos; Meta 5 – Regularizar os quilombos; Meta 6 – Regularizar a situação dos agricultores ribeirinhos desalojados para construção de barragens; Meta 7 – Reassentar, fora do perímetro das áreas indígenas, posseiros com posses de até 50 ha, atualmente estabelecidos naquelas áreas; Meta 8 – Efetuar o levantamento georreferenciado do território nacional, a fim de sanear definitivamente os títulos de propriedade de terras do país; Meta 9 – Atender aos assentados e aos agricultores familiares das áreas de reordenamento fundiário e desenvolvimento territorial com assistência técnica, extensão rural e capacitação; e Meta 10 – Levar, por meio do Plano de Safra, o crédito agrícola e a garantia de preços mínimos aos assentados e agricultores familiares.

nacional; e *vi*) regularização de 2,2 milhões de imóveis rurais. Como bem apontam Conceição e Ferreira (2005), plano e proposta partiam dos mesmos diagnósticos:

(...) ambos documentos se baseiam nos mesmos conceitos e argumentos, quais sejam, da prevalência no Brasil de uma estrutura agrária defeituosa, que impõe padrões de exploração e remuneração da força de trabalho rural aviltantes, funcionando como entrave à inclusão social da maior parte dessa população, levando as famílias pobres do campo a migrar para centros urbanos ou a ocuparem um pedaço de terra ocioso.

O II PNRA foi negociado com os movimentos sociais e foram firmados compromissos que não foram respeitados – não foram cumpridos ou o foram parcialmente. Este é o fato – a Carta entregue ao presidente em 26 de outubro de 2005, o comprova.

Alguns destaques do texto da Carta:

Queremos relembrar nossos acordos, desde 2003. Em novembro daquele ano, quando o governo anunciou o II Plano Nacional de Reforma Agrária, com o assentamento de 400 mil famílias e que dava prioridade às famílias acampadas, bem como a uma nova política de Reforma Agrária, saímos contentes e esperançosos.

Praticamente nenhum desses pontos foi atendido. Alguns o foram de forma parcial e a quem do acordado, como a questão do crédito.

No final de setembro deste ano, voltamos a nos mobilizar em todo o país, nas dependências do Incra, para chamar atenção do seu governo e da sociedade, para o fato de nenhum acordo ter sido cumprido.

Com referência às famílias acampadas:

Isso, para nós, é mais um desrespeito aos compromissos assumidos no Plano Nacional de Reforma Agrária. Compromisso assumido também por Vossa Excelência durante a marcha. O não cumprimento desse compromisso é uma afronta ao sofrimento das famílias acampadas e envergonha o seu governo.³⁴

Em síntese, o artigo citado concluía que:

- A política do atual governo não apresenta diferenças significativas quando comparada com aquela implementada pelo governo anterior.
- Continua como política subalterna à política econômica e não prioritária.
- É também fruto da contradição existente no interior do governo, concretizada pela atuação de dois ministérios. O da Agricultura que tem a missão de implementar a política prioritária para o meio rural, apoio ao agronegócio; e o MDA, encarregado de apenas administrar a problemática agrária. Sem incomodar!

34. Dada sua importância e clareza, recomenda-se a leitura da íntegra da carta. Disponível em: <www.mst.org.br/mst/pagina.php?cd=1855>.

- A política agrária do governo Lula, comparada ao plano proposto, evidencia que houve mudança de caráter – de estrutural para compensatória.
- A pretensão de desencadear um processo de mudança estrutural em favor das populações vulneráveis ao modelo vigente foi abandonada. Prevalece o agronegócio.
- O governo continua atuando – como os que o antecederam – de forma reativa às pressões dos movimentos sociais e tenta envolvê-los.
- Os trabalhadores do campo pedem que o governo honre seus compromissos, mas... dizem eles: “*não sabemos mais a quem apelar*” (CARVALHO FILHO, 2005).

Assim, a reforma agrária que estava a ser posta em prática nada tinha a ver com a prometida reforma de caráter estrutural, muito ao contrário. A frustração das metas gerou descontentamento e desilusão entre os sem-terra e todos aqueles que votaram com expectativa de mudanças relevantes no campo.

Em Carvalho Filho (2006), cita-se trecho do documento oficial da campanha para o segundo mandato: “O programa de governo incorpora a reforma agrária ampla, massiva e de qualidade como parte fundamental de um novo projeto de desenvolvimento nacional (...).”

Quase completado o período de governo iniciado em 2003 e em tempos de eleições gerais, o presidente em campanha prometia “reforma agrária ampla, massiva e de qualidade”. A questão a que se propunha o artigo era: há fatos passados que abonem tal promessa? O que ocorreu com a reforma durante o governo Lula em seu primeiro mandato?

Para responder à indagação, voltou-se a examinar documentos e resultados, desta vez, abordando os dois períodos eleitorais e o desempenho durante o primeiro mandato.

A análise comparativa efetuada incluiu os principais documentos do PT e governamentais sobre política agrária, desde o texto da campanha presidencial anterior – *Vida Digna no Campo* – passando pela *Proposta de PNRA* e pelo *II Plano Nacional de Reforma Agrária*, até os documentos relativos à campanha eleitoral de 2006 – *Programa de Desenvolvimento Rural Sustentável para uma Vida Digna no Campo*, nas suas versões preliminar e oficial.

A principal conclusão dessa comparação, somada à manifestação dos trabalhadores, confirmou o que já se verificara no artigo anterior, ou seja, o primeiro mandato do governo Lula foi marcado pelo esvaziamento da proposta e da concepção da reforma agrária. O exame do conteúdo dos principais documentos sobre o assunto mostrou que as pretensões de implantar um processo de mudança no campo definharam, vítimas de abandono gradativo e persistente.

Evidencia claramente a mudança do caráter da reforma proposta: de estrutural para meramente compensatória tais quais as *reformas* dos governos anteriores. Os primeiros documentos exprimiam compromisso com a reforma. Continham afirmativas, definição de metas e instrumentos fundamentais para a reforma. Gradativamente tudo que definia compromissos foi desaparecendo. O discurso ficou vago, sem definições. Não mais falava – ou se o fazia era de forma vaga – de várias questões relevantes e definidoras da reforma agrária, demonstrando faltar clareza de propósito. A ambiguidade é a característica dos últimos documentos.

Não são estabelecidas metas de assentamentos. Não consideram a *área reformada* como estratégia de implantação da reforma – os assentamentos continuaram a ser implementados de forma fragmentada. Não se encontra a afirmação de que a *desapropriação para fins de reforma agrária* constitui-se no instrumento principal de implantação da política agrária. Permanece a ênfase para os programas de crédito fundiário – aos moldes do Banco da Terra. Não há clareza de propósito quanto a obstar a escandalosa legitimação/regularização da grilagem de terras públicas na região Norte – já significativa na época –, funcional ao *agronegócio*. A única promessa que estava clara no documento da campanha de 2006, em sua versão preliminar, referia-se à famigerada e tão necessária atualização dos índices de produtividade. Na versão oficial esta simplesmente desapareceu.

Quanto ao desempenho da política agrária, seis organizações dos trabalhadores manifestaram-se em março de 2006. O documento emitido apontou 39 medidas de política agrária do governo Lula. Entre estas, dez foram consideradas avanços e acúmulos para agricultura camponesa e reforma agrária e 29 derrotas para camponeses. Entre as positivas, excluída a importante mudança de atitude do governo federal diante das lutas camponesas – diálogo no lugar da criminalização e repressão do governo FHC – as demais providências, não obstante importantes, têm caráter apenas pontual – seguro rural, PRONAF, Programa Luz para Todos, construção e melhoria de casas, Pronera, assistência técnica etc. Por si só, não significam a concretização da reforma agrária prevista nos documentos oficiais e esperada pelos movimentos sociais.

Por sua vez, o exame das medidas – ou da ausência de medidas – que as organizações camponesas consideraram como derrotas incluíam ações públicas fundamentais para o desencadeamento de um processo de reforma agrária capaz de enfrentar o *agronegócio* – eufemismo para a atual fase do capitalismo no campo.

Como conclusão, a proposta de reforma agrária com potencial de alterar as estruturas no campo e reverter a situação de injustiça e de exclusão foi esvaziada no decorrer do tempo. Os fatos passados e os vagos compromissos de campanha não garantiam a promessa de *reforma agrária ampla, massiva e de qualidade*. Pelo contrário, a desabonavam (CARVALHO FILHO, 2006).

10 OS NÚMEROS DA REFORMA AGRÁRIA

Nos anos pós-Constituinte, sobretudo desde 1995, governantes e titulares dos órgãos federais responsáveis pela implementação da reforma agrária no país vem alardeando sobre volume das áreas destinadas a assentamentos e sobre número de famílias assentadas no Brasil, inclusive, com a alegação de ter havido, no Brasil, “a maior reforma agrária do mundo” (GRAZIANO, 2004, p. 285). No entanto, a análise da estrutura fundiária do país mostra outra coisa: a extrema e persistente concentração da terra. O Brasil tem uma das estruturas fundiárias mais concentradas no mundo. De acordo com o censo agropecuário de 1995-1996, enquanto os estabelecimentos rurais de até 10 hectares representam quase a metade do número total e apenas 2,2% da área, os estabelecimentos superiores a 1.000 hectares compõem 45,1% da área total, mas somente 1% do número de estabelecimentos – a partir da publicação do censo agropecuário 2006, serão possíveis análises mais atualizadas da estrutura fundiária brasileira (IBGE, 2008). O índice de Gini³⁵ para propriedades rurais praticamente não se alterou durante a década de 1990 até o início dos anos 2000, permanecendo acima de 0,8 entre 1992 e 2003.³⁶ Assim, a política de assentamentos aplicada pelo governo federal não teve efeitos sobre a estrutura fundiária brasileira. Seus números serão agora apresentados.

No final de 2008, havia, sob responsabilidade do Incra, 8.290 projetos de assentamentos, perfazendo uma área total de 80,6 milhões de hectares. Aproximadamente 875 mil famílias constituíam a população de assentados do país, o que corresponde a 79,5% da capacidade total dos assentamentos, que é de 1.099.434 famílias. Este número é muito próximo da demanda explícita por terra, calculada para a elaboração do II PNRA em 1.039.715 famílias.³⁷ Se forem resolvidos os problemas de gestão no assentamento de famílias, somente a utilização das vagas ociosas nos assentamentos poderia atender a mais de 200 mil famílias componentes do público prioritário da reforma agrária.

35. O índice de Gini é usado para medir a concentração de renda e terra. Varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, mais concentrada é a renda ou a propriedade da terra.

36. De acordo com o Atlas da Questão Agrária Brasileira, disponível em <<http://www4.fct.unesp.br/nera/atlas/>>, o índice de Gini nos anos de 1992, 1998 e 2003 era, respectivamente, 0,826; 0,838 e 0,816.

37. Esse número leva em consideração as 200 mil famílias acampadas contabilizadas em 2004, ano do lançamento do II PNRA, mais 839.715 cadastros de acesso à terra, como a inscrição via correios implementada no governo FHC. Isso não significa, contudo, a demanda total por reforma agrária, que é bem maior, considerados os trabalhadores rurais sem-terra e os agricultores proprietários de minifúndios.

TABELA 1
**Projetos de reforma agrária em execução, segundo ano de criação do projeto
 Brasil – 1900-2008**

Período/ano de criação do projeto	Número de projetos	Área (em ha)	Número de famílias (capac.)	Famílias assentadas	Área média por lote (A/B) (ha)	Capacidade ociosa (B-C)
1900 a 1994	936	16.453.204,61	257.040	161.573	64,01	95.467
1995	392	2.621.537,98	59.680	52.892	43,93	6.788
1996	467	2.573.420,07	62.502	56.695	41,17	5.807
1997	714	4.238.175,18	95.934	82.680	44,18	13.254
1998	755	3.002.052,86	80.109	71.669	37,47	8.440
1999	670	2.282.104,84	56.208	51.059	40,60	5.149
2000	422	2.153.736,90	39.082	33.928	55,11	5.154
2001	477	1.898.903,71	37.645	33.542	50,44	4.103
2002	382	2.400.928,16	28.112	25.281	85,41	2.831
2003	322	4.600.033,85	31.011	29.367	148,34	1.644
2004	456	4.677.217,45	40.821	36.229	114,58	4.592
2005	873	13.911.971,27	111.761	101.141	124,48	10.620
2006	704	9.311.088,32	105.371	87.496	88,36	17.875
2007	394	6.399.765,81	36.031	29.119	177,62	6.912
2008	326	4.121.812,45	58.127	21.452	70,91	36.675
Total	8.290	80.645.953,45	1.099.434	874.123	73,35	225.311

Fontes: MDA/Incra/Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra)/Coordenação-Geral de Monitoração e Controle (SDM). Relatório 0227, 4 mar. 2009.

De acordo com a tabela 1, pode-se verificar a distribuição dos assentados conforme o ano de criação dos projetos de assentamentos. Os projetos criados até 1994 correspondem por 18,5% do total de famílias assentadas em 2008. Em projetos criados entre 1995 e 2002, estão 46,6% dos atuais assentados da reforma agrária e dos criados entre 2003 e 2008, estão os demais 34,9% destes.

A partir de 2003, começam a ser implantados novos projetos de assentamentos na Amazônia, de caráter extrativista ou de reserva florestal. Tal fato vem elevando consideravelmente as áreas médias nacionais por lote, que atualmente é de 73,4 hectares. Ao desagregar-se esta média para as grandes regiões, nota-se que a média nacional é elevada, sobretudo, pelos assentamentos da região Norte, onde a área média dos lotes é de 123 ha. No Sul está a menor área média: 20,4 ha, seguindo-se as das regiões Nordeste e Sudeste com 27,1 ha e 29,5 ha, respectivamente.

As regiões Norte e Nordeste concentram 77% das famílias assentadas, mas em condições e tamanhos de lotes bastante diferentes. Enquanto os assentamentos no Nordeste representam 12,6% da área total do país, no Norte estão 75,7% das terras destinadas a projetos de assentamento e 42,6% das famílias assentadas. Os projetos mais recentes incorporaram a preocupação com o meio ambiente e buscam as tecnologias produtivas mais adequadas, procurando se

diferenciarem das experiências anteriores de assentamento, especialmente das implementadas nos anos 1970-1980, que não privilegiavam a sustentabilidade dos lotes. Atualmente, mais de 50% das áreas com projetos de assentamento na região estão sendo geridas com a preocupação de aliar desenvolvimento produtivo com conservação ambiental.

TABELA 2

Reforma agrária – projetos em execução em 31 de dezembro de 2008: área total dos projetos, capacidade potencial, número de famílias assentadas – Brasil, grandes regiões e UFs selecionadas

UFs	Número de projetos	Área (em ha)	Número de famílias (capac.)	Famílias assentadas	Porcentagem de famílias assentadas	Porcentagem da área
Brasil	8.290	80.645.953,45	1.099.434	874.123	100	100
Norte	1.860	61.034.146,19	496.650	372.097	42,57	75,68
Nordeste	4.035	10.143.201,86	373.850	304.710	34,86	12,58
Sudeste	437	947.985,82	32.091	23.426	2,68	1,18
Sul	788	786.280,40	38.599	34.975	4,00	0,97
Centro-Oeste	1.170	7.734.339,18	158.244	138.915	15,89	9,59
Estados com maior número de famílias assentadas						
Pará	974	19.768.002,75	284.107	211.068	24,15	24,51
Maranhão	920	4.499.690,26	136.237	115.792	13,25	5,58
Mato Grosso	537	6.017.223,87	100.883	84.278	9,64	7,46
Amazonas	129	25.822.946,05	57.629	42.452	4,86	32,02

Fontes: MDA/Incra/Sipra/SDM. Relatório 0227, 4 mar. 2009.

Se, no entanto, o governo federal alega que o maior volume de assentamentos na região Norte ocorra em virtude de novas formas de projetos de assentamentos relacionados em sistemas agroflorestais, os movimentos sociais têm alegado que a atual política de assentamentos tem priorizado áreas públicas, evitando entrar em conflito com grandes proprietários de terra, não alterando, dessa forma, a estrutura agrária do país, excessivamente concentradora.

Quatro estados concentram mais da metade das famílias assentadas: Pará, Maranhão, Mato Grosso e Amazonas concentram mais de 50% das famílias assentadas. Estas Unidades da Federação (UFs) ainda estão em processo de consolidação da fronteira agrícola, com disponibilidade de terras ainda não exploradas ou com situações de domínio mal definidas. Outros estados das regiões Norte e Centro-Oeste apresentam as mesmas condições, podendo-se prever que futuramente poderão se constituir em grandes concentrações de áreas reformadas.

As possibilidades de expansão dos assentamentos da reforma agrária nas demais regiões do país estão condicionadas, sobretudo, pela resolução de outras variáveis. Uma das mais significativas está centrada nas discussões sobre ajustamento

dos critérios que determinam se dado imóvel rural é suscetível de desapropriação para fins de reforma agrária. A revisão dos índices de produtividade que balizam os procedimentos de desapropriação de terras improdutivas, por interesse social, pode ser feita mediante procedimento administrativo simples na sua forma, mas de difícil negociação política. A desapropriação de terra para fins de reforma agrária deve atender aos critérios, às condições e aos limites expressos na legislação vigente. São atualmente levados em conta critérios econômicos – expressos pelos índices Grau de Utilização da Terra (GUT) e Grau de Eficiência da Exploração (GEE) – Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. A fonte de informação sobre a produtividade é o Cadastro de Imóveis Rurais do Incra, e os atuais índices foram estipulados tendo por base os resultados dos censos agropecuários de 1970 e 1975, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Desde 2005, há consenso entre os Ministérios do Desenvolvimento Agrário e da Agricultura sobre uma proposta de atualização destes índices, não sendo, até o momento, implementada em virtude da pressão da bancada ruralista e de setores ligados à agricultura patronal.

Dos mais de oito mil projetos de assentamento sob responsabilidade do Incra, 936 são projetos antigos, criados até 1994. A grande maioria dos projetos não atingiu as fases de consolidação.³⁸ Estão nas fases iniciais ou intermediárias de execução 79,7% dos projetos, correspondendo a 74,5% do público de assentados. Mesmo nos assentamentos mais antigos, aqueles criados até 1994, somente 31,8% dos assentamentos estão classificados como *consolidados*. Tais números revelam a grande dificuldade de se conseguir a emancipação das famílias atendidas pela política nacional de reforma agrária.

Essa situação pode ser explicada pelo passivo existente nos assentamentos em relação ao acesso a serviços públicos, como construção de estradas, habitações, créditos, assistência técnica, educação e abastecimento de água, cujos déficits de atendimento têm sido altos no decorrer dos governos. Comparando dados do fim do governo FHC com dados mais atuais do governo Lula, 2007, tem-se o seguinte quadro: tanto no início de 2003 quanto no final de 2007, mais de dois terços dos projetos de assentamentos não tinham Plano de Desenvolvimento; em 2003, 42% dos assentados ainda não tinham obtido crédito de apoio inicial, percentual que é de 32,7% em 2007; 58% não tinham crédito para habitação em 2003, pouco reduzindo em 2007 para 40,7%; o déficit de abastecimento de água era de 93% em 2003, passando para 63% em 2007; 89% das famílias assentadas não eram atendidas por eletrificação rural em 2003, percentual que reduz bastante, porém ainda elevado, para 37%, em 2007. Assim, a política de qualificação de assentamentos do governo federal tem apresentado poucos avanços e não tem

38. Os projetos de assentamentos passam pelas seguintes fases de implementação: assentamento criado, assentamento em instalação, assentamento em estruturação, assentamento em consolidação, assentamento consolidado.

conseguido acompanhar as ações de assentamento de famílias, comprometendo sua sustentabilidade (SCOLESE, 2005; INCRA, 2007).

Outro aspecto importante na política de reforma agrária é a evolução da forma de obtenção de terras destinadas a projetos de assentamentos. No decorrer dos governos, houve redução significativa da proporção de terras desapropriadas do total das áreas destinadas a assentamentos. Nos projetos criados até 1994, a desapropriação para fins de reforma agrária constitui a forma mais frequente para obtenção de terras e conformação dos projetos, cerca de 70% do número e quase 54% da área. A discriminação e a arrecadação de terras contribuíram para formação de 9% dos projetos com 37% da área.

Entre 1995 e 1998, a desapropriação responde por 75% dos projetos e 64% da área. Assim, as terras arrecadadas e obtidas por reconhecimento compõem 16% dos projetos e 29% da área. Neste período, a compra de terras aparece com algum significado: constituíram 6% do número de projetos e 5% da área com novos projetos. No segundo governo FHC (1999-2002), as desapropriações diminuem, sobretudo quanto à área total assim obtida, significando que o mecanismo foi aplicado em imóveis de menor porte, relativamente a períodos anteriores. A maior parte das terras foi obtida via reconhecimento, discriminação e arrecadação: 58% do total. Neste período, a compra de terras não foi significativa.

Entre 2003 e 2008, as desapropriações foram significativas em termos numéricos, mas captaram pequena porção das terras que foram utilizadas para constituição dos projetos de assentamento – 46,3% do número e apenas 8,4% da área. A maior parte da área veio dos procedimentos de reconhecimento de arrecadação, obtenção e discriminação: 40% das unidades com 89% da área.

11 A MUDANÇA DE FOCO DAS POLÍTICAS PARA O MUNDO RURAL: O PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR

Com o sonho de reforma agrária ampla, massiva e de qualidade frustrado no texto final da Constituição, parte significativa dos movimentos sindicais ligados ao campesinato abre nova frente de luta que é a formulação de políticas específicas para aqueles trabalhadores que tenham, de alguma forma, acesso à terra, os que atualmente são chamados de agricultores familiares. Assim, buscam, junto ao Estado, a regulamentação do Art. 187 da Constituição Federal, visando, principalmente, a uma política de crédito agrícola subsidiada pelo Estado para agricultores familiares. Ressalta-se que, historicamente, este segmento esteve preterido das políticas públicas voltadas para a zona rural, pois priorizavam a agricultura patronal predominantemente exportadora.

Os principais atores nesse processo são o CONTAG e o Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais da CUT – que mais tarde formaria a Federação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (FETRAF). Foi pela pressão

destes movimentos que reivindicavam *reconversão e reestruturação produtiva* dos agricultores familiares que o tema passou a integrar a agenda governamental. A primeira política surge no governo Itamar Franco, com a criação do Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAP), cuja implementação ocorreria somente em 1994 e consistia em crédito com juros reduzidos financiado pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Além do curto período de implementação, atendeu número reduzido de agricultores em virtude do baixo orçamento e das condições restritivas impostas por instituições financeiras para concessão de crédito a este público. No entanto, sua implementação serviu de ponto de partida para a criação do que é hoje a principal política para a agricultura familiar brasileira: o PRONAF, criado em 1995, e efetivamente implementado a partir de 1996.

No momento da formulação do PRONAF, foi definida uma estratégia de fortalecimento da agricultura familiar e de promoção do desenvolvimento rural, a partir dos seguintes eixos: *i*) no financiamento da produção – PRONAF C –, do custeio e do investimento; *ii*) no financiamento de infraestrutura e serviços municipais – PRONAF M; *iii*) na capacitação e na profissionalização; e *iv*) na negociação de políticas públicas com órgãos setoriais.

No decorrer dos anos em que foi implementado, o PRONAF sofreu série de mudanças, ampliando seu público-alvo e criando mecanismos para facilitar o acesso do agricultor às linhas de crédito, visando torná-lo mais ágil e efetivo na busca dos objetivos de desenvolvimento da agricultura familiar. Em 1999, houve a incorporação do Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária (Procera), linha de crédito dirigida especialmente aos assentados da reforma agrária, que passou a ser designado PRONAF A. No ano 2000, é criado o *grupo B* do PRONAF, referente ao público mais pauperizado de agricultores familiares. As constantes modificações, ampliações e os (des)agregamentos de grupos do público-alvo do PRONAF resultaram em seis grupos classificados basicamente pela renda anual aferida que, no Plano Safra 2007-2008, estavam assim discriminados: *i*) Grupo A – assentados da reforma agrária ou beneficiários do Programa de Crédito Fundiário; *ii*) Grupo B – agricultor familiar, com renda bruta anual até R\$ 4.000,00; *iii*) Grupo A/C – produtores egressos do Grupo A ou do Procera; *iv*) Grupo C – agricultor familiar com renda bruta anual entre R\$ 4.000,00 e R\$ 18.000,00; *v*) Grupo D – agricultor familiar com renda bruta entre R\$ 18.000,00 e R\$ 50.000,00; e *vi*) Grupo E – agricultor familiar com renda bruta entre R\$ 50.000,00 e R\$ 110.000,00.

A partir da safra 2008-2009, os grupos C, D e E são agregados em único grupo, denominado no Plano Safra 2008-2009 de *agricultura familiar*. A série de alterações sofridas pelo PRONAF desde sua criação resultou na aprovação da

Lei da Agricultura Familiar, Lei nº 11.326/2006, que institucionaliza a categoria *agricultor familiar*, segundo os seguintes critérios: *i*) detenção de área de até quatro módulos fiscais; *ii*) mão de obra oriunda predominantemente da família nas atividades econômicas do estabelecimento; *iii*) renda familiar predominante das atividades econômicas do estabelecimento; e *iv*) administração do estabelecimento por membros da família.

Em 2003, o Programa de Fortalecimento da Infraestrutura e Serviços Municipais (PRONAF M) passou para o comando da Secretaria de Desenvolvimento Territorial/MDA, deixando de atuar no âmbito municipal para atuar no nível microrregional, nos chamados territórios rurais. Dessa maneira, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável que era o fórum responsável pelo estabelecimento das obras e dos serviços pelo PRONAF Infraestrutura dá lugar, para desempenhar este papel, aos colegiados territoriais, formados por atores políticos e da sociedade civil organizada dos municípios constituintes do território.

Outras linhas de crédito foram criadas no PRONAF para atender a determinados segmentos sociais, região ou atividade econômica específica. O PRONAF Mulher, por exemplo, é uma categoria especial de crédito para investimento destinada a agricultoras casadas ou solteiras, integrantes de famílias quaisquer dos grupos público do PRONAF, independentemente de já terem recebido operação de crédito em outra linha. Qualquer atividade que gere renda, agrícola ou não agrícola, pode vir a ser financiada. O grupo de enquadramento da mulher é o mesmo da família, ou seja, se a família for grupo A, a mulher adere ao crédito PRONAF Mulher do grupo A. Lógica semelhante é operada pelo PRONAF Jovem. Outras linhas específicas são os PRONAFs Floresta, Semiárido, Agroindústria e Agroecologia.

Alguns estudos têm avaliado positivamente o PRONAF. No entanto, somente com os dados do censo agropecuário de 2006, pode-se verificar a real situação da agricultura familiar nas várias regiões do país. Em pouco mais de uma década, o PRONAF apresenta desempenho positivo em relação aos segmentos da agricultura familiar integrados ou em vias de integração com o mercado. Tendo como principal eixo a concessão de crédito, seu desempenho tem sido menor junto aos agricultores familiares menos capitalizados e dedicados, em grande parte, à agricultura de subsistência, público que demanda ações mais estruturantes por parte do Estado, como o acesso à terra, à educação e à assistência técnica e extensão rural de qualidade.

A partir do PRONAF, é delimitado o público-alvo dos demais programas destinados à agricultura familiar, como o Programa de Aquisição de Alimentos e as ações de proteção da produção familiar: o Seguro da Agricultura Familiar (SEAF) e o Garantia-Safra, os quais serão apresentados a seguir.

11.1 O Programa de Aquisição de Alimentos

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) é uma ação do governo federal que visa possibilitar a comercialização dos produtos oriundos da agricultura familiar brasileira, por meio de mecanismos de compra direta ou antecipada para formação de estoques estratégicos ou distribuição de alimentos para populações sob risco alimentar. O programa é atualmente operado pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), com recursos orçamentários provenientes do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e, a partir de 2006, do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), além de haver parcerias com os estados.

A conexão entre o abastecimento e a produção agroalimentar, um dos objetivos do PAA, permite criar intercâmbio direto entre os produtores agrícolas familiares e os consumidores, integrando a política agrícola à de segurança alimentar. A dificuldade está em construir uma política de segurança alimentar que insira os produtores mais vulneráveis. Naturalmente, coloca-se a questão de como a intermediação comercial, mesmo reduzida, desempenha seu papel e quais instrumentos regulatórios devem estar disponíveis para evitar que os interesses comerciais se sobreponham aos de produtores e consumidores.

Implementado desde 2003, o PAA opera com três modalidades básicas.

1. **Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF):** trata-se da aquisição sem licitação de determinados produtos agropecuários diretamente dos agricultores familiares, individualmente ou mediante suas associações ou cooperativas. O pagamento dos produtos é realizado a preços de mercado.
2. **Formação de Estoque pela Agricultura Familiar (CPR-Estoque):** visa propiciar às organizações dos próprios agricultores familiares, cooperativas ou associações, a aquisição dos produtos de seus associados para formação de estoque e posterior comercialização. Basicamente, a cooperativa *ou* a associação recebe da CONAB uma Cédula de Produto Rural (CPR), pela qual irá comprar os produtos dos agricultores familiares associados.
3. **Compra da Agricultura Familiar com Doação Simultânea (CPR-Doação):** fornece alimentos perecíveis e semiperecíveis para populações sob insegurança alimentar a partir da compra direta ou antecipada da agricultura familiar. No caso de compra direta, é operacionalizado pelas unidades da Federação (UF) conveniadas que suplementarão seus respectivos programas de distribuição de alimentos. No caso da compra antecipada, quem operacionaliza é a própria CONAB, que se encarrega de distribuir para o público beneficiário.

11.2 Políticas de proteção da produção

Apesar de prevista pela Constituição em seu Art. 187, inciso V, não houve até o ano de 2001 uma política de seguro agrícola para a agricultura familiar fomentada pelo Estado. Somente a partir de 2002, com o Garantia-Safra, e de 2004, com o Seguro da Agricultura Familiar, que começam a se compor políticas de proteção à produção familiar que, no entanto, não conformam uma política geral de seguro agrícola.

11.2.1 O Seguro da Agricultura Familiar

O SEAF é, na verdade, o nome fantasia do Proagro Mais, extensão do Proagro tradicional para agricultura familiar criada pela Resolução nº 3.234/2004 do Banco Central (Bacen). O Proagro é um programa de proteção ao financiamento agrícola, cobrindo o crédito obtido pelo produtor rural no caso de perda de safra. Dessa maneira, mais do que proteger o agricultor, é uma política de seguro para instituições financeiras credoras, diminuindo seu risco em investimentos na produção agrícola. O diferencial do Proagro Mais é o fato de este subprograma ser destinado aos agricultores que contrataram crédito do PRONAF, cobrindo, além do valor total financiado, até 65% da expectativa de ganho da cultura financiada, limitado ao teto de R\$ 2.500,00 ou o valor do financiamento, o que menor for.

Por ser um programa de proteção ao financiamento de culturas agrícolas, são cobertos pelo SEAF somente os créditos da modalidade *custeio* do PRONAF. São cobertas pelo programa: as culturas que foram objeto de zoneamento agrícola;³⁹ as culturas irrigadas; o cultivo consorciado, desde que a cultura principal seja zoneada; algumas culturas consideradas como excepcionais em UFs que não passaram por zoneamento agrícola. A adesão ao programa ocorre de forma automática, no momento da contratação do crédito.

O processo de indenização é acionado a partir da constatação de perda de safra advinda das seguintes causas: seca, chuva excessiva, geadas, variação excessiva de temperatura, ventos fortes, ventos frios, doença fúngica ou praga. O valor da indenização é calculado pela soma do valor do crédito concedido, seus juros e o valor referente à frustração da receita líquida esperada, deduzidos os valores dos créditos não aplicados e os referentes a perdas não amparadas pelo programa.

11.2.2 O Garantia-Safra

A instituição do Garantia-Safra pela Lei nº 10.420/2002 é resultado da discussão de um grupo interministerial criado no governo FHC, logo após as grandes secas de 1997 e 1998, para formular políticas para o semiárido capazes de dar sustentabilidade econômica à agricultura familiar da região. Dessa forma, buscavam formular

39. Por meio do zoneamento agrícola, verifica-se se determinada cultura é adequada para condições agroclimáticas de dada região.

uma política que superasse as ações emergenciais que historicamente eram operadas pelo Estado, com uma visão não mais de *combate* à seca e sim de convívio com esta, assumindo-a como um fenômeno natural inevitável, porém previsível na região. A disponibilização de um seguro de renda para a população mais pobre dos agricultores familiares seria o primeiro passo, seguido do incentivo a culturas adaptáveis à aridez local, mas de viabilidade econômica, e de uma política de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) e educação rural adequadas para a região, formando um conjunto de ações estruturantes denominado *Conviver*.

Com exceção de algumas ações isoladas e de estudos realizados em parcerias com organizações não governamentais, o Garantia-Safra foi a única das ações previstas no conviver que tomou corpo, sendo a política que concentra, proporcionalmente, o maior contingente da população mais empobrecida da agricultura familiar, focalizado justamente na região com os maiores índices de pobreza rural. O programa abrange toda a área da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), ou seja, os estados do Nordeste, em Minas Gerais as macrorregiões Norte, Vale do Jequitinhonha e Vale do Mucuri, além do norte do Espírito Santo. A legislação prevê como público-alvo o segmento da agricultura familiar que: *i*) possua renda média mensal de 1,5 salários mínimos (SMs); *ii*) detenha, a qualquer título, uma área de plantio não superior a 10 hectares; e *iii*) não possua área irrigada para culturas produzidas.

Dessa forma, visa atender o agricultor de menor renda, minifundista cuja atividade produtiva esteja mais vulnerável à seca, concedendo uma renda de até R\$ 700,00 anuais em caso de frustração de safra por motivo de estiagem. O programa é operacionalizado mediante a adesão anual de estados, municípios e do próprio agricultor. Assim, para o agricultor aderir é necessário que seu município de domicílio adira ao programa, que, por sua vez, depende da adesão do estado ao qual está circunscrito. O pagamento dos sinistros é financiado com aportes financeiros da União, dos estados, dos municípios e dos agricultores participantes, compondo o Fundo Garantia-Safra. A homologação do sinistro ocorre quando constatada a perda acima de 50% da safra de feijão, milho, arroz, algodão e/ou mandioca, cuja causa tenha sido estiagem durante o período de plantio.⁴⁰

12 TEMPOS ATUAIS E PERSPECTIVAS: A QUESTÃO AGRÁRIA E A EXPANSÃO DO AGRONEGÓCIO

Ao analisar a opção pelo modelo do agronegócio e seus efeitos no mundo rural escolhida pelo governo federal, Carvalho Filho (2007) reúne uma série de manchetes publicadas no decorrer de 2007.

40. A partir da safra 2007-2008, foi incluída a possibilidade de perdas por excesso de chuvas.

“Milícias Armadas Fazem Mais Vítimas no Paraná”

Nota CPT-PR – 22 out. 2007.

“Sygenta contrata milícia privada para assassinar trabalhador rural”

Brasil de Fato – 25 a 31 out. 2007.

“Cortadores de cana têm vida útil de escravo em SP”

FSP: 29 mar. 20007.

“Morte e violação de direitos humanos nas usinas de etanol em São Paulo”

Maria Luiza Mendonça – ALAI, América Latina em Movimento – 2 set. 2007

“Trabalho excessivo causa morte de bóias-frias em Ribeirão Preto”

Procuradoria Regional do Trabalho da 15ª Região – Ministério Público do Trabalho; Ribeirão

Preto – 25 abr. 2007

“Jovens submetidos à escravidão são libertados no Maranhão”

Beatriz Camargo e Maurício Hashizume – repórter Brasil

“Governo pára ações contra trabalho escravo”

FSP: 22 set. 2007

“Desenfreada invasão estrangeira” – Biocombustível – Governo não controla compras de terra por grandes multinacionais”

Matéria de capa do *Jornal do Brasil* – 28 set. 2007

“Governo libera cana na Amazônia em áreas desmatadas”

FSP – 28 set. 2007

“A reforma agrária em 2006: a política do agronegócio venceu”

Ariovaldo Umbelino de Oliveira – ANP – 10 ago. 2007

As dez manchetes que abriram o texto revelavam a face real da questão agrária no Brasil atual.

Essas indicaram: escandalosa exploração da mão de obra, domínio total do capital, violência, devastação ambiental, conivência e ineficácia do Estado. Note-se que todas estas estão relacionadas ao *agribusiness* nacional.

A opção do governo Lula pelo modelo do agronegócio tem implicações graves para a questão agrária e, por decorrência, para a população considerada como seu público potencial (CARVALHO FILHO, 2008).

Os governos Collor, FHC e Lula integraram e entregaram o país ao neoliberalismo, ou seja, aos interesses ligados ao processo de *mundialização* do capital financeiro. Durante estes três governos, a agricultura foi gradativamente integrada à lógica das grandes companhias transnacionais que dominam as principais

cadeias do agronegócio global. Foram totalmente abertas as portas da agropecuária nacional ao capital internacional: consolidou-se o processo de concentração, centralização e desnacionalização do capital.

Por ocasião do chamado debate clássico e na década posterior – anos 1960 –, muitos *decretaram* a caducidade da questão agrária e a inadequação da reforma agrária. Previam o iminente desaparecimento dos camponeses que se transformariam em operários ou pequenos empresários. Esta linha de interpretação permanece até os dias atuais com algumas variantes. Predomina a visão *agronegocista-neoliberal* na academia e nos meios de comunicação.

As implicações negativas do processo de modernização capitalista no campo, ocorridas na fase conhecida como *modernização conservadora*, por si só justificariam a volta da questão agrária ao debate nacional, reprimida que fora pelo regime militar. Todavia, quem de fato o fez foram os sem-terra. Trabalhadores e camponeses reivindicaram o acesso à terra e lutaram por direitos sociais. Organizaram-se e confrontaram a estrutura agrária. Recolocaram a questão agrária na pauta política nacional.

A luta, todos sabem, tem sido dura e desigual para os trabalhadores. Enfrentam os chamados ruralistas, sempre muito influentes no poder. Herdeiros da velha direita latifundiária e truculenta, hoje associada aos capitais transnacionais e apoiada – patrocinados – pelo Estado.

A prevalência desse modelo, na ausência de um projeto de nação e de controles públicos adequados, define a questão agrária atual. A nova questão agrária é caracterizada pelo forte agravamento dos velhos efeitos do avanço do capital em detrimento dos trabalhadores e dos camponeses. As análises das principais cadeias produtivas existentes no país – soja, eucalipto e cana-de-açúcar – comprovam o fato.

Os resultados de diversas pesquisas⁴¹ sobre o setor sucroalcooleiro mostram as seguintes evidências: *i)* aumento da concentração fundiária; *ii)* perda de biodiversidade; *iii)* redução das áreas de policultura, agravamento exacerbado da exploração da mão de obra; *iv)* várias situações de trabalho escravo; *v)* mortes por exaustão nos canaviais paulistas; *vi)* avanço da pecuária na Amazônia; *vii)* migrações inter-regionais como parte da lógica da exploração do trabalho; *viii)* ocorrência – e autorização – do plantio da cana-de-açúcar na Amazônia; *ix)* poluição das águas e da atmosfera; *x)* milícias rurais a serviço do capital internacional e nacional – no caso envolvendo denúncias contra a Sygenta Seeds, houve o assassinato do Keno, liderança do MST; *xi)* redução do emprego agrícola; *xii)* aumento da morbidade; *xiii)* desnacionalização

41. Referência sobre trabalhos elaborados e publicados por vários pesquisadores: Maria Aparecida Moraes Silva, Raquel Sant'Ana, Sônia Helena Novaes Guimarães Moraes, Brancolina Ferreira, Maria Luiza Mendonça, Sônia Bergamasco, Vera Botta Ferrante, Fernanda Maria da Costa Vieira, Marcelo Pedroso Goulart, Tamás Szmrecsányi, Guilherme da Costa Delgado, Ariovaldo Umbelino de Oliveira, José Juliano de Carvalho Filho, Oriowaldo Queda, Bernardo Mançano Fernandes, Antonio Thomaz Junior, Luiz Otavio Ramos Filho, Pedro Ramos, Alceu de Arruda Veiga Filho, Francisco José da Costa Alves, Beto Novaes, Plácido Junior, Leonardo Sakamoto, entre outros.

das terras; *xiv*) presença do capital especulativo internacional; *xv*) prejuízo para a segurança alimentar; *xvi*) acirramento do conflito agrário; *xvii*) degradação das condições de saúde; e *xviii*) ineficácia das políticas públicas. A inoperância do Estado quanto à regulação do agronegócio em áreas de reforma agrária possibilita a subordinação dos assentamentos à lógica econômica das usinas de açúcar e álcool. A consequência é a destruição do que foi construído pelos trabalhadores.

A licitação de florestas públicas na região amazônica e a forma utilizada para transposição das águas do rio São Francisco são consistentes com tais evidências. Predominam os benefícios ao poder econômico.

Essa situação é consequente da decisão governamental de aceitar integrar o país, de forma subordinada, à nova divisão internacional do trabalho capitalista. Esta opção significa especialização em produtos primários de baixo valor agregado. Implica igualmente sujeitar o meio rural brasileiro aos interesses de poucas e enormes companhias transnacionais.

A política agrária oficial tem apenas cumprido seu papel. Subalterna à política econômica, mostra-se tímida e ineficaz para com os sem-terra e os assentados de reforma agrária, inócua ao velho latifúndio e funcional aos interesses do agronegócio.

Do ponto de vista do capital não existe no campo qualquer questão a resolver que lhe dificulte a acumulação. Ao contrário, para as populações exploradas, a questão existe. No mundo gerado pelo capitalismo financeiro, marcadamente aqui na periferia subordinada do sistema global, não há lugar para a grande maioria destas pessoas – consideradas meras sobras do progresso capitalista. Para estas, a questão agrária é real e significa sobrevivência.

A opção do governo Lula pelo agronegócio foi reafirmada no decorrer de 2008.

Em 28 de dezembro de 2007, o governo emitiu a MP nº 410 que permitia a contratação de mão de obra, até dois meses, sem assinatura da carteira de trabalho. A esta MP, seguiram-se outras medidas e fatos no decorrer de 2008, que reafirmaram de forma inequívoca a opção governamental pelo modelo do agronegócio, em detrimento da ideia de um processo reformista de qualidade para reverter a realidade agrária do país. As referidas medidas e fatos são a seguir destacados.

Medida Provisória nº 410

Basicamente, a MP nº 410 visava à *flexibilização* do trabalho rural temporário ao desobrigar o empregador de efetuar o registro da carteira de trabalho para contratos de até dois meses. Esta medida beneficiaria os empregadores, sobretudo os grandes produtores de cana-de-açúcar. Após forte reação dos movimentos sociais, além da manifestação de juristas,⁴² que alegaram que a medida agravaria a precari-

42. Conforme entrevista do juiz do trabalho e integrante da Associação Nacional dos Magistrados do Trabalho, Zéu Palmeira, concedida à agência NP, em 15 de março de 2008.

zação das relações de trabalho no campo e dificultaria ainda mais a fiscalização do trabalho escravo, os termos da norma foram atenuados quando a MP foi convertida na Lei nº 11.718/2008. A obrigatoriedade de registro em carteira permanece, mas foi criado o contrato de trabalhador rural por pequeno prazo. A MP original foi amenizada, mas a intenção foi revelada (FERREIRA, 2008).

Medida Provisória nº 422

A afirmativa de que o governo tem opção preferencial pelo agronegócio foi novamente comprovada com a emissão da MP nº 422, emitida pelo governo Lula em março e aprovada em julho de 2008. Esta permite ao Incra titular diretamente, sem licitação, propriedades na Amazônia Legal com até 15 módulos rurais ou 1.500 hectares.⁴³ O professor Ariovaldo Umbelino de Oliveira, acertadamente, afirma que esta MP acaba por permitir o que chama de *agronegócio/agrobanditismo*: a aquisição de mais de 50 milhões de hectares de terras públicas na Amazônia Legal que deveriam ser destinadas a ações de reforma agrária, demarcação de terras indígenas e quilombolas, além da criação de unidades de conservação ambiental. Outras ações para Amazônia estão em discussão, demonstrando o atual nível de cobiça que aquela área vem despertando no *agrobusiness* nacional e internacional.

Política fundiária para a Amazônia

As considerações aqui apresentadas são, em grande parte, extraídas de análise elaborada por Gerson Teixeira, especialista no assunto e conselheiro da Abra/DF. O referido documento analisa a

(...) proposta de Medida Provisória originária da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE), dispondo sobre a criação do Instituto de Regularização Fundiária da Amazônia (Irfam), e sobre alterações substantivas nas prerrogativas do Incra naquela região, bem como sobre tópicos essenciais da política fundiária via alterações no Estatuto da Terra – Lei nº 4.504, de 1964 (TEIXEIRA, 2008).

As principais alterações pretendidas na proposta de MP são as seguintes: *i*) cria o Irfam, que se encarregaria da política fundiária na Amazônia Legal; *ii*) as atividades do Incra na Amazônia limitar-se-iam *aos assentamentos e à reforma agrária*, porém dependente da supervisão e das diretrizes estabelecidas pelo Irfam para formas de obtenção de terras; e *iii*) estariam com o Irfam as responsabilidades plenas relativas aos processos de discriminação, arrecadação, destinação e incorporação ao patrimônio público das terras devolutas na Amazônia, assim como as competências por arrendamento e aquisição de terras por estrangeiros.

43. O referido projeto de lei de conversão altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da administração pública (Lei de Licitações).

Trata-se de uma iniciativa da SAE expressa em reunião ocorrida na

(...) terceira semana de agosto, no Palácio do Planalto na qual o Presidente Lula, acompanhado da Ministra-Chefe da Casa Civil pautou para discussão com o presidente do Incra e os titulares do MDA, MAPA, MMA e do Secretário da SAE, (...) para uma nova estratégia de intervenção do governo na estrutura agrária da Amazônia, orientada para a flexibilização radical da legislação/política fundiária na região.

O pano de fundo desta iniciativa está relacionado ao novo contexto fixado para o PAS (Plano Amazônia Sustentável) a partir do afastamento do MMA (Ministério do Meio Ambiente) da coordenação deste instrumento. Desde então, mudaram os atores da legitimação social do plano. Ambientalistas, agricultores familiares, grupos e comunidades tradicionais, etc., deram lugar às lideranças do agronegócio na interlocução privilegiada com o governo na (re)elaboração do plano, ao mesmo tempo em que foi estabelecida, pela SAE, dinâmica intensa de 'costura' política do 'novo PAS' com os governos dos estados da Amazônia, em particular, com os governos de Mato Grosso e Rondônia (TEIXEIRA, 2008).

Para o governo (Casa Civil e SAE), o enfrentamento da questão do desenvolvimento da Amazônia

(...) tem como requisito básico a flexibilização radical da legislação fundiária, de modo a permitir ação agressiva de formalização das propriedades rurais reclamadas na região, a despeito dos níveis de contaminação pela grilagem (TEIXEIRA, 2008).

Ou seja, beneficiará os grileiros – evidentemente, os argumentos já alardeados afirmam que os interesses dos mais pobres são prioritários e serão preservados.

A proposta acabou por desencadear uma disputa entre MDA e Incra de um lado e SAE de outro para assumir tarefa de aplicação da política de regularização fundiária na Amazônia, o que ocasionou alguns recuos deste, que substituiu a proposta original do Irfam para a de uma agência executiva que operaria o processo por meio de descentralização das atividades para os institutos de terra estaduais. Ao final, o MDA acabou por vencer a queda de braço e será o responsável pela implementação da política definida pela Medida Provisória nº 458, assinada pelo presidente da República, em 11 de fevereiro de 2009. Trata-se de 67,4 milhões de hectares de terras arrecadadas e registradas em nome da União que serão entregues aos seus ocupantes.

A despeito de o governo federal declarar que a medida visa regularizar as terras dos pequenos posseiros da região – com até 100 hectares, a MP nº 458 possibilita a regularização de áreas bem maiores, inclusive acima de 1.500 hectares, mediante concessão de domínio ou direito real de uso. O conteúdo dos dispositivos constantes da MP implica sérios riscos de que a maior parte de 67,4 milhões de hectares de terras públicas seja entregue a grileiros, autodenominados empresários rurais, que ocupam ilegalmente terras públicas que deveriam ser destinadas à reforma agrária.⁴⁴

44. No momento em que fechamos este texto, a MP nº 458 tramitava no Congresso, recebeu 249 emendas e já conta com o voto do relator, deputado Asdrúbal Bentes. O resultado final, tudo indica, poderá significar mais benefícios para grileiros e mais terras públicas destinadas ao agronegócio, em detrimento das populações pobres do campo.

Criação do Gesinpra⁴⁵

O Gesinpra é o nome do conselho deliberativo,⁴⁶ proposto no projeto de Lei nº 346/2007, de autoria do deputado Eduardo Sciarra (DEM-PR), destinado a gerir o Sistema Nacional de Cadastro para o Programa de Reforma Agrária (Sinpra), o qual serviria de base para seleção das famílias a serem assentadas pela reforma agrária. Um dos pontos mais polêmicos da proposta é a inviabilização do assentamento de pessoas que tenham participado de ações de ocupação de terras ou prédios públicos, em clara tentativa de reprimir os movimentos sociais. O projeto, além de representar intervenção direta nas atribuições do Incra, constrange os movimentos sociais que lutam pelo acesso à terra. Ratifica e fortalece as restrições vigentes desde o governo FHC – Decreto nº 2.250, de 11 de junho de 1997.

Ofensiva contra os movimentos sociais: Ministério Público (MP) gaúcho

Essa informação merece destaque especial. Para tanto, apresenta-se a seguir texto do periódico *Políticas sociais: acompanhamento e análise* (IPEA, 2008, p. 182-183).

Ata de reunião realizada em 03 de dezembro de 2007 pelo Conselho Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul registra a aprovação de uma série de sanções contra o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST, tendo como objetivo final sua dissolução e o fechamento de suas escolas, bem como a recomendação de investigação da atuação do Incra, da Conab e da Via Campesina no estado. O documento de três páginas aconselha várias medidas, tais como: o impedimento de marchas e deslocamentos dos agricultores; a desativação de acampamentos; a investigação dos acampados e de dirigentes quanto ao uso de verbas públicas; a intervenção nas escolas do MST; o impedimento à presença de crianças e adolescentes nos acampamentos; e a comprovação de desvios de finalidade da terra nos assentamentos. Também sugere o cancelamento do alistamento eleitoral dos agricultores sem terra nas regiões em conflito e a formulação de uma política oficial do Ministério Público com a finalidade de ‘proteção da legalidade no campo’. Para o cumprimento dessas deliberações propõe a criação de uma força-tarefa com a finalidade de ‘promover uma ação civil pública com vistas à dissolução do MST e a declaração de sua ilegalidade’. Tais recomendações vêm sendo executadas de forma articulada entre a Justiça e a Brigada Militar.

Essa (estratégia) deveria ficar sob sigilo por dez anos, mas incidentalmente acabou vindo a público ao ser anexada como prova de uma denúncia feita à Justiça contra acampados do MST que se encontravam em duas áreas cedidas por proprietários na proximidade da Fazenda Coqueiros – a inicial da ação esclarece que os promotores

45. Segundo informações colhidas do capítulo *Desenvolvimento Rural*, de Ferreira (2008).

46. O conselho deliberativo de gestão será formado por representantes de oito órgãos: Ministério do Desenvolvimento Agrário, que o presidirá; Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério da Justiça; Comissão de Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados; Confederação Nacional da Agricultura; Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura Familiar; e Organização das Cooperativas Brasileiras.

agiram baseados na diretriz do Conselho. Com base na denúncia do MP, a Brigada Militar do Rio Grande do Sul procedeu ao despejo de centenas de famílias dos acampamentos de Coqueiros do Sul. Barracos, plantações, criações de animais e até o posto de saúde e a escola montada pelos sem-terra foram destruídos. As famílias foram jogadas à beira da estrada em Sarandi, expostas ao frio e sem qualquer proteção. Em resumo, a ofensiva do Ministério Público, a rápida anuência de juízes e a célere mobilização de efetivos da Brigada Militar montaram um cenário de guerra: o MP aciona a Justiça usando um discurso ideológico; o juiz decide em favor da preleção dos promotores; a Brigada Militar responde prontamente às ordens judiciais.

Juvelino Stronzake, advogado do MST, explicou à Folha de S. Paulo (SCOLESE, 2008): “Se retiramos o massacre de Eldorado do Carajás, esse é o fato mais marcante da história do movimento. É significativo por ser instância do Estado tentando limitar a organização popular”. Situação similar, só na ditadura.

Paralelamente, no Congresso Nacional, deputados ligados à bancada ruralista vêm insistindo para a aplicação das penalidades previstas na Lei de Segurança Nacional,⁴⁷ contra as manifestações de movimentos sociais, inclusive o MST. A ofensiva ruralista contra trabalhadores rurais no Congresso é antiga. Em 2005, o relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito da Terra (CPI da Terra), elaborado pelo então deputado federal João Alfredo (PSOL-CE), foi rejeitado e substituído por um relatório paralelo de autoria de Abelardo Lupion (DEM-PR). No texto, o parlamentar pediu que as ocupações de terra fossem consideradas crime hediondo e ato terrorista. As tratativas contra a reforma agrária e a democratização do acesso à terra seguem agora os caminhos transversos de proposições de leis que prejudicam os interesses não só dos trabalhadores rurais e agricultores familiares, mas também dos que almejam uma sociedade mais justa e igualitária.

Outras considerações

Além dos fatos aqui relatados cabe ainda relembrar o caso da tentativa de anular a demarcação contínua da Reserva Indígena Raposa Serra do Sol e a mudança nas normas que regem o processo de regularização das terras remanescentes de quilombos. A Instrução Normativa nº 49 do Incria, de 28 de setembro de 2008, dificulta sobremaneira o processo de reconhecimento dos territórios quilombolas.

A tentativa contra a Reserva Indígena Raposa Serra do Sol foi frustrada, mas foi compensada pela MP nº 454, de 28 de janeiro de 2009, que transferiu ao governo do estado de Roraima terras públicas da União, antes destinadas a

47. A Lei nº 7.170/1983 (Lei de Segurança Nacional) define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências. A hipótese de vir a ser utilizada contra integrantes do movimento social parece anódina, mesmo por que estabelece a competência da justiça militar para processar e julgar os crimes previstos nesta lei. Os ruralistas defendem que os integrantes do MST deveriam ser responsabilizados por atentados contra a ordem política e social.

outros programas federais. Houve ampliação de uso dos imóveis com a inclusão de atividades agrícolas.⁴⁸

Falta ainda dizer que o aparato de instrumentos colocados à disposição do Incra não tem potencialidade para enfrentar as forças econômicas e políticas que acompanham o avanço do agronegócio. Dizer o contrário é desprezar as evidências de mais de 30 anos de pesquisas, encomendadas e pagas pelo governo, para avaliação de intervenções públicas voltadas às populações pobres e/ou vítimas do processo da expansão do capital no campo.⁴⁹ Estas sustentam fortemente a hipótese da falta de potencialidade. Tal afirmativa é válida e, no mínimo, deveria ser considerada como hipótese para o recente programa Território da Cidadania que será gerido pela Casa Civil e pelo MDA. O Estado isenta-se e o sucesso fica dependente de suposta sinergia local. Algo como subestimar o poder local e ignorar – ou subestimar – os conflitos de interesses entre diferentes grupos da sociedade – para não dizer luta de classes. Lembra os Programas de Desenvolvimento Rural Integrado (PDRIs) dos tempos da ditadura, misturados com as hipóteses do *novo mundo rural* do segundo governo FHC.

No que tange ao desempenho da política, o resultado apresentado é muito fraco. O número de famílias assentadas continua aquém do esperado; em 2007 foram assentadas 66.983. Este resultado reafirmava comportamento de queda e exprimia o pior desempenho desde 2004. Dados não oficiais para 2008 confirmam o fraco desempenho da política agrária do governo Lula.⁵⁰ A violência e a impunidade também permanecem. Desde o massacre de Eldorado do Carajás, “mais de 414 pessoas foram assassinadas em conflitos no campo, sendo que 227 delas eram sem-terra”.⁵¹ Veja-se o caso emblemático da irmã Dorothy. Oficialmente não há mandante – *Fazendeiro acusado de matar Dorothy Stang é absolvido no Pará*.⁵²

48. Informação colhida no *site* Congresso em Foco: “A Câmara aprovou na noite desta quarta-feira (15) a Medida Provisória nº 454/2009, que transfere terras da União ao estado de Roraima, além de ampliar os usos desses imóveis. Entre esses usos estão atividades agrícolas. A matéria segue ao Senado (TORRES, 2009).

49. Refere-se a pesquisas de avaliação dos programas especiais das décadas de 1970 e 1980, avaliação do PRONAF na década passada e análise sobre projetos de assentamentos, colonização e agricultura de baixa renda desde a década de 1970 até os dias atuais. Inclui trabalhos dos quais participou e avaliações feitas por outras entidades, governamentais e universitárias.

50. Dados não oficiais: em 2008, até 7 de novembro, foram assentadas 21.058 famílias em 1.960 projetos. Destes, apenas 70 são projetos novos – criados em 2008 –, com o assentamento de 3.643 famílias, sendo que a capacidade total desses novos assentamentos é de 4.760 famílias. Fontes: MDA/Incra/Sipra/SDM e Ipea. Em abril de 2009, foram divulgados novos dados para 2008: 70.067 famílias em 3.764 projetos.

51. “Passados 13 anos do massacre de Eldorado dos Carajás (PA), que vitimou 19 sem-terra em confronto com a Polícia Militar do Estado, a violência no meio rural brasileiro cresceu muito. De acordo com dados da CPT, desde a tragédia no Pará, mais de 414 pessoas foram assassinadas em conflitos no campo, sendo que 227 delas eram sem-terra. Em entrevista à Agência Estado, o coordenador nacional do MST, Vanderlei Martini, fez um balanço da trajetória do movimento desde o massacre de Eldorado (URIBE, 2009).”

52. A Ouvidoria Agrária continua a registrar assassinatos no campo. De 2001 a 2007 foram registrados 534 assassinatos sendo 133 decorrentes de conflito agrário e 101 em investigação. Em 2008, até 31 de julho, há registro de 20 assassinatos, sendo dois decorrentes e 13 em investigação. Pela CPT, em 2007, foram verificadas 28 mortes de trabalhadores por conta de disputa de terras. Houve o envolvimento de 800 mil pessoas em 1,5 mil conflitos. As disputas envolveram mais de 8 milhões de hectares.

Como é fácil notar, comparado aos demais, o governo Lula não foge à regra.

Não obstante, cumpre ainda ressaltar que há duplicidade na política agrária atual. As intervenções em gestação para a Amazônia e também as já praticadas em outras áreas, destinadas ao avanço das grandes monoculturas, evidenciam outra política fundiária, esta prioritária. Não pertence ao reino do faz de conta. Consistente com o padrão que sempre marcou a realidade agrária brasileira, esta intervenção governamental agravará a concentração fundiária, a exclusão social e a injustiça no campo. Sejam lá quais forem os órgãos públicos envolvidos em sua execução, haverá prioridade absoluta para a regularização das terras públicas, é claro, *em nome dos mais carentes e do desenvolvimento nacional*.

A terra estará no centro da disputa entre o capital e as populações que serão prejudicadas. A Amazônia, tudo indica, será palco de muita luta e contradições. A questão amazônica confrontará os interesses do capital – agronegócio, mineração, água – com os direitos das populações pobres – povos indígenas, migrantes, camponeses e quilombolas. O capital terá o apoio governamental, tal qual o caso da transposição das águas do rio São Francisco e outras tantas intervenções.

13 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os autores deste texto, evidentemente, consideram de grande importância acompanhar e analisar a política agrária nacional. Esta envolve muita gente e poderia influir positivamente nas soluções dos problemas agrários. No entanto, cumpre afirmar que é tarefa muitas vezes frustrante e mesmo revoltante. As características históricas, injustas e nefandas, da estrutura agrária são mantidas no decorrer do tempo, ano após ano e governo após governo. As ações governamentais chegam até a variar, todavia permanecem com os mesmos efeitos desigualmente distribuídos. Os benefícios continuam a ser absorvidos prioritariamente pelos grandes, sejam latifundiários e/ou senhores do capital. Aos *Severinos*, destinam-se medidas paliativas, ineficazes e não estruturais.

Para a maioria desses permanece a situação magistralmente descrita no poema de João Cabral de Melo Neto “(...) é a parte que te cabe neste latifúndio./Não é cova grande./é cova medida,/é a terra que querias ver dividida” (1994, p. 41-42).

A citação de João Cabral não está a dramatizar a vida dos sem-terra e/ou camponeses. Esta ajuda a exprimir o drama real vivido por grande parte da população rural.

Há a política de fato e a do faz de conta. Como nos alerta o professor Francisco de Oliveira, inspirado em Gramsci, “Os dominados controlam a pequena política (...) desde que ela não afete os grandes interesses do capital, ou a grande política (...)” (2008).

As diversas promessas de reforma agrária com características de política estrutural – com capacidade de reverter a tendência concentradora e a correlação

de forças vigentes no meio rural – foram relegadas ao reino do fazer de conta. Às instituições públicas responsáveis por tal política cabe apenas fazer de conta que fazem política e, sobretudo, não incomodar. Fato válido tanto para o passado quanto para os tempos atuais.

Há tempos pratica-se uma espécie de *assepsia da questão agrária* brasileira. As ações programadas procuram encobrir ou até ignorar a verdadeira dimensão dos conflitos de classe no meio rural. Dessa forma, tenta-se iludir e acalmar os ânimos, inibir a ação das organizações dos trabalhadores e fragmentá-las. Tal prática favorece a repetição da ocorrência de desvios dos benefícios da ação pública a favor dos poderosos em detrimento das populações pobres, contraditoriamente, anunciadas como as principais beneficiárias das intervenções. É sempre o mesmo ritual, recorrente em nossa história.

Fazer de conta ou brincar de fazer política, com práticas performáticas de ilusionismo, é recorrente na história da política agrária brasileira. A Constituição de 1988 não pode ser considerada cidadã para os pobres do campo.⁵³ Para todo o período examinado não há alteração significativa do nosso nefando padrão histórico de concentração de terras e poder no meio rural.

Continua válida a afirmativa realçada no início deste texto: *a história da reforma agrária, no Brasil, é uma história de oportunidades perdidas*. O milhão de famílias assentadas é, principalmente, fruto das lutas dos sem-terra.

53. Ao contrário do que ocorreu com a Seguridade Social.

REFERÊNCIAS

AGRICULTURA familiar, reforma agrária e desenvolvimento local para um novo mundo rural. *Política de Desenvolvimento Rural com base na expansão da agricultura familiar e sua inserção no mercado*. Disponível em: <www.dataterra.org.br>. Acesso em: 18 maio 1999.

ALVES, E. Migração rural-urbana, agricultura familiar e novas tecnologias. *Embrapa Informação Tecnológica*. Brasília, 2006.

BRASIL. *Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850*. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Secretaria de Estado dos Negócios do Império, 20 set. 1850. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm>.

_____. *Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964*. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1964. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L4504.htm>>.

_____. *I Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) da Nova República*. Brasília: MIRAD, Incra, 1985, p. 12.

_____. Assembleia Nacional Constituinte (ANC). *Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária*. Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: <www.camara.gov.br>.

_____. Governo Fernando Henrique Cardoso. *Reforma agrária: compromisso de todos*. Brasília: Presidência da República/Secretaria de Comunicação Social, 1997, p. 17. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/REFAGR3.HTM>.

BRUNO, R. *UDR: crise de representação e novas formas de poder das oligarquias rurais*. In: REUNIÃO ANUAL DO PROJETO DE INTERCÂMBIO DE PESQUISA SOCIAL NA AGRICULTURA (PISPSA), 1987. *Anais...* 1987.

CARDOSO, F. H. Reforma agrária: compromisso de todos. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, abr. 1997.

CARVALHO FILHO, J. J. Política fundiária: oportunidades perdidas, revolução cultural e Lampedusa. *Revista São Paulo em Perspectiva*, Fundação Seade, v. 11, n. 2, p. 26-34, abr./jun. 1997.

_____. Política agrária do governo FHC: desenvolvimento rural e a nova reforma agrária. In: LEITE, S. (Org.). *Políticas públicas e agricultura no Brasil*. Porto Alegre: Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2001, p. 217. Disponível em: <<http://www.assessoriadopt.org/>>.

_____. Política agrária e violência no campo. *Relatório Anual – Rede Social de Justiça e Direitos Humanos*, 2005.

_____. Política agrária no governo Lula: esvaziamento da reforma agrária. *Direitos Humanos no Brasil 2005: relatório da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos*. São Paulo, 2006.

_____. A nova (velha) questão agrária e o agronegócio. *Direitos Humanos no Brasil 2007: relatório da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos*. São Paulo, 2007.

_____. A nova (velha) questão agrária. *Jornal Valor Econômico*, 22 fev. 2008.

COMISSÃO TEMÁTICA DE POLÍTICA AGRÍCOLA E REFORMA AGRÁRIA. Coligação A Força do Povo PT – PCdoB – PRB. *Lula presidente: Programa de Desenvolvimento Rural Sustentável para uma Vida Digna no Campo*. Programa Setorial de Política Agrícola e Reforma Agrária. Brasília, 2006, p. 23.

FERREIRA, B. CONCEIÇÃO, J. C. Desenvolvimento rural: reforma agrária, PRONAF e PAA. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, Brasília, Ipea n. 11, 2005.

FERREIRA, B.; TEIXEIRA, J. G. Constituinte e reforma agrária: embates de classe. *Revista Ciências Sociais Hoje*, São Paulo, ANPOCS, 1988.

FREITAS, J. Em pouco tempo. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 16 abr. 1997.

FOLHA DE SÃO PAULO, Editorial, 16 jun. 1985.

GAZETA MERCANTIL, p. A.5, 13 maio 1996.

GOVERNO muda a lei e quer dar “um basta” a invasões. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 13 jun. 1997.

GRAZIANO, X. *O carma da terra no Brasil*. São Paulo: A Girafa Editora, 2004.

IBGE. *Censo agropecuário 2006: resultados preliminares*. Banco de dados agregados. Disponível em <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/pesquisas/cal/default.asp?o=2&i=P>>. Acesso em: 20 nov. 2008.

INCRA. *O que mudou (e porque mudou) nas leis que regem a reforma agrária*. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/_serv/legis/apresent.htm>. Acesso em: 11 jul. 1997.

_____. *Plano de qualificação dos assentamentos: proposta preliminar*. Brasília, 2007. No prelo.

INCRA/IICA *Descentralização e reforma agrária: um processo em discussão*. Araújo, T. B. (Coord.). Recife, 1998.

FERREIRA, B. *Desenvolvimento rural. Políticas sociais: acompanhamento e análise*, Brasília, Ipea n. 16, p. 185-186, 2008.

JORNADA sobre a reforma agrária. In: SEMINÁRIO PROMOVIDO PELA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, CEAC, Departamento de Sociologia, CEDEC, MIRAD, mar. 1987.

JUNGMANN, R. O governo Fernando Henrique Cardoso vem desencadeando uma verdadeira revolução cultural dentro da reforma agrária brasileira. O cadastro da terra, *Folha de S. Paulo*, São Paulo, p. 1-3, 18 jul. 1997.

MELO NETO, J. C. *Morte e vida severina*. 34. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1994.

MUDANÇAS dependem de reforma no setor público. Reforma Agrária. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, p. A14, 25 ago. 1994.

NAVARRO, Z. O projeto-piloto Cédula da Terra: comentário sobre as condições sociais e político-institucionais de seu desenvolvimento recente. *Dossiê Projeto Cédula da Terra*, 1998.

OLIVEIRA, A. U. *A Medida Provisória nº 422, do governo Lula, e a legalização da grilagem de terras públicas na Amazônia*. Disponível em: <www.conlutas.org.br>. Acesso em: 31 mar. 2008.

OLIVEIRA, F. *A razão crítica contra o cinismo dos sem-razão*. Entrevista concedida aos professores Jaldes Reis de Meneses (DH-UFPB) e Maria Aparecida Ramos (DSS-UFPB). Grupo de Economistas, 10 set. 2008. Disponível em: <<http://outrapolitica.wordpress.com/2008/09/11/>>.

PASTORE, A. C. *A resposta da produção agrícola aos preços no Brasil*. São Paulo: APEC, 1973.

_____. Perspectivas da economia brasileira. *Revista Problemas Brasileiros*, 6 maio 2002.

PROJETO LUMIAR. *Assistência técnica nos assentamentos*. Brasília: Ministério Extraordinário da Política Fundiária, Diretoria de Assentamentos, Incra, 1997.

RANGEL, I. *A dualidade básica da economia brasileira*. Rio de Janeiro: ISEB, 1953.

_____. *A inflação brasileira*. São Paulo: Edições Tempo Brasileiro, 1973.

_____. Questão agrária e agricultura. *Encontros da Civilização Brasileira*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

_____. *Recursos ociosos e política econômica*. São Paulo: Hucitec, 1980.

SALVO, A. E. Presidente da CNA. *Gazeta Mercantil*, 26 abr. 1999.

SCOLESE, E. *A reforma agrária*. São Paulo: Publifolha, 2005.

_____. Conselho de promotores do Rio Grande do Sul pede fim do MST. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 24 jun. 2008.

SECRETARIA AGRÁRIA NACIONAL DO PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Boletim Semanal*, 1999. Disponível em: <www.pt.org.br/san>.

- SILVA, J. G. *A reforma agrária na virada do milênio*. Campinas: Abra, 1966.
- _____. *Buraco negro: a reforma agrária na Constituinte*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- SORJ, B. *Estado e classes sociais na agricultura brasileira*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1986.
- STÉDILE, J. P. *Espaço e debate*. São Paulo: Atual, 1997.
- TAVARES, M. C. A questão agrária. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 27 abr. 1997.
- TEIXEIRA, G. *O projeto de medida provisória alterando a política fundiária para a Amazônia*, 2008. No prelo.
- TORRES, R. *Câmara aprova MP que transfere terras a Roraima*. Brasília, 15 abr. 2009. Disponível em: <congressoemfoco.ig.om.br/noticia.asp?cod_canal_18&publicacao=27842>.
- URIBE, G. *MST: após Carajás 227 sem-terra morreram em conflitos*. Agência Estado, 17 abr. 2009. Disponível em: <www.estadao.com.br/noticias/geral,mst-apos-carajas-227-sem-terra-morreram-em-conflitos-,356650,0htm>.

A CONSTITUIÇÃO E A DEMOCRACIA CULTURAL

Frederico Barbosa*
Herton Ellery*
Suylan Midlej**

1 APRESENTAÇÃO

O debate sobre a democracia cultural é um norte para os gestores públicos da área cultural desde muito antes da Constituição Federal (CF) de 1988. A discussão a respeito do conceito de democracia cultural mobiliza interpretações e ideias distintas, mas relacionadas.

Em primeiro lugar, indica a ideia de democratização cultural quando as artes tradicionais são consideradas importantes e, adicionalmente, aponta que seria necessário promovê-las, incentivando-as e formando públicos. Em segundo lugar, o conceito se refere aos processos de construção de políticas públicas com abrangência territorial e instituições sólidas, capazes de conduzir ações coordenadas na direção de finalidades politicamente definidas e, sobretudo implicando na democratização das fontes de financiamento e na participação nos processos políticos. Por fim, sugere considerar não apenas as artes, mas também, a cultura do cotidiano como objeto de política – neste caso, o uso do conceito aproxima-se da acepção antropológica de cultura, quando as políticas devem promover e reconhecer a pluralidade de alternativas e conteúdos simbólicos dos modos de vida.

No entanto, o conceito ganhou pleno significado depois da promulgação da Carta Magna. Primeiramente, a cultura ganhou dois artigos específicos (Arts. 215 e 216). Além disso, aparece em inúmeros outros capítulos e artigos constitucionais, sendo necessária uma interpretação de conjunto do conceito de cultura como objeto de ação pública, mesmo que isto signifique ampliar a análise para um escopo mais abrangente que o da atuação do Ministério da Cultura (MinC).

Com a CF/88 a cultura, além de participar dos direitos fundamentais, ou seja, situar-se como parte do rol dos direitos civis e políticos – dos direitos básicos, nos termos do filósofo político americano John Rawls – que incluem direitos e liberdades individuais, direitos de autor e direitos de participação política, passou a compor aqueles direitos que exigem condições materiais e ações específicas para garantir os meios de realização da cidadania, os direitos sociais, que para sua materialização, necessitam de

* Técnico de Pesquisa e Planejamento do Ipea.

** Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) no Ipea.

recursos institucionais ou políticas públicas. Portanto, há uma transição de um Estado cultural que protege direitos, mas que é neutro em relação aos processos culturais e onde, na verdade, os indivíduos são protegidos dos excessos do poder público, e outro onde o Estado é ativo na realização de objetivos políticos relacionados à cultura.

O Estado de cultura manifesta-se, por um lado, nos direitos e nos deveres fundamentais, em que a causa é a proteção subjetiva e, por outro lado, em uma tutela objetiva, com o desenvolvimento de ações que garantam condições políticas, econômicas e culturais que promovam a democracia cultural. Por essa razão, pode-se afirmar que o Estado cultural realiza ou é determinado pela Constituição cultural que contém dispositivos jurídicos de tutela subjetiva e objetiva da cultura.

Nesses termos, deve-se lembrar que tutela subjetiva e objetiva são complementares e se relacionam de forma a interpenetrar-se e apoiar-se na organização e atuação do Estado cultural. Sem descuido desta posição teórica, deve-se, no entanto, considerar que, na prática política, os atores sociais ora valorizam a proteção da liberdade conferida pela Constituição direcionando críticas à intervenção do Estado, ora encontram nas instituições políticas os meios de realização da democracia cultural.

Este texto pretende analisar o movimento de constitucionalização e realização de políticas culturais a partir de certas ideias ou princípios condutores já expressados nos textos constitucionais. Além da interpretação do ordenamento constitucional da cultura, este trabalho relaciona-a com políticas públicas que devem garantir a realização de direitos culturais, refletindo a questão que de imediato chama atenção no quadro de reflexões sobre os 20 anos de CF/88, qual seja, a da efetividade do direito. Em primeiro lugar chama a atenção para o fato de que a cultura é dever do Estado desde a Constituição de 1934, quando se indica a criação de instituições culturais como modo de realização deste dever. A CF/88 inova ao tratar de direitos culturais e estabelecer políticas culturais tanto de patrimônio quanto de incentivo à produção cultural. No começo dos anos 2000, iniciativas de Emenda Constitucional (EC) vão tentar oferecer maiores garantias para a realização de políticas culturais e estabelecer dispositivos que configurem a política como um sistema.

O texto se divide em cinco seções, incluindo esta apresentação. A seção 2 discute o objeto da política cultural, apresentando duas dimensões da cultura, a antropológica e a institucional. Parte-se do suposto de que o texto constitucional conceitua a cultura de forma ampla o suficiente para acomodar ações políticas de tipos diferenciados, capazes de acomodar diferentes objetivos e com diferentes graus de abrangência e formatos. Na verdade, indica que não há necessidade de escolha de conceitos específicos de cultura que informem as políticas, sendo que os conceitos disponíveis referem-se a aspectos importantes e diferentes das dinâmicas culturais e todos devem ser igualmente considerados. Propõe que o trabalho de processamento político de ações públicas – formatação, implementação e avaliação – deve ser pautado em definições mais operacionais, por esta razão desenvolve a ideia

de circuitos culturais. A cultura seria formada por circuitos – com diferentes conteúdos e formas – e estes seriam o objeto da ação pública. Dessa forma, do conceito de cultura ficam quatro registros, inclusive valorados constitucionalmente:

- a. A cultura é um fenômeno complexo, múltiplo e plural, como registra a antropologia.
- b. A cultura se relaciona com o Estado democrático de direito, isto é, a Constituição cultural é elemento essencial da Constituição, onde estão preconizados a democracia e a participação social na formas de atuação do Estado.
- c. O estabelecimento de um conceito de cultura é meramente formal diante da complexidade das intervenções e do próprio caráter processual do fenômeno cultural.
- d. As políticas públicas se referem às capacidades de coordenação e ação do poder público sobre múltiplos processos jurídicos, políticos, econômicos e sociais. O Estado cultural refere-se à construção de capacidade de ação sobre os fenômenos culturais.

A seção 3 apresenta o *Estado cultural brasileiro*. Em primeiro lugar o Estado cultural é uma construção jurídica e jurisprudencial que tem por fundamento a Constituição cultural, isto é, as definições de atribuições e competências do Estado na área cultural em nível constitucional. Esta seção tece uma pequena narrativa a partir da ideia de que valores hegemônicos dos diversos períodos históricos permitem dar coerência ao sentido geral da criação de instituições culturais. Não se discute se é adequado denominar a criação deste conjunto de instituições de *política cultural*, mas apenas se constata a presença de preocupações com a cultura nas instituições básicas – educação, comunicação e cultura –, mas também, a presença de referências à cultura em outras políticas – desenvolvimento do mercado interno, saúde, assistência social etc. Fica o registro de que, antes da CF/88, não houveram iniciativas de coordenar políticas culturais com abrangência nacional e, caso tenham ocorrido, os esforços não se cristalizaram em formas institucionais duradouras e efetivas. As iniciativas posteriores à Constituição têm dimensão única, em especial sob o enfoque do lugar institucional que a política cultural passou a desfrutar, inclusive quanto à questão dos recursos mobilizados e pelas iniciativas desenvolvidas na forma de políticas nas décadas de 1990 e 2000. De qualquer maneira, a Constituição pressupõe a coordenação de atores – públicos e privados – e, do federalismo cooperativo para a proteção e desenvolvimento cultural. Ações no sentido de criação de mecanismos funcionais ainda são muito recentes.

Aqui cabem parênteses, pois essa afirmação não implica desconsideração das iniciativas anteriores de institucionalização de políticas culturais amplas, pois inúmeras são as evidências de sua importância. Pode-se destacar, por exemplo, a iniciativa de Mario de Andrade no município de São Paulo nos anos de 1930, ou ainda, na

década de 1970, o empenho do governo e órgãos culturais para implementação de políticas nacionais e forte movimento de construção de instituições culturais.

A seção 4, *Constituição cultural*, descreve a CF/88 como organizadora e definidora de um amplo rol de direitos culturais e como instrumento de vinculação do Estado a políticas públicas que garantem proteção e desenvolvimento da cultura.

A última seção levanta pontos críticos em relação à perspectiva de democratização cultural, apontando problemas presentes até os dias de hoje no campo cultural e que colocam desafios à realização dos direitos culturais. Como a Constituição se relaciona de maneira íntima com as políticas públicas – que em parte se organizam para realizar princípios inscritos no texto –, a dinâmica e os processos destas últimas devem ser interpretados também à luz dos princípios constitucionais. Aqui se pode dizer que os governos de Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso e Luis Inácio da Silva conseguiram oferecer recursos de continuidade e de acúmulo de força institucional não desprezível na consolidação de políticas culturais.

2 DIMENSÕES DA DEMOCRACIA CULTURAL

O conceito de democracia cultural tem longa história e é controvertido, mas é relativamente claro que tal conceito demanda a existência de políticas culturais que estejam em consonância com cada realidade institucional e social. Por isso, a importância de se construir políticas públicas voltadas para a garantia do direito à cultura.

A CF/88 inova quando trata a cultura como direito, nos conteúdos dos artigos que comprometem o Estado à realização de ações relativas ao patrimônio e à produção cultural, ao dispor do princípio da colaboração da comunidade – participação – e, depois, na EC que instituiu o Plano Nacional de Cultura (PNC) e nas iniciativas de emendas apresentadas e ainda não votadas, dos anos 2000. Estas, por sua vez, almejam diferentes objetivos determinados politicamente, como democratização do acesso, democratização da cultura ou da política.

Antes de interpretar a CF/88 são necessárias considerações a respeito da cultura como objeto de política e como parte do direito. Para isto os itens seguintes fazem quatro movimentos de aproximação ao problema. Mostram que o conceito de cultura não é meramente descritivo, mas que, além de semanticamente indexado à história, articula-se com questões políticas e morais, relacionando-se com a questão do pluralismo, com a democratização do Estado, com a formação de políticas culturais e com princípios de organização mais amplos das instituições sociais.

2.1 Primeira aproximação: circuitos culturais

A cultura tem se constituído em preocupação da agenda política e como objeto de ação pública sistemática desde a década de 1930, o que tem implicado em esforços variados e com diferentes profundidades ou graus de êxito para delimitá-la.

Ora é associada a processos de transmissão de saberes de formação individual, quando se confunde com a educação ou com as funções pedagógicas das artes, ora se refere à produção artística, ao patrimônio material edificado ou ainda ao seu sentido antropológico, quando se refere aos costumes, crenças coletivas, rituais, saberes tradicionais ou coletivos, modos de viver, etc.

Em muitas situações relacionadas à ação pública essas referências são usadas de forma a misturar as diferentes extensões do conceito. Estabelecer um conceito específico de cultura, seria mera formalidade, diante das dificuldades e dos usos conferidos a ele na aplicação e delimitação das ações e programas públicos na área, mas, é necessária uma delimitação do objeto de ação das políticas culturais e das intenções da política cultural.

O conceito de *cultura* é polissêmico e dependente dos seus contextos de uso. Segundo o instrumental da antropologia, as culturas podem ser tomadas como conjuntos de atividades humanas ordenadas e interdependentes que devem ser vistas em processo de transformação e reconfiguração constantes.

Essa definição, embora aceita por parte de diversas correntes no âmbito da antropologia, é bastante limitada, afinal, na vida do dia a dia a cultura não forma uma unidade coesa, mas descontinuidades de sentidos, elisão, deslocamentos, ocultamento e fluxos móveis de significados, adesões e engajamentos de diferentes intensidades, interações fluidas ou resistentes etc. Além disso, a própria política está permeada pela cultura, se concebida como fluxo de interações e produção de sentidos e não apenas no seu aspecto instrumental. Os agentes sociais – movimentos, comunidades, grupos de todo tipo, populações marginais etc. – interagem e provocam sentidos o tempo todo, pois suas relações têm as qualidades da capilaridade, mobilidade, horizontalidade, multiplicidade em suas articulações e a política é exatamente constituída por estas relações.

O trabalho *Obras e Vidas – o antropólogo como autor*, de Clifford Geertz, é sugestivo e crítico a respeito dos problemas envolvidos com os estudos sobre a cultura e dos usos analíticos ou políticos que lhe são dados. O processo de análise cultural implica em interação com outras formas de cultura e depois em uma representação, ou seja, a prática implica em introduzir os outros em livros ou políticas, fato que se tornou algo delicado em termos morais, políticos e epistemológicos (GEERTZ, 2005, p. 173). Geertz escreve que:

(...) um dos grandes pressupostos em que se alicerçam os escritos antropológicos até data muito recente – o de que seus objetos de estudo e seu público eram não apenas separáveis, mas estavam também moralmente desvinculados, e de que os primeiros deveriam ser descritos, mas não convidados a se manifestar, e os últimos deviam ser informados, mas não implicados –, praticamente se desfez. O mundo ainda tem seus compartimentos, mas as passagens entre eles são muito mais numerosas e estão menos protegidas (2005, p. 173).

Se a análise traz esses problemas, pode-se imaginar o processo de definição de unidades de ação e intervenção próprios das políticas públicas, que envolvem não apenas a descrição de significados, mas complexos movimentos de produção e compartilhamento de significados.

O mesmo autor em obras como *A interpretação das culturas* e *O saber local* sugere que o trabalho do antropólogo é o da *descrição densa*, sendo a arte parte de sistemas culturais, assim como o direito, a política, a moral ou a religião seriam parte de sistemas de significados. Dessa forma, estas *áreas* da realidade são parte da cultura, constituindo-se em sistemas ou teias de significados. Nesta abordagem antropológica, a experiência da cultura é descentrada, difere e se afasta – pelo menos analiticamente – de modelos normativos e instrumentais, podendo-se destacar três dimensões a ela associada: *i)* o agente social introduz-se nas interações e demanda reconhecimento – os indivíduos fazem parte dos contextos significativos conflitivos; *ii)* as sociabilidades dependem de compartilhamento de significados e de reconhecimento social dos indivíduos que dela participam – a questão do acesso a uma informação cultural significativa; e *iii)* a experiência da cultura se relaciona de modo complexo com as formas consagradas de cultura – aspectos normativos ou relacionados aos significados dominantes. Esta abordagem indica que a cultura é híbrida – não é pura –, é local e cotidiana, e é especialmente relacional. Trata-se de uma visão metodológica que, em termos de análise, pode-se denominar de compreensiva.

Para economia de exposição, parte-se das formulações de Brunner, redefinindo-as para os propósitos de harmonização do conceito de políticas culturais com o conceito de cultura presentes na CF/88. Para o autor as políticas culturais têm como objeto os circuitos culturais, ou seja, formas de organização social que associam sistematicamente agentes culturais e instituições que regulam sua comunicação – produção, transmissão e recepção (consumo ou reconhecimento).

Na verdade, os macrocircuitos culturais estão expressos no texto da CF/88 e esta indica a necessidade de realizar políticas na educação, nas comunicações de massa, na indústria e nos mercados culturais – livros, imprensa, indústria fonográfica, televisão, cinema, serviços audiovisuais, fotografia, publicidade etc. – além obviamente, como se verá adiante, nas artes, nas culturas formativas e nas políticas que promovem as ações de proteção das condições de desenvolvimento de sociedades indígenas, comunidades tradicionais etc. Estas atividades acionam circuitos diversos que se inter-relacionam, se articulam e se movem e cruzam em vários pontos.

A diversidade dos circuitos culturais de natureza diferentes indica a necessidade de uma multiplicidade de políticas culturais, cada uma delas com desenhos e formas de ação específicas e também com origens muito variadas. A dinamização dos circuitos culturais responde claramente à ideia de democracia cultural,

pois envolve respeito pelo diverso em toda a sua extensão – produção, recepção, transmissão e reconhecimento – e admite a existência de uma multiplicidade de agentes culturais que efetivamente produzem e usam de instrumentos e bens culturais no dia a dia.

Brunner, refletindo sobre a cultura como objeto de política, sugere que:

(...) é necessário pensar a cultura como uma constelação móvel e fluida de circuitos nos quais intervêm agentes diretos de produção simbólica, meios, formas comunicativas, públicos e instâncias organizativas desses circuitos. Se postula que os tipos mais habituais dessas instâncias organizativas são o mercado, a administração pública e a comunidade (1985).

Brunner também sugere que o objeto das políticas públicas é constituído por estes circuitos, mas, complete-se, também são constituídas pelas instâncias organizativas.

Por fim, o conceito de circuitos culturais não se confunde com o de cultura, isto é, a cultura é a constelação ou configuração de múltiplos circuitos, móveis, fluidos e que se encadeiam e se relacionam de forma complexa entre si e com instâncias organizativas. Podem ser tomados em diferentes escalas, ou seja, local, regional, nacional ou transnacional. Na realidade, os circuitos se interpenetram em diferentes escalas, quando encontramos as escalas locais sendo reorganizadas por circuitos transnacionais, a exemplo da influência de recepção de conteúdos audiovisuais no comportamento de produção cultural local, ou dos reflexos do uso de técnicas de produção cultural regionais em circuitos de transmissão e consumo nacionais e assim por diante.

2.2 Segunda aproximação: cultura como recurso

Se as experiências culturais são vividas nos espaços de sociabilidade cotidianos, elas também se relacionam com três instâncias organizacionais específicas dentro de campos institucionais formalizados, em que as ações visam fins definidos – mercado, administração pública e comunidade. Os dois aspectos são complementares, sendo um mais ligado ao fazeres cotidianos, vivenciados pelos indivíduos como experiências singulares – dimensão que aqui se chama antropológica, onde a cultura se atualiza como espaço relacional – e o outro mais instrumental, determinado por uma dimensão normativa, institucional ou organizacional (ver BOTELHO, 2001a).

As políticas culturais têm como objetivos típico-ideais, segundo Passeron (1995, p. 325-373), em primeiro lugar, o desejo de converter o conjunto da sociedade em admirador das obras consagradas e legítimas, por meio de estratégias para o aumento destas práticas. Em segundo lugar, deseja-se desenvolver a expressão das culturas populares autônomas, promovendo-as e estabelecendo-as como um sistema de legitimidades alternativas ou estabelecendo nas instituições culturais

dispositivos que promovam a diversidade e estimulem produções, estilos e consumos periféricos ou mais relacionados ao popular. Em terceiro lugar, a criação artística seria estimulada por enriquecer as demais produções culturais em diálogo e interação constante. Finalmente, há uma quarta possibilidade, que é tratar a cultura como recurso que absorve as demais dimensões por participar da promoção de qualidade de vida, da geração de bens e renda e também da possibilidade de reconfigurar sociabilidades (MILLER, YÚDICE, 2002; YÚDICE, 2004).

A análise na dimensão institucional, realizada na perspectiva instrumental, é aquela mais usualmente referida quando das avaliações e ponderações sobre políticas públicas – culturais, educacionais, de comunicação ou outra – e tem como objetivo saber se os meios – comportamentos sociais e seus significados, recursos humanos, financeiros etc. – foram adequados e suficientes para realizar os objetivos definidos. Em situações nas quais as instituições não oferecem saberes de excelência que permitam construir marcos de legitimação para a ação cultural e para unificar objetivos, os mecanismos de adesão a políticas de conversão ou de fomento de alternativas se tornam frágeis.

A dissolução ou desnaturalização das restrições semânticas envolvidas nos diversos usos do conceito de cultura traz consequências que devem ser assinaladas, sendo a primeira o reconhecimento da sua polissemia, da inexistência de um sentido essencial e correto para o conceito, bem como de sua indexicalidade histórica e social. A segunda refere-se à capacidade do conceito em ordenar argumentos e narrativas para minimizar conflitos e potencializar processos de coordenação de ações, ou seja, deve ser claro, ou, no mínimo, convincente para os agentes envolvidos na política. Finalmente, a terceira consequência diz respeito à sua capacidade de organizar metas e objetivos passíveis de serem alcançados de forma coerente e com os recursos disponíveis.

Em resumo, seja qual for o conceito utilizado, é razoável esperar que seja capaz de alinhar os agentes em torno de formas de ação e objetivos relativamente claros, ou seja, o correto ou o melhor conceito será aquele capaz de coordenar agentes, dar coerência aos processos de formulação, de implementação e de transformação e desenvolvimento efetivo dos circuitos culturais.

2.3 Terceira aproximação: a propósito do conceito de cultura

Em resumo do que se viu até aqui, pode-se dizer que a antropologia de Geertz evidencia a pluralidade das culturas e que o mútuo reconhecimento entre elas pode implicar em maior tolerância. Brunner viu nas políticas culturais a possibilidade de democratização do Estado. Botelho vê na consolidação da atuação do Estado em políticas culturais possibilidade de democratização da sociedade. O conceito de cultura tem, como se vê, diferentes usos.

Esta seção tem outra perspectiva que é a de dissolver algumas fronteiras semânticas que o conceito de cultura ganhou em função de sua história. Com Dewey é possível recontextualizar a cultura e relacioná-la com contextos sociais. Com Shusterman a fronteira entre cultura erudita e popular também se dissolve, mas indica a necessidade de considerar novas dimensões das práticas culturais, tais quais *cultura de massa* e as *comunicações*. Com Bourdieu e Passeron as práticas culturais se tornam dependentes das estruturas sociais – a discussão sobre as bases históricas do gosto estético feita contra Kant se inspira nestes autores – e não podem ser purificadas, aqui também se encontram ecos de Bruno Latour, para quem o processo de isolamento e purificação de fatos implicado na cultura moderna é na verdade, resultado de um trabalho histórico singular, o que não significa que os fenômenos ou os fatos sejam efetivamente isolados em *caixas* com os rótulos *ciência, cultura, economia, política* e assim por diante.

A consequência dessa *desconstrução* é tomar o conceito de cultura em seu sentido amplo e antropológico – *tudo é cultura* –, considerando-o adequado às políticas culturais desde que estas sejam articuladas de forma a evidenciar objetivos de liberdade política – expressão, crença, consciência etc. –, valorização da pluralidade cultural, democratização do Estado, consolidação do papel social das artes e, finalmente, como parte de políticas globais e estruturais que exigem ações bem delimitadas em torno de *circuitos culturais* específicos e contextualizados.

Portanto, a perspectiva aqui é crítica em relação às concepções da cultura, da arte e da estética que se pensam em sentido kantiano, como se verá, supondo universalidade, a neutralidade ética ou a purificação dos sistemas simbólicos, separando-os dos contextos históricos específicos. A proposição central da perspectiva é a reintegração dos sistemas de significados aos contextos sociopolíticos e ao âmbito das experiências sociais, estas caracterizadamente históricas. Com referência às práticas artísticas e culturais, esta perspectiva analítica recusa a busca rigorosa de uma distinção e demarcação formal entre estas experiências e as demais experiências sociais. Longe de definir as práticas culturais em sua suposta objetividade e formalidade, independente, portanto, das relações sociais nas quais se inserem, considera que o objetivo final das experiências estéticas e simbólicas é o enriquecimento da experiência social. Afirma, portanto, que “a concepção segundo a qual os objetos possuíam valores fixos e inalteráveis constitui precisamente o preconceito do qual a arte nos emancipa”, uma vez que na “obra de arte a prova do pudim esta decididamente no fato de comê-lo, e não numa regra a priori ou num princípio crítico qualquer”. (DEWEY *apud* SHUSTERMAN, 1998, p. 249).

A atração dessa perspectiva, que se afasta dos postulados da estética pura, é considerar o fato de que as obras de cultura – textos, pinturas, esculturas,

monumentos arquitetônicos, peças teatrais etc.— não seriam objetos plenamente determinados, autossuficientes e inviáveis em unidades reclusas e fetichizadas, mas, produtos mutáveis das práticas sociais e históricas e com estas estariam densamente relacionadas. As tradições de produção cultural no Brasil não fogem a estas concepções de trânsito internacional. A mais importante expressão desta produção e divisor de águas da história das artes e da cultura confirma a regra.

O modernismo do início da década de 1920 sugeriu que a cultura e toda a produção simbólica ligada à criação artística têm um valor intrínseco e real próprio, pressupondo certa autonomização da cultura e da estética. O modernismo que se desenvolveu no Brasil, por outro lado, insistiu no enraizamento social da produção cultural e artística, dos seus vínculos com a sociedade e do seu entrelaçamento com as tradições localizadas. O modernismo, nesta segunda versão local, compreendia que os nossos conceitos de arte e estética são estruturados e condicionados pelas práticas sociais e institucionais que informam nossas vidas e pensamentos. Estes são informados pelas contingências e lutas históricas, moldados, cada um a sua maneira, pelas instituições e práticas estruturadas e estruturadoras.¹ As políticas de preservação patrimonial que se configuram em parte importante da história das políticas culturais brasileiras, por exemplo, são herdeiras destas concepções, com elas conviveram em suas variantes plurais, em suas histórias e contextos – e atualizaram a ideia da experiência cultural como uma experiência social.² A cultura não seria desta perspectiva, autodeterminada, não seria um valor puro e inegociável, mas seria elaborado nas práticas sociais e nos contextos de trocas políticas e econômicas.

Nesse sentido, embora a cultura possa conviver com objetos, tecnologias, construções transcendentais, não pressupõe, ela mesma, a purificação destas categorias em categorias ontológicas, essenciais e a-históricas. Insiste-se aqui, pelo contrário, no caráter mutável e contextual de nossas crenças bem como na historicidade da constituição sócio-histórica do pensamento e dos sistemas de objetos e dos signos produzidos. Esta recusa das essências e do formalismo é uma oposição às proposições kantianas e suas ilusões sociais sobre a autonomia do gosto estético, da cultura e do artístico com relação aos processos sociais e econômicos.

1. Várias eram as versões e concepções estéticas presentes no modernismo brasileiro: *i*) na concepção de Mário de Andrade, arte e cultura são concebidas como expressão de experiências sociais – antropológicas – enraizadas historicamente. Com Graça Aranha, por outro lado, temos uma segunda concepção, que ainda não esgota a riqueza de concepções estéticas do modernismo, mas que as resume em seus pressupostos principais. Nesta concepção, *ii*) a teoria da *estética da vida* tem um tom espiritualista ao pretender a superação do dualismo em favor da integração do eu no cosmo universal, processo realizado pela intuição estética do todo. Esta integração emocional no todo, concebido como a Nação, é marcada pelo realismo espiritualista, e talvez tom mais hegeliano que kantiano, mas envolto na mesma problemática.

2. A generosidade etnográfica do conceito de cultura *mário-andradiano* se deve em muito à sua passagem pela Sociedade de Etnografia e Folclore, onde manteve contatos com Dina Lévi-Strauss e com as leituras de antropólogos como Boas, Tylor, Malinowski e Frazer.

Portanto, não há sentido na procura de uma natureza da cultura, da essência da cultura nacional, de um processo civilizatório único e singular. Não existe para esta posição a separação entre coisas e fatos logicamente independentes no mundo, para os quais convergiriam as categorias do entendimento, tal como convergiriam à verdade, a referência, o belo e o sublime, a cultura e a história. O mundo tratado não como representação, mas como um feixe de experiências capazes de estimular constantes readequações das energias – físicas e intelectuais – não exige a separação de sujeito e objeto, mas o engajamento dos sentimentos e energias naturais na atualização das experiências sociais sobre o quadro das significações e valores extraídos das experiências anteriores. A premissa geral é que as experiências disponibilizam um repertório cultural aos indivíduos, aumentando suas capacidades e competências culturais, bem como a capacidade reflexiva de dispor delas de forma criativa.

Partimos aqui de pelo menos três premissas: em primeiro lugar, as artes e a cultura proporcionam experiências vivas, mais do que a apreciação estática de objetos estáticos. Rompe-se com a dominância de uma concepção da vida cultural cuja preocupação dirige-se excessivamente às obras consagradas, às belas-artes e a padrões de cultura fundados em referências estáticas, seja com suporte material ou fundamentada na ideia de patrimônio nacional imaterial. Em segundo lugar, ao se pensar a vida cultural como experiência, desloca-se o valor da arte, passando a considerá-la assimilável pelos recursos simbólicos disponíveis às pessoas, ou como capacidades. Estes conceitos são muito mais amplos do que a consideração da cultura em seus valores de pureza artística, utilidade, comércio e especulação capitalista, como é corrente em muitas práticas de política cultural, pois os sistemas de significados não são bens passíveis de posse e alienação. Por fim, em terceiro lugar, considera-se os processos culturais e seus significados em seus contextos complexos, históricos e socialmente situados.

Essas considerações constituem uma resposta à tradição que repousa em uma concepção restrita da experiência cultural. O próprio Kant, inaugurador da tradição criticada, expõe que apenas aqueles privilegiados econômica, social e culturalmente, aqueles que satisfizeram seus desejos e necessidades básicos, têm o privilégio do desinteresse, em uma clara alusão sobre os limites da experiência estética e cultural dita pura, ou erudita. Obviamente o desinteresse tem uma raiz de classe, as relações entre o gosto e os processos sociais são exemplos que se pode citar. Como observou Edward Said,

(...) a experiência cultural, ou na verdade toda forma cultural, é radicalmente, quintessencialmente híbrida, e se no Ocidente o costume tem sido, desde Immanuel Kant, isolar o campo estético do domínio mundano, agora é hora de voltar a unilos. Não é nada simples, pois pelo menos desde o final do século XVIII, creio eu, a essência da experiência no Ocidente tem sido não só implementar uma dominação a distância e reforçar a hegemonia, como também dividir os âmbitos da cultura e da experiência em esfera aparentemente isoladas (1995, p. 95).

Como se vê a complexificação das referências e problemas aos quais o conceito de cultura fere poderia ser desdobrada em muitas direções. O que interessa agora é dizer que o conceito de cultura não pode ser purificado. A arte e a cultura, concebidas como experiência, ajudam na solução do impasse entre estas dicotomias todas, pois importa menos que campos definidos imponham seus valores especializados do que os valores tenham circulação ampla e sejam passíveis de serem usufruídos, vividos e desfrutados como experiências culturais.

A cultura e a experiência estética são experiências intensas que configuram tanto o artista/produtor quanto seu artefato e o seu público. Cultura erudita/cultura popular; apreciação estética desinteressada/apreciação interessada; atitude receptiva/atitude produtiva; produção/patrimônio são momentos necessários e complementares. Aliás, a própria ideia de indústria cultural sintetiza mais uma faceta da ideia de arte como experiência. Ela é capaz de anular a dicotomia entre produção/recepção ampliando e democratizando as experiências culturais até os mais longínquos trobianeses, habitantes da Polinésia, já que sua cultura torna-se acessível como possibilidade a qualquer leitor ou espectador, em qualquer lugar. Mesmo sendo razoável acreditar que os significados de culturas distantes não possam ser vividos por qualquer um, em qualquer tempo, pois a experiência é datada e localizada, a cultura pode ser pensada como *poiésis*, como fazer e produção, conceito capaz de reunir as habilidades humanas e suas capacidades socialmente construídas em virtude das necessidades humanas de fruição, conhecimento e autorealização. Mais do que isto, as experiências culturais podem ser pensadas em sua pluralidade e multiplicidade, como repertório de possibilidades humanas disponíveis e potenciais, distribuídos pelos diversos segmentos sociais.

As possibilidades da concepção etnográfica – antropológica – ou da cultura como experiência social em liberar o conceito de cultura da ideologia elitista e utilitarista é muito evidente. A reintegração da cultura na vida cotidiana implica em remanejamentos conceituais das práticas institucionais que até agora preservaram as artes maiores e seus produtos como parâmetros ideais de controle da legitimidade cultural. Não faz sentido limitar os parâmetros culturais ao que se convencionou chamar de belas-artes, como não faz sentido idealizar o passado como objeto de valorização em detrimento do que se produz no presente.

Como afirma Dewey sobre a separação das artes do contexto no qual se inserem, reduzindo-as ao *status* simples de belas-artes:

Nossos atuais museus e galerias para onde nossas obras de arte foram removidas e conservadas ilustram algumas das causas que conduziram à segregação da arte, no lugar de integrá-la ao templo, ao fórum e a outras formas de vida coletiva (...). Posso apontar alguns fatos relevantes. A maioria dos museus europeus são, entre outras coisas, memoriais da ascensão do nacionalismo e do imperialismo. Toda capital tem

de ter seu próprio museu de pintura, escultura etc., destinado em parte para expor as grandezas de seu passado artístico, em parte para exibir as riquezas saqueadas por seus monarcas na conquista de outras nações; vejam o exemplo da acumulação de espólios de Napoleão no Louvre. Estes casos testemunham a conexão existente entre a segregação moderna da arte, o nacionalismo e o militarismo³ (1980, p. 8).

Contemporaneamente, o conceito de política cultural, mesmo que consideremos as diferenças entre os países, não se liga apenas ao conceito das belas-artes e das belas-lettras, mas de maneira ampla às condições de vida de toda a sociedade e suas formas de vida, formas de participação, expressão e criatividade no contexto social. A cultura não se limita apenas ao usufruto de obras de arte e de patrimônio cultural acumulado, mas abrange maneiras de viver e se comportar com relação às experiências culturais e modos de viver de outros seres humanos, ou seja, não é simplesmente a apreciação estética pura das belas-artes e consumo passivo de símbolos e signos produzidos por especialistas. Os processos culturais referem-se a direitos e às responsabilidades de usufruto criativo pelos diversos agentes sociais dos múltiplos códigos e sistemas de pensamento, ideologias, religiões, modos de fazer e viver, aspectos tão importantes quanto o direito à liberdade e tratamento igual.

2.4 Quarta aproximação: políticas públicas para a cultura

Esse texto escolhe interpretar os Arts. 215 e 216, tradicionalmente considerados como os artigos culturais à luz do conjunto dos princípios, normas e valores constitucionais, ao invés de tratá-los isoladamente, como habitualmente se faz. Assim, relaciona-se democracia cultural com desenvolvimento. No entanto, não são raros aqueles que leem o texto constitucional apenas a partir dos dois Arts. 215 e 216 – ou os restringe para defender a ideia de que a cultura se refere às artes e as políticas culturais têm como objeto o fomento e incentivo da produção artística.

Essa é a primeira vez que um texto constitucional afirma os direitos culturais. Os direitos culturais ligam-se ao direito de produzir, fruir, transmitir bens e produções culturais e reconhecer formas de vida, enfim, à democracia cultural, sendo dever do Estado a tutela do direito, ou seja, garantir sua realização por meio de ações e políticas.

Em relação às políticas deve-se dizer que, especialmente no âmbito cultural, não devem ser tratadas ou reduzidas a mecanismos instrumentais e burocráticos, ou seja, *integrar Nação* como nos períodos autoritários, *criar hegemonias ou contra-hegemonias, desenvolver ou levar consciência ao povo*, como pretenderam diversos atores políticos e grupos culturais no Brasil.

3. Para complementar a ideia central continuamos citando Dewey sobre a descontextualização dos objetos artísticos na modernidade: *Objects that were in the past valid and significant because of their place in the life of a community now function in isolation from the conditions of their origin. By that fact they are also set apart from common experience, and serve as insignia taste and certificates of special culture.*

O uso do conceito de circuitos culturais tem um desdobramento que leva à necessidade de considerar que não há cultura, como um objeto físico ou um conjunto de crenças capturável, mas circuitos culturais, caracterizados pela capilaridade, mobilidade, descentramento, múltiplos em suas articulações e interdependências. Dessa maneira, as políticas culturais não devem ser vistas do ângulo meramente instrumental, dadas as complexidades do seu objeto e do seu tratamento. Os circuitos culturais referem-se a processos complexos e se ligam a processos de coordenação, quando objeto de política.

Por enquanto, apenas se disse que não é necessário um conceito específico de cultura e que o problema levantado pela antropologia, qual seja, o reconhecimento de que as culturas são diversas, plurais, é suficiente e está reconhecido pela CF/88. Depois, que o direito cultural relaciona-se, não com o predomínio de culturas ou formas particulares, mas com processo de enriquecimento e reconhecimento das diferenças e da diversidade e que esta é uma possibilidade de leitura dos direitos culturais presentes na CF/88, embora estes estejam ali sem conceituação. Neste sentido, a descrição que o filósofo norte americano John Rawls faz de democracia é razoável para as finalidades desse trabalho, ou seja, a democracia não se refere a definições morais particulares e a concepções amplas específicas, mas de certa ordenação básica – delimitada, inclusive, nas Constituições – que permite que concepções particulares convivam.

Em realidade, as políticas públicas culturais envolvem programas públicos que coordenam as ações de agentes culturais e estes podem ter como instâncias reguladoras os mercados, a própria administração pública ou as comunidades. Desta maneira, é dever do Estado garantir e proteger direitos culturais, mas deve-se reconhecer que tanto o Estado pode executar quanto incentivar e reconhecer formas culturais relacionadas a dinamismos de mercado ou comunitários.

O que se acrescenta nesse momento é pouco, pois aqui se parte da leitura do texto constitucional onde já se reconhece que, além do Estado, a dinâmica cultural tem forte presença dos mercados e comunidades na organização de seus processos ou circuitos culturais. Aliás, leia-se no Art. 219, que “o mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e socioeconômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do país, nos termos de lei federal” e no Art. 216, § 1º que “o poder público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro”. Além disso, pode-se dizer que os mercados e comunidades planejam ações e realizam suas políticas culturais, pois associam agentes culturais a circuitos, mas, aqui não interessa esta aceção ampliada do conceito de política cultural, apenas se diz que o conceito de circuito cultural é compatível com a leitura do que está exposto na CF/88, nos artigos culturais e no conjunto do texto.

Já deve estar claro que o objeto das políticas culturais são os circuitos culturais e que estes envolvem agentes culturais em processos de produção, recepção, transmissão e reconhecimento. Também deve estar claro que a CF/88 é dirigente porque define políticas públicas como instrumentos de realização de direitos, que os direitos culturais devem, portanto, ser garantidos por políticas públicas. Mas então, o que são políticas culturais? Para um claro entendimento do leitor a respeito do que são estas políticas, começamos por uma definição geral até chegarmos ao de política cultural.

Bucci afirma que:

(...) política pública é programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à consecução e o intervalo de tempo em que se separa o atingimento dos resultados (2006, p. 39).

Interessante notar que a primeira tentativa de definição de políticas públicas afirmava que:

(...) políticas públicas são programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Políticas Públicas são ‘metas coletivas conscientes’ e, como tais, um problema de direito público, em sentido lato (BUCCI, 2002, p. 204).

Como se vê não incorporava a ideia de que os momentos de realização são processuais e situava sua metodologia a certa distância das ciências sociais empiricamente orientadas. Enfatizava a ação pública, coordenação e fins politicamente determinados em uma clara proximidade de uma visão instrumental.

Essa mudança é relevante para a delimitação das formas de análise, mas também para o reconhecimento de sua complexidade. A política pública não é um dispositivo institucional simples passível de ser analisado através da comparação de finalidades com meios suficientes para realizá-los, mas refere-se a múltiplos processos interdependentes. O mesmo problema aparece no conceito de Canclini (2005):

(...) a política cultural é um conjunto de intervenções realizadas pelo Estado, pelas instituições civis e pelos grupos organizados com o objetivo de orientar o desenvolvimento simbólico, satisfazer as necessidades culturais da população e obter consenso para um tipo de ordem ou transformação social.

Para os propósitos limitados deste trabalho basta dizer que as necessidades culturais referem-se à garantia de direitos, ou seja, direito a produzir, difundir (transmitir), receber (fruir), ter a própria cultura tratada com igual respeito e dignidade (reconhecimento).

Independentemente de algumas indefinições inevitáveis os autores convergem em aspectos centrais, sendo as políticas públicas programas de ação – conjuntos – que coordenam meios à disposição do Estado e atividades privadas, ou seja, há a participação do poder público, mas com cooperação privada – empresas, instituições da sociedade civil, comunidades etc. – para a realização de objetivos relevantes e politicamente determinados. Canclini define os objetivos das políticas culturais como desenvolvimento simbólico, satisfação de necessidades culturais e situação objetivo desejada. Ora, estes objetivos foram definidos e sintetizados na seção anterior como relacionados à democracia cultural, aos direitos culturais e ao desenvolvimento cultural e ainda se afirmou que estes objetivos podem ser definidos e interpretados a partir da CF/88.

Os conceitos de Bucci e Canclini são perfeitamente adaptáveis aos fins de definição de políticas culturais tendo como objeto as constelações móveis e fluidas que constitui a cultura e os circuitos culturais como definidos, são fluidos e móveis, à diferença de outras políticas que envolvem simples transferências ou de políticas públicas prestacionais. Também se agrega que além do objeto das políticas culturais ter características diferenciais dadas as suas imprecisões também envolvem ações de coordenação na dimensão dos seus múltiplos processos.

Essa consideração é importante por uma razão simples: a presença de múltiplas escalas é sensível nas políticas culturais, o que complexifica a coordenação das ações e a delimitação dos circuitos culturais. A simples coordenação de ações das instâncias administrativas – União, estados e municípios – já é em si complexa, pois envolve uma grande heterogeneidade de recursos, mas também direções ou objetivos múltiplos, circuitos culturais com diferentes densidades organizacionais e naturezas distintas.

Deve-se lembrar que as instâncias organizacionais se referem à administração pública, aos mercados e às comunidades. Portanto, a modificação destas instâncias implica e provoca mudanças nos circuitos culturais (BRUNNER, 1985, p. 11), pois reconfigura as relações, processos de articulação e interdependências entre formas organizativas e circuitos culturais. A implementação de políticas públicas culturais, na verdade, implica em construção de instrumentos e qualificação das instâncias administrativas estatais, de suas capacidades para coordenar e obter cooperação das instâncias de mercado ou comunitárias para o desenvolvimento de circuitos culturais.

Canclini também lembra que os processos culturais contemporâneos envolvem o que se chama de crescente globalização, ou seja, envolve escala transnacional. De fato, os circuitos culturais têm esta característica, aliás, esta escala

está bem expressada nas expansões europeia e norte-americana que atualizaram os usos do conceito de civilização e cultura. Para corroborar de forma simples e direta a ideia da escala transnacional dos circuitos culturais, basta lembrar a importância das migrações europeias para o Brasil e, antes disto, do tráfico de escravos e suas culturas africanas, ambos os fenômenos relevantes na formação na história brasileira. Ou, simplesmente rememore-se a influência dos meios de comunicação de massa e serviços de audiovisual norte-americanos na economia simbólica contemporânea. Todos estes elementos têm um reflexo ou são problematizados no contexto constitucional.

3 O ESTADO CULTURAL BRASILEIRO

O Estado cultural tem suas instituições básicas organizadas para proteção dos direitos culturais – liberdade de expressão, religião, consciência, acesso à informação, liberdades políticas – e para a sua garantia (cultura, educação, comunicação etc.).

O Estado cultural se relaciona, conforme o jurista espanhol Prieto de Pedro (2008), com o Estado democrático de direito e com o Estado social. Portanto, nos seus primeiros momentos se podia encontrar muitas referências à cultura, elas eram gerais, ou associadas à liberdade de ensino, de imprensa, de expressão e de religião. Com o desenvolvimento do Estado social se criam mecanismos mais específicos relacionados à cultura que vão se consolidando gradativamente. Mesmo assim, no Estado social há uma colisão entre os problemas socioeconômicos e o cultural, quando este último aspecto não é capaz de se situar no núcleo da ação do Estado e a cultura, relacionada a direitos fundamentais, e embora seja parte de uma ampla rede de dispositivos normativos e ações institucionais, não tem um tratamento autônomo e central nas prioridades públicas. Outro ponto a ser enfatizado é que, em primeiro momento, o Estado concebe a cultura como elemento integrador dos indivíduos em uma concepção de comunidades nacionais culturalmente homogêneas. Apenas recentemente a questão da diversidade cultural é articulada com força, colocando-se como problema do respeito e reconhecimento da diferença e da presença de formas de vida e expressão no mesmo território.

O Estado cultural amplo e desenvolvido pretende, portanto, ao contrário dos primeiros momentos de criação, situar a cultura na sua exata vinculação com o desenvolvimento da personalidade, garantia da existência livre e plural da própria cultura, assumindo-a em toda a sua amplitude, corrigindo a visão fragmentária de outros momentos históricos, erigindo garantias específicas, reconhecendo e promovendo condições positivas para seu pleno desenvolvimento e acesso por todos os indivíduos. Finalmente, pode-se chamar a atenção para o fato de que as constituições culturais, além destas determinações jurídicas, podem induzir programas de ação pública específicos.

O filósofo americano Ronald Dworkin, define dois tipos de ideais de posicionamento do poder público, com relação a princípios, especialmente em relação à igualdade. Dworkin dialoga com a tradição política e moral americana, se ocupando do princípio da igualdade no quadro dos ideais liberais de valorização dos direitos políticos e civis e ainda distingue dois gêneros de liberalismo: um fundamentado na ideia de que o governo não deve tomar partido em questões morais, devendo ser neutro, e o outro embasado na igualdade e na afirmação de que é fundamental que o governo trate seus cidadãos como iguais, sendo que a defesa da neutralidade só se dá quando a igualdade exige (DWORKIN, 2005). Desta forma são sempre necessárias ações públicas que promovam a igualdade no quadro de respeito aos direitos básicos. As duas formas de liberalismo encontram-se nos discursos presentes no campo cultural e têm consequências diversas em termos de políticas públicas. Implica uma neutralidade do Estado com relação ao desenvolvimento de políticas e suas consequências e outra, na qual o Estado atua minimizando assimetrias e desigualdades.

O filósofo americano relaciona as decisões políticas e jurídicas com valores e princípios gerais. Também é necessário dizer que os valores culturais nem sempre têm uma forma filosófica e portanto se relacionam com concepções e tradições culturais com diferentes graus de formalização. O quadro 1 sintetiza alguns conceitos que condicionaram as ações públicas no Brasil.⁴

Aqui, as possibilidades interpretativas serão apresentadas de forma demasiado sintética. Abaixo, a síntese do período histórico das políticas culturais mais importantes. A seção 4.1 e 4.2 contêm uma aproximação mais específica do ponto de vista da análise dos textos constitucionais com o período de expansão fragmentada.

QUADRO 1
Períodos históricos das políticas culturais

Período	Características	Princípio de totalização
Período iberista (1530-1822)	Construção da ideia de Nação a partir da influência das três "raças"; demonstração da continuidade da colonização portuguesa e de seu papel heróico enquanto elite construtora do Estado Nacional	Civilização portuguesa
Período racialista (1808-1930)	Discussão da viabilidade de Nação miscigenada; ideologia da democracia cultural; construção de sociedade branca nos trópicos	Racialismo e "culturalismo"
Período de expansão fragmentada (1930-1988)	<i>i)</i> Criação de um imaginário nacional a partir da ideia de modernização e da valorização do trabalho; integração simbólica da sociedade a partir da ação do Estado <i>ii)</i> Construção de engenharia institucional na área federal	<i>i)</i> Criação do homem novo brasileiro-modernismo <i>ii)</i> Ideia de integração e modernização da cultura brasileira
Direitos culturais (pós-Constituição 1988)	Construção de sistema público de financiamento e de pactuação política: <i>i)</i> financiamento via mecenato – incentivos fiscais <i>ii)</i> constitucionalização das políticas públicas culturais	Direitos fundamentais

Fonte e elaboração: Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc)/Ipea.

4. Publicado em Ipea (2008b).

Nos dois primeiros períodos não se encontra uma ideia de política cultural, inclusive porque o conceito é tardio. Diversos autores (BOTELHO, 2001; RUBIM; BARBALHO, 2007; MICELI, 1984) chamam a atenção para o fato de que as primeiras políticas culturais teriam se desenvolvido no Brasil no período Vargas, na década de 1930, conforme abordado anteriormente. De fato, muitas são as iniciativas deste período que se desdobraram no tempo e que estão ainda presentes, incorporadas nas atuais instituições públicas de cultura. Também aqui, é necessário um pequeno parêntese. Neste período já se configuram ideias de política nacional de cultura, ideias que retornarão na década de 1960 e 1970. No entanto, estas nunca se desenvolveram de forma, de fato, sistêmica e, ainda hoje, se discute o processo de consolidação nesta direção.

Os três primeiros períodos se caracterizam pela invenção de uma tradição brasileira e trazem consigo uma noção de hierarquização envolvida: civilização portuguesa, “raça” ou modernidade são princípios interpretativos que se articulam, porém, o mais importante é que hierarquizam e oferecem critérios de inclusão e exclusão das diversas linhas de atuação em termo de política e ação cultural pública.

Não há como desprezar, por exemplo, o fato de que as reduções jesuíticas⁵ e a reflexão jurídica sobre o *status* dos indígenas e dos escravos como parte integrante de políticas coloniais que visaram deliberadamente estabelecer o governo português sobre estes grupos étnicos. Da mesma forma, a vinda da Família Real, trazendo o acervo que se transformaria na Biblioteca Nacional e a preocupação da monarquia com a criação de uma iconografia brasileira, em moldes europeus – artistas portugueses e franceses vêm com a família real ou são posteriormente contratados – também integraram políticas calculadas, com impactos na cultura nacional.

A extensa reflexão sobre as bases de construção da nacionalidade após a Independência, com a criação dos Institutos Históricos e Geográficos e dos Museus Etnográficos converge para o mesmo sentido; as políticas de imigração e, algumas décadas depois a valorização da hibridização cultural – na forma da miscigenação ou do sincretismo religioso – compõem o mosaico de ações públicas do final do século XIX e início do século XX. Obviamente, as ausências também decorrem de políticas que podemos chamar de culturais: a exemplo da pequena presença de livros, decorrente de censura e mesmo da tardia produção de livros em solo nacional, (VILLALTA, 1999) o que apenas acontece em escala a partir do século XIX (SOUZA, 2007) ou da tardia criação de universidades, posterior à Independência (CARVALHO, 2006), são exemplos eloquentes.

5. As reduções jesuíticas são aldeamentos para onde eram levados indígenas para catequese e formação moral cristã. Aconteceram entre os séculos XVI e XVIII por todo o território nacional.

Portanto, embora a historiografia aponte a década de 1930 como o início das políticas culturais no Brasil e não obstante a criação, neste período, de importantes instituições e ações neste setor, a história das políticas públicas brasileiras direcionadas à cultura começa muito antes.

O último período distingue-se pela ideia dos direitos culturais e da organização de políticas públicas garantidas constitucionalmente, o que permite dizer que se pressupõe a presença do poder público. Os princípios de precedência estão inscritos no texto constitucional e são abstratos, garantindo que o Estado se organize a partir de princípios de respeito às liberdades básicas e de equidade e, por outro lado organize políticas a partir de um republicanismo cívico. Dessa forma, o Estado não poderia privilegiar concepções morais ou doutrinas abrangentes específicas.

A construção de uma identidade nacional foi uma constante no imaginário político e social. Como esta ideia se constrói a partir de um princípio de oposição, ou seja, uma comunidade acredita que é algo em contraste com o que acredita ser ou dizem ser as outras comunidades, é possível afirmar que a construção de uma alteridade objetivada é uma condição para a construção da identidade. Por isso, enfatiza-se na escolha dos fatos a presença de um *outro* – portugueses, franceses, europeus etc., mais modernos e civilizados, ou africanos, indígenas etc. Apenas no último período, mesmo que com reminiscências presentes, as políticas se deslocam para outro agrupamento e arranjo de princípios, preconizando *os direitos culturais* e introduzindo-os no texto constitucional.

Ainda não se realizou uma história de conjunto das políticas culturais brasileiras, embora inúmeros sejam os estudos que apontam para as desigualdades de desenvolvimento e de acesso aos bens culturais, fontes de financiamento etc.

É possível que a lacuna para o primeiro tipo de estudo decorra de sua própria fragmentação, a partir do MinC ou mesmo antes da sua criação. No entanto, há importantes análises que traçam a história de determinadas instituições ou momentos de construção institucional da área cultural. Para suprir parte destas lacunas, apresentamos sucintamente as características das diversas instituições brasileiras e depois apresenta-se um quadro síntese da evolução jurídico-institucional da área federal de cultura.

3.1 Constituições anteriores a 1988

Na tradição da cultura jurídica separam-se constitucionalismo liberal, social e cultural. No constitucionalismo liberal há ideia de proteção dos indivíduos e sua liberdade, sendo que a concepção a respeito de como isso se daria varia muito em cada contexto histórico e a partir das filosofias políticas subjacentes. Na segunda metade do século XIX, sob influência do marxismo, aparece o

constitucionalismo social e no início do século XX, como desdobramento do segundo movimento, surge o constitucionalismo cultural. A cultura não se apresentava no primeiro contexto discursivo e, no último, implica em que as instituições culturais busquem articulação e estabeleçam nexos com as necessidades culturais básicas da população.

Como afirma Miguel (2003) ao contextualizar historicamente o desenvolvimento das constituições culturais:

No deja de ser significativo que las primeras menciones expressis verbis a la cultura en los textos constitucionales se produzcan en los textos que se conviene en considerar como esenciales para la conformación del “Estado social”: la Constitución mexicana de Querétaro de 1917, la Constitución alemana de Weimar de 1919 y la Constitución española de 1931 (a las que cabría añadir la Constitución peruana de 1920 y la polaca de 1921). El artículo 3o. de la Constitución mexicana de 1917 alude a la cultura en un contexto importante: el de la educación. De acuerdo con este precepto, la educación será “democrática” y “nacional”. Tanto lo democrático como lo nacional quedan definidos no sólo por referencia a lo político, sino también a lo económico, social y cultural. La educación y la cultura se convierten así en un fin del Estado, que busca de esta forma producir un consenso que ha quedado en peligro de desaparición por el deterioro de la homogeneidad interna. El artículo 18 de la Constitución alemana de 1919, por su parte, también alude al factor cultural como criterio para determinar las unidades políticas de la Federación alemana. La Constitución española de 1931, finalmente, dará una amplia acogida al fenómeno cultural, sintetizando y profundizando las dos aportaciones anteriores: por un lado, considera que la cultura es un fin del Estado que será prestado a través de un sistema educativo unificado, lo cual permite reconstruir la homogeneidad socio-cultural que se hallaba en crisis (artículo 48); por otro lado, considera a la cultura como un elemento importante para definir la estructura territorial del Estado (artículo 11). Pero además de lo anterior, la cultura se convierte en un elemento de integración territorial interior, e identificación respecto al exterior (artículo 50).

Nas Constituições brasileiras anteriores à de 1988, a cultura aparece inserida em capítulos ligados a direitos, mas é tratada de forma ampla, no tocante aos direitos individuais e sociais, e nos artigos referentes à educação e à família, conforme é possível observar no quadro 2.

Na Constituição de 1824 a cultura aparece no âmbito das liberdades e já se tem referência de que belas-letras e belas-artes serão ensinadas em colégios e universidades. Faz referência aos direitos de autor. Também em 1891, o texto afirma que o Congresso animará o desenvolvimento das letras e artes sem tolher a ação dos poderes locais. Nesta Constituição, as ciências aparecem no conjunto, inclusive com a estranha proximidade às políticas de imigração.

Não se pode esquecer que essas foram parte de *políticas culturais* de desenvolvimento de uma sociedade capaz de se modernizar culturalmente, mas não há possibilidade de explorar esta vertente aqui. Rapidamente deve-se lembrar que a questão cultural central daquele período referia-se à possibilidade – ou não – de formação da Nação em contexto onde predominava a miscigenação racial, um obstáculo aos processos de desenvolvimento. A linguagem racista predominava e construía os termos dos debates políticos e culturais. A imigração oferecia elementos de reconfiguração da estrutura racial brasileira.

O quadro 2 apresenta os artigos e os conteúdos das diversas constituições brasileiras que contém referência à cultura.

QUADRO 2
A cultura nas constituições brasileiras

Constituição	Artigo	Conteúdo
1824	Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte	IV. Todos podem comunicar os seus pensamentos, por palavras, escriptos, e publica-los pela Imprensa, sem dependencia de censura; com tanto que hajam de responder pelos abusos, que commetterem no exercicio deste Direito, nos casos, e pela fórma, que a Lei determinar V. Ninguem pôde ser perseguido por motivo de Religião, uma vez que respeite a do Estado, e não offenda a Moral Publica XXVI. Os inventores terão a propriedade das suas descobertas, ou das suas produções. A Lei lhes assegurará um privilegio exclusivo temporario, ou lhes remunerará em resarcimento da perda, que hajam de soffrer pela vulgarisação XXXIII. Collegios, e Universidades, e serão ensinados os elementos das Sciencias, Bellas Letras, e Artes
1891	Art. 35 – Incumbe, outrossim, ao Congresso, mas não privativamente	§ 2º animar no País o desenvolvimento das letras, artes e ciências, bem como a imigração, a agricultura, a indústria e comércio, sem privilégios que tolham a ação dos Governos locais
1934	Art. 23 – A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo eleitos mediante sistema proporcional e sufrágio universal, igual e direto, e de representantes eleitos pelas organizações profissionais na forma que a lei indicar	§ 7º Na discriminação dos círculos, a lei deverá assegurar a representação das atividades econômicas e culturais do País
1937	Da Educação e da Cultura	Art. 128 – A arte, a ciência e o ensino são livres à iniciativa individual e a de associações ou pessoas coletivas públicas e particulares É dever do Estado contribuir, direta e indiretamente, para o estímulo e desenvolvimento de umas e de outro, favorecendo ou fundando instituições artísticas, científicas e de ensino
1946	Título VI – Da Família, da Educação e da Cultura	Art. 173 – As ciências, as letras e as artes são livres Art. 174 – O amparo à cultura é dever do Estado Parágrafo único – A lei promoverá a criação de institutos de pesquisas, de preferência junto aos estabelecimentos de ensino superior Art. 175 – As obras, monumentos e documentos de valor histórico e artístico, bem como os monumentos naturais, as paisagens e os locais dotados de particular beleza ficam sob a proteção do Poder Público

(Continua)

(Continuação)

Constituição	Artigo	Conteúdo
1966	Capítulo IV Dos Direitos e Garantias Individuais TÍTULO III – Da Ordem Econômica e Social	§ 8º – É livre a manifestação de pensamento, de convicção política ou filosófica e a prestação de informação sem sujeição à censura, salvo quanto a espetáculos de diversões públicas, respondendo cada um, nos termos da lei, pelos abusos que cometer. É assegurado o direito de resposta. A publicação de livros, jornais e periódicos independe de licença da autoridade. Não será, porém, tolerada a propaganda de guerra, de subversão da ordem ou de preconceitos de raça ou de classe § 25 – Aos autores de obras literárias, artísticas e científicas pertence o direito exclusivo de utilizá-las. Esse direito é transmissível por herança, pelo tempo que a lei fixar Art. 166 – São vedadas a propriedade e a administração de empresas jornalísticas, de qualquer espécie, inclusive de televisão e de rádio difusão: I – a estrangeiros; II – a sociedade por ações ao portador; III – a sociedades que tenham, como acionistas ou sócios, estrangeiros ou pessoas jurídicas, exceto os Partidos Políticos. § 1º – Somente a brasileiros natos caberá a responsabilidade, a orientação intelectual e administrativa das empresas referidas neste artigo. § 2º – Sem prejuízo da liberdade de pensamento e de informação, a lei poderá estabelecer outras condições para a organização e o funcionamento das empresas jornalísticas ou de televisão e de radiodifusão, no interesse do regime democrático e do combate à subversão e à corrupção
	TÍTULO IV – Da Família, da Educação e da Cultura	Art. 171 – As ciências, as letras e as artes são livres. Parágrafo único - O Poder Público incentivará a pesquisa científica e tecnológica Art. 172 – O amparo à cultura é dever do Estado. Parágrafo único – Ficam sob a proteção especial do Poder Público os documentos, as obras e os locais de valor histórico ou artístico, os monumentos e as paisagens naturais notáveis, bem como as jazidas arqueológicas

Elaboração dos autores.

A Constituição de 1934 indica que representantes das atividades econômicas e culturais deveriam compor o parlamento. Era um momento de críticas às formas *liberais* e a representação corporativa tinha parte em formas de organização alternativas do poder. Importante aqui é a preocupação com a participação de representantes das atividades culturais no processo de formação das decisões políticas.

A partir de 1937 passaria a se formar a tradição constitucional de tratamento da cultura como dever do Estado. “É dever do Estado contribuir, direta e indiretamente, para o estímulo e desenvolvimento de umas e de outro, favorecendo ou fundando instituições artísticas, científicas e de ensino” (Constituição de 1937, Art. 128). Interessante notar que o Estado vai favorecer ou fundar instituições para atuarem nesta área e, realmente, como se verá mais adiante no quadro 3, este período foi caracterizado por rica expansão e criação institucional.

As Constituições seguintes até a de 1988 terão o mesmo padrão, isto é, estarão inseridas no Título *cultura, educação e família* serão tratadas em conjunto, a extensão do conceito é o das letras, artes e ciências, incorporando então monumentos, documentos com valor histórico e artístico e também paisagens. O mais importante no contexto aqui explorado é que em nenhum dos textos anteriores há referência a mecanismos institucionais específicos de políticas culturais, fato que será inaugurado em 1988.

É preciso diferenciar ações culturais pontuais de políticas culturais nacionais. Para diversos autores, as políticas culturais no Brasil são inauguradas na década de 1930. Este período seria marcado pelo novo regime político, com a construção do Estado nacional centralizado e com a forte industrialização. Para este marco inaugural são apontados dois experimentos preponderantes, referidos nos estudos de políticas culturais pela sua relevância: a presença de Mário de Andrade no Departamento de Cultura da Prefeitura de São Paulo (1935-1938) e a implantação do Ministério da Educação (MEC) e do Ministério da Saúde (MS) em 1930, com Gustavo Capanema à frente.

Entre as inovações de Mário de Andrade estariam o estabelecimento de uma intervenção estatal sistemática abrangendo diferentes áreas e a elaboração de uma sofisticada e ampla noção de cultura, a qual, além das belas-artes, contemplava também a cultura popular. Outra novidade era a relevância à dimensão imaterial do patrimônio. Do ponto de vista das ações implementadas pelo Ministério da Educação e Cultura naquele período, há que se considerar a criação de diversas instituições, a exemplo do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), do Instituto Nacional do Livro (INL), entre outras. Por outro lado, basta lembrar o PNC de 1975 para ilustrar o fato de que as iniciativas de estabelecer políticas nacionais não foram inauguradas recentemente.

A política cultural é uma categoria de intervenção pública como outra qualquer, tendo materialidade institucional e enfrentando problemas análogos a outras áreas de políticas públicas. Sofre com questões relativas à falta de recursos financeiros, humanos e de gestão. Por outro lado, enfrenta problemas que exigem um tratamento conceitual e político diferenciado.

Assim, a cultura não funciona como imperativo categórico, mas é carregada pela historicidade das instituições que a delimitam e que configuram as políticas públicas culturais. As decisões por um ou outro conjunto de significados são tácitas ou explícitas e impõem traduções institucionais e estilos de governo, embora estes derivem não apenas dos conceitos, mas do conjunto de forças sociais e políticas, concepções e interpretações sobre o objeto e as estratégias de intervenção.

A reflexão parte da constatação da heterogeneidade e fragmentação do campo de intervenção pública cultural no Brasil. Outros países também conhecem a mesma característica decorrente da história de formação do campo. As políticas públicas culturais são desafiadas por esta característica, que torna a unidade mais simbólica do que efetiva e direcionada. Os programas de ação pública são fragilmente articulados tanto em razão da natureza estrutural do campo de ação quanto das dificuldades institucionais no processamento de problemas que direcionariam as ações para objetivos convergentes.

Ressaltem-se, também, as histórias e culturas institucionais diferenciadas que envolvem as instituições que compõem o MinC. O quadro 3 apresenta uma síntese da evolução das instituições culturais, com o ano de criação.

QUADRO 3

Evolução jurídico-institucional da área federal de cultura

Instituições/ano de criação	Legislação relevante
Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) – 1937	1937 – Lei nº 378 cria o SPHAN 1937 – Decreto Lei nº 25, organiza a proteção do patrimônio nacional 1946 – Decreto nº 8.534, de Serviço passa a Departamento 1970 – Decreto nº 66.967, passa a se denominar Instituto 1979 – Decreto nº 84.198, transforma em secretaria vinculada ao MEC 1979 – Extingue o Iphan e transfere seu patrimônio para a Fundação Pró-Memória 1981 – Portaria do MEC nº 274, cria a Secretaria da Cultura por transformação da SPHAN e SAC 1985 – Decreto nº 91.144, (*) cria o MinC 1990 – Lei nº 8.029, cria o Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural (IBPC) com acervo e dotação do SPHAN e Pró-Memória 1990 – Decreto nº 99.492, vincula o IBPC à SEC/PR como autarquia federal (Lei nº 8.113/1990) MP nº 752, altera a denominação IBPC para Iphan
Fundação Pró-Memória – 1979	1979 – Lei nº 6.757, institui a Fundação Pró-Memória 1980 – Decreto nº 84.396, aprova estatuto 1981 – Portaria do MEC nº 585, incorpora Museu Imperial, Biblioteca Nacional, Museu Histórico e Museu da república, Museu Nacional de Belas- Artes, Museu Villa Lobos, Instituto Nacional do Livro (INL) 1983 – Escritura Pública – transfere e incorpora acervo do Museu Chácara do Céu e Fundação Maya e do Museu de Biologia Mello Leitão 1984 – Escritura pública – transfere e incorpora acervo da Associação Lasar Segall e da Fundação Cinemateca Brasileira 1985 – Decreto nº 91.144, (*) cria o MinC 1985 – Escritura Pública, transfere e incorpora o Sítio Burle Marx Lei nº 8.029, extingue Fundação Pró-Memória e cria o IBPC com acervo e dotação do SPHAN e Pró-Memória. Decreto nº 99.492, vincula IBPC à SEC/PR 1994 – MP nº 752, altera denominação de IBPC para Iphan
Museu Imperial – 1940	1940 – Decreto Lei nº 2.096 1965 – Lei nº 4.639, reorganiza 1981 – Incorporada à Fundação Pró-Memória pela Portaria MEC nº 585
Museu Histórico Nacional – 1922	1922 – Decreto nº 15.596 1981 – Incorporada à Fundação Pró-Memória pela Portaria MEC nº 585
Museu Villa-Lobos – 1960	1960 – Decreto nº 48.379 1981 – Incorporada à Fundação Pró-Memória pela Portaria MEC nº 585
Museu Nacional de Belas-Artes – 1937	1937 – Lei nº 378 1981 – Incorporada à Fundação Pró-Memória pela Portaria MEC nº 585
Museu da Inconfidência – 1938	1938 – Decreto nº 965
Museu da República – 1960	1960 – Decreto nº 47.883, incluído na estrutura do Museu Histórico Nacional 1981 – Incorporada à Fundação Pró-Memória pela Portaria MEC nº 585
Patrimônio Imaterial – Decreto nº 3.551 – 2000	2000 – Institui o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial

(Continua)

(Continuação)

Fundação Nacional de Arte (Funarte) – 1975	1975 – Lei nº 6.312 1977 – Decreto nº 79.591, incorpora a Comissão Nacional de Belas-Artes 1990 – Lei nº 8.029, extingue Funarte e cria o Instituto Brasileiro de Artes e Cultura (IBAC) com acervo e dotação da Funarte, Fundação de Artes Cênicas (Fundacen) e Fundação Cinema Brasileiro (FCB) 1990 – Decreto nº 99.492, vincula o IBAC à SEC/PR como fundação 1990 – Decreto nº 99.492, vincula o IBAC à SEC/PR 1994 – MP nº 752, altera a denominação IBAC para Funarte
Centro Nacional de Folclore e Cultura Popular (CNFCP) – 1958	1958 – Decreto nº 43.178, institui a Campanha Brasileira de Defesa do Folclore 1961 – Decreto nº 50.496, dispõe sobre o Conselho Nacional de Folclore e Decreto nº 50.438 sobre a Campanha 1975 – Decreto nº 6.312, cria a Funarte que incorpora a campanha de Defesa do Folclore 2005 – incorporada ao Iphan
Serviço Nacional do Teatro – 1937	1937 – Decreto Lei nº 92 de 1937 Portaria MEC nº 628 de 1981 transforma em Instituto Nacional de Artes Cênicas (Inacen) 1987 – Lei nº 7.624 de 1987 institui a Fundacen, por transformação do Inacen 1990 – Lei nº 8.029, incorpora a Fundacen à Funarte
Fundação Cinema Brasileiro – 1987	1987 – Lei nº 7.624 1990 – Extinto pela Lei nº 6.426 1990 – Lei nº 8.029, incorpora a FCB à Funarte
Comissão Nacional de Belas-Artes (1951)	1951 – Lei nº 1.512 1977 – Decreto nº 79.591, incorpora à Funarte
Comissão Nacional do Teatro (1937)	1937 – Lei nº 378, extinta no mesmo ano pelo Decreto Lei nº 92
Instituto Nacional do Cinema Educativo (Ince) – 1937	1937 – Lei nº 378 1946 – Decreto nº Lei 8.536, dá organização
Conselho Nacional de Cinema (Concine) – 1976	1976 – Decreto nº 77.299 1985 – Decreto nº 91.144 (*) cria o MinC, do qual faria parte o Concine
Instituto Joaquim Nabuco – 1949	1949 – Lei nº 770 1979 – Lei nº 6.687, transforma em Fundação 1990 – Decreto nº 99.244, vincula ao MEC
Instituto Nacional do Cinema (INC) – 1966	1966 – Decreto Lei nº 43, cria o INC e torna a censura de filmes competência da União 1975 – Extinto pela Lei nº 6.281 de 1975 As atribuições foram incorporadas pela Embrafilme, e se transformará na FCB – depois incorporada à Funarte
Empresa Brasileira de Filmes (Embrafilme) – 1969	1969 – Decreto Lei no 862 1975 – Lei nº 6.281 de 1975, amplia atribuições 1985 – Decreto nº 91.144, (*) cria o MinC, do qual faria parte a Embrafilme 1987 – Lei nº 7.624, cria por desmembramento a Embrafilme – Distribuidora de Filmes S.A. 1990 – Decreto nº 99.226, dissolve a Embrafilme
Biblioteca Nacional (BN) – 1810	1890 – Decreto nº 856 (denominada em 1810 Real Biblioteca e depois Biblioteca Imperial e Pública da Corte) 1907 – Decreto nº 1.825, institui o depósito legal 1981 – Incorporada à Fundação Pró-Memória pela Portaria MEC nº 585 1987 – Lei nº 7.624, vincula a BN à Fundação Nacional Pró-leitura 1990 – Lei nº 8.029, extingue Fundação Pró-Leitura e cria a Fundação Biblioteca Nacional (FBN) com acervo e dotação da Fundação Pró-leitura 1990 – Decreto nº 99.492, vincula BN à SEC/PR 1990 – Lei nº 8.113, dispõe sobre a natureza fundacional da Biblioteca Nacional 1991 – Decreto nº 519 institui o Programa Nacional de Incentivo à leitura (Proler) 1991 – Decreto nº 520, institui o Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas

(Continua)

(Continuação)

Fundação Nacional Pró-leitura (Pró-Leitura) – 1987	1987 – Lei nº 7.624 (incorpora INL e BN) 1990 – Lei nº 8.029, extingue a Fundação Pró-Leitura, cria a FBN com acervo e dotação da Fundação Pró-leitura 1990 – Decreto nº 99.492, vincula FBN à SEC/PR
Instituto Nacional do Livro (INL) – 1937	1937 – Decreto Lei nº 92 1981 – Incorporada à Fundação Pró-Memória pela Portaria MEC nº 585 1987 – Lei nº 7.624, incorpora à Fundação Nacional Pró-leitura
Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas (SNBP) – 1991	1992 – Decreto nº 520, coordenadoria da BN
Serviço Nacional de Bibliotecas Municipais – 1968	1968 – Lei nº 5.422
Conselho Nacional de Direitos Autorais (CND A) – 1973	1973 – Lei nº 5.988 1985 – Decreto nº 91.144, criou o MinC que era constituído pelo CND A
Fundação Cultural Palmares (FCP) – 1988	1988 – Lei nº 97.383 2000 – MP nº 2.123-27 amplia competências. A FCP passa a aprovar a delimitação terras de comunidades remanescentes de quilombos, e determina a demarcação, homologadas por decreto
Casa de Rui Barbosa – 1928	1928 – Decreto nº 5.429 1966 – Lei nº 4.943 Decreto nº 91.144, cria o MinC
Ministério da Cultura (MinC) – 1985	(*) 1985 – Decreto nº 91.144, cria o MinC por desdobramento do MEC, constituído pela Secretaria da Cultura, integra finalidades do SPHAN, Fundação Pró-Memória, Funarte, Fundação Casa de Rui Barbosa, Fundação Joaquim Nabuco e Embrafilme, além de abrigar o Conselho Federal de Cultura, Conselho Nacional de Direito Autoral (CND A) e o Conselho Nacional de Cinema (CNCine) 1990 – Lei nº 8.028 e Decreto nº 99.240, extingue o MinC e cria a Secretaria da Cultura da presidência da República Lei nº 8.029, extingue Funarte, Fundação Pró-Memória, Fundacen, Fundação Pró-Leitura, Fundação Cinema Brasileiro, Embrafilme e cria o Instituto de Artes e Cultura (IBAC) com acervo e dotação da Funarte, Fundacen, Fundação Cinema Brasileiro e FBN com acervo e dotação da Fundação Pró-Leitura e IBPC com acervo e dotação do SPHAN e Pró-Memória Decreto nº 99.492, vincula IBPC, IBAC e FBN à SEC/PR 1992 – Lei nº 8.490, recria o MinC 1995 – Decreto nº 1.673, aprova estrutura regimental do MinC (o Decreto 2.599 de 1998 a mantém): órgãos Internos: Secretarias de Política Cultural, de Intercâmbio e Projetos Especiais; de Apoio à Cultura, para o Desenvolvimento do Audiovisual; delegacias regionais; órgãos colegiados: Conselho Nacional de Política Cultural, Comissão Nacional de Incentivo à Cultura, Comissão de Cinema e entidades vinculadas – Iphan (autarquia) e Fundações Casa de Rui Barbosa, Fundação Cultural Palmares, Fundação Nacional de Artes e Fundação Biblioteca Nacional 1999 – Decreto nº 3.049, mantém os órgãos colegiados e unidades descentralizadas e entidades vinculadas e altera a organização interna criando Secretaria do Livro e Leitura; Secretaria do Patrimônio, Museus e Artes plásticas; Secretaria de Música e Artes Cênicas e Secretaria do Audiovisual
Leis de Incentivo – 1986-1991	1986 – Lei nº 7.505, a Lei Sarney 1991 – Lei nº 8.313, a Lei Rouanet, restabelece princípios da Lei Sarney, institui o PRONAC, com o Fundo Nacional de Cultura, Fundo de Investimentos Culturais e Incentivos a Projetos Culturais 1992 – Lei nº 8.635, Lei do Audiovisual, regulamentado pelo Decreto nº 974 1995 – Decreto nº 1.494 regulamenta a Lei nº 8.313 1996 – Lei nº 9.323, altera limites de dedução Lei nº 8.635, de 1 para 3% 1997 – Decreto nº 2.290, regulamenta a Lei nº 8.313, quanto ao Fundo Nacional de Cultura 1999 – Lei nº 1.589, altera dispositivos da Lei nº 8.313 e aumenta os limites de dedução em vários segmentos para 100% 2006 – Decreto nº 5.761, regulamenta a Lei nº 8.313
Agência Nacional do Cinema (Ancine) – 2001	2001 – MP nº 2.228-1
Instituto Brasileiro de Museus (Ibram) – 2009	2009 – Lei nº 1.906 de 2009

O quadro 3 apresenta parte da movimentação jurídico-institucional de órgãos hoje presentes no Ministério da Cultura ou com competências por este incorporadas. Há uma rica construção institucional na década de 1930, inclusive com o estabelecimento explícito da proteção e desenvolvimento da cultura como responsabilidade do Estado, e também com a criação do Iphan e outras instituições, depois, em finais da década de 1960 e início de 1970 com a criação da Embrafilme e Funarte. Na década de 1980 outras transformações aconteceram e culminam com a criação do Ministério da Cultura em 1985.

Depois disso, assinalem-se ainda algumas das iniciativas relevantes em termos de criação institucional:

1. Consolidação das leis de incentivo na década de 1990, cujos preâmbulos praticamente reproduzem o texto constitucional.
2. A publicação do Decreto nº 3.551/2000, que instituiu o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial – responsabilidade do Iphan – e criou o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial, que tem como objetivo enfatizar a obrigação e centralidade estratégica do Estado na documentação, registro e inventariamento dos bens, conferir visibilidade à cultura dos diversos grupos formadores da sociedade brasileira e ao pluralismo desta produção, permitir o exercício do direito à memória, facilitar aos diversos grupos a reivindicação de direitos coletivos, correlativos aos direitos de propriedade intelectual e de direitos autorais e que permitem o acesso aos benefícios decorrentes dos usos de conhecimentos tradicionais.
3. A criação da Ancine (MP nº 22.281/2001), que ficou no primeiro momento do Ministério da Indústria e Comércio, foi para a Presidência da República e depois Ministério da Cultura (MinC).
4. A criação do Instituto Brasileiro de Museus (Ibram) – (Lei nº 1.906/2009), que foi parte do Iphan como departamento e depois se transformou em instituto.

Muitas ações intermediárias não se apresentam nessa síntese, mas devem ser lembradas, a exemplo da instituição da *política nacional do livro*, a *política nacional de museus*, a organização de programas a exemplo do *Programa Mais Cultura* (2008); *Cultura Viva* (2006); *Brasil Diversidade Cultural* (2006) etc.

O importante é assinalar algumas das características das políticas culturais – sobretudo a dificuldade em encontrar uma definição precisa para a categoria *cultura* e uma delimitação exata para os problemas referenciais das políticas públicas da área – que se não impedem o processamento técnico e político de problemas, a formulação e implementação de ações coordenadas, parcialmente convergentes e capazes de aglutinar esforços e recursos institucionais, nem sempre

encontram nas instituições mecanismos de efetivação de um conjunto coordenado de ações hierarquizado. Aliás, a constituição de outras políticas também se liga a um trabalho de classificação, delimitação, construção histórica e social.

Diga-se que inúmeras das iniciativas implicavam na coordenação de ações por parte do poder público para atingir finalidades políticas predeterminadas e de abrangência nacional, sendo, portanto políticas culturais, a exemplo da Campanha Nacional de Defesa do Folclore, Iphan, Embrafilme, Funarte, Ibram, Programa Cultura Viva e Programa Mais Cultura, para apontar alguns exemplos, cada um atuando em diferentes dimensões dos direitos culturais, com diferentes capacidades de processamento de ações e realização de objetivos e com diferentes problemas delimitados a partir do conceito de cultura.

As heterogeneidades das políticas indicam que as relações jurídicas podem mesmo serem consideradas, em termos gerais, nas relações entre cidadãos e Estado, mas também configuram relações jurídicas especiais, integradas em relações concretas, entre os objetos da política – circuitos culturais específicos –, a administração pública e agentes culturais. Também se deve dizer que uma coisa é a previsão constitucional de direitos que configuram a Constituição cultural, outra é sua integração concreta em relações jurídicas concretas. Da mesma forma, uma coisa é a afirmação de políticas culturais, outra é o complexo processamento político de ações relacionadas com os diferentes *circuitos culturais*. A seção seguinte apresenta sinteticamente a constituição do MinC, que deu unidade as linhas de atuação e organização institucional tão díspares. Na verdade, a unidade é aparente, e, ao mesmo tempo é um desafio para políticas culturais globais. A ideia é apresentar o MinC, cuja existência informa as discussões constitucionais, como unidade que permite uma discussão dos direitos culturais no formato inscrito na CF/88.

3.2 O Ministério da Cultura e a Constituição de 1988

A CF/88 incorpora conceitos e acomoda a discussão histórica a respeito dos direitos culturais. O Ministério da Cultura foi criado pela unificação de diversas instituições e influenciou, em parte, os conceitos incorporados na Constituição. Natural, então, afirmar que conceitos cristalizados historicamente pelas diversas instituições compõem o campo de atuação do MinC e também se tornaram referências para o texto da CF/88.

As propostas para a criação do Ministério de Estado para a cultura tiveram forte apoio no I Encontro de Governadores onde se aprovou o denominado Compromisso de Brasília. No ano seguinte, em 1971, o II Encontro de Governadores reitera a proposição no Compromisso de Salvador. Doze anos mais tarde, ainda se afirmava nos encontros e fóruns nacionais a necessidade de apoiar a ideia de um ministério nacional e do firme compromisso dos partidos em incluírem em seus programas propostas para viabilização da criação de um Ministério da Cultura como gesto primordial do governo a ser eleito em 1984.

O Ministério da Cultura – ou o que corresponderia a um órgão federal para coordenar uma política cultural nacional – surgiu em 1985. O MinC nasceu das pressões políticas posteriores às primeiras eleições diretas para governos estaduais em 1982. Estas trouxeram mudanças dos equilíbrios políticos e fortalecimento dos governadores e das áreas culturais, exemplificado pela multiplicação das secretarias estaduais de cultura. Este fortalecimento levou ao surgimento do Fórum Nacional de Secretários da Cultura, que fez reivindicações específicas para a área, em especial a criação de um Ministério da Cultura. O contexto em que se dava este Fórum condicionou a história posterior do ministério.

Para fortalecer as demandas estaduais, os secretários desconsideraram politicamente, e não apenas do ponto de vista técnico, a Secretaria de Cultura do MEC como interlocutora legítima. Os secretários estaduais associavam a Secretaria de Estado de Cultura (SEC) ao autoritarismo e ao centralismo político. Os movimentos do fórum fizeram com que a Nova República, representada por Tancredo Neves, se comprometesse com a criação do ministério, tornando José Aparecido de Oliveira, líder deste fórum, um candidato ao posto de ministro. O resultado deste movimento de secretários estaduais foi a criação do MinC, em março de 1985, a partir do MEC.

A fragilidade do ministério, entretanto, se vê de imediato. As pretensões políticas de José Aparecido levam-no ao governo do Distrito Federal, deixando a mercê da sorte a montagem da estrutura administrativa do MinC. Aluísio Pimenta se torna então o novo ministro e ocupa o cargo de maio de 1985 a fevereiro de 1986, mas, é apenas com Celso Furtado, ministro até agosto de 1988, que o MinC ganha certa organicidade.⁶

Mais uma vez, a fragilidade institucional do MinC foi evidenciada em 1990, no governo Collor de Mello, com a incapacidade de reação do setor cultural à sua extinção. Neste ano o MinC foi transformado em Secretaria (Lei nº 8.029, de abril de 1990), quando Ipojuca Pontes era secretário e no contexto de um movimento no qual foram abolidos diversos incentivos à cultura, como a Lei Sarney, e onde foi extinta a Embrafilme.

Nesse mesmo movimento, foram extintas a Fundação Nacional de Arte (Funarte), a Fundação do Cinema Brasileiro (FCB) e a Fundação Nacional Pró-Leitura. Esta mesma lei criava o Instituto Brasileiro Arte e Cultura (IBAC), o IBPC e a FBN. Em 1992, o MinC e algumas das instituições extintas foram sendo reorganizadas. O MinC passou a funcionar com entidades

6. Com Celso Furtado extinguíram-se as assessorias e ficaram quatro secretarias, uma de cinema, uma outra de artes cênicas, uma outra para o patrimônio (SPHAN) e uma para a produção cultural, a Funarte. Furtado queria que o estado fosse auxiliar das liberdades democráticas. Hugo Napoleão, Ministro da Educação, assume interinamente até a volta de José Aparecido em setembro de 1988.

vinculadas recompostas e com escopo de ação modificado. A Funarte passou a ser a responsável pelo desenvolvimento e promoção de práticas, atividades artísticas e culturais pelo território nacional. Esta instituição é responsável pelas políticas de artes gráficas, artes plásticas, cinema e vídeo, circo, dança, documentação, folclore e cultura popular, fotografia, música, ópera e teatro. Herdava as atribuições da antiga Funarte, Fundacen do IBAC e FCB.

Dessa forma, a criação do MinC está diretamente ligada às mudanças promovidas na construção do Estado democrático nas décadas de 1970 e 1980. As lutas por legitimação política, controle de recursos e modos de operação específicos do campo cultural, traduziram-se nos movimentos e ensaios de constituição e organização da área cultural pública na forma de ministério.

A estabilização de uma burocracia especializada, depois do traumático início de década, em tese, consolida e articula interesses, bem como permite agilidade técnica e recursos na organização de interesses localizados, mas os recursos políticos e institucionais devem, necessariamente, ser suficientes para que a política exista e seja efetiva.

Na análise de Botelho,

(...) ao novo desenho institucional gerado pela criação do Ministério da Cultura não correspondeu, infelizmente, nenhum estabelecimento concreto de uma nova política, embora tenha havido várias tentativas. Atropelados pela constante troca de ministros – em seus quatro primeiros anos o MinC teve cinco ministros –, os órgãos federais começaram a sofrer uma desagregação interna, motivada não só pelo fato de ter havido a necessidade de se improvisar uma burocracia, em Brasília, que desse conta da nova estrutura ministerial. A própria clientela atendida se viu confundida com a criação do ministério que, alterando canais habituais de encaminhamento de projetos, auxiliou na deslegitimação de suas instituições (2001b).

Em resumo, os primeiros anos do MinC sob o texto constitucional de 1988 não implicaram estabilidade e aumento de recursos institucionais e financeiros. A Lei Sarney – Lei nº 7.505/1986 – teve pouca duração e recebeu muitas críticas. O início dos anos 1990, por sua vez, implicou em uma ruptura estrutural, dada as diretrizes políticas do Governo Collor, que eliminou o Ministério e suas principais instituições ligadas ao patrimônio e à ação cultural para em seguida recriá-lo e propor a Lei Rouanet – Lei nº 8.313/1991. Pouco depois, em 1993, também seria criada a Lei do Audiovisual – Lei nº 8.685/1993 – a primeira baseada na renúncia fiscal.

Ainda sob o governo Collor, foi secretário da cultura o embaixador Sérgio Paulo Rouanet, que inaugurou a questão do financiamento e do mecenato, por ausência de recursos orçamentários e pressão de segmentos artísticos, especialmente

o cinema, como uma das questões centrais da área cultural, seguiram-se a Rouanet, já com Itamar Franco presidente, o filólogo Antônio Houaiss, o diplomata Jerônimo Moscardo e Roberto Nascimento e Silva. Depois deles, em 1995, Francisco Weffort assume no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, seguindo como ministro no segundo mandato, acentuando a ênfase na articulação de mecanismos de financiamento da cultura por meio, sobretudo, do aperfeiçoamento das leis de incentivo. Nos dois governos do presidente Lula, foi ministro, Gilberto Gil – 2003-2008 – substituído por Juca Ferreira em 2008.

O governo de Fernando Henrique Cardoso, a partir de 1995, conferiu ao MinC estabilidade institucional, embora o período não tenha se caracterizado por um incremento significativo de recursos financeiros ou humanos. Os dois mandatos de Francisco Weffort à frente do órgão foram marcados pela consolidação das leis de incentivo. Foram realizadas reformas administrativas que se alinharam às proposições do Plano Plurianual (PPA) no que se refere à construção de programas com unidades de gestão com correspondência na organização administrativa. Esta racionalização, no entanto, não implicou a construção de maiores capacidades institucionais, ao contrário, gerou um problema no que se refere ao sobreamento de ações. Foram criadas secretarias que tinham funções similares às das instituições vinculadas, provocando sobreposição de competências.

Nos dois mandatos do governo Lula, o MinC se estruturou para ser um órgão de planejamento, coordenação e avaliação das políticas culturais, mas também, de execução de programas, como já vinha sendo praticado. Acrescentou a preocupação com a participação social, com a realização de seminários, estimulando o funcionamento de grupos de trabalho, consultas etc. Ressalte-se que as iniciativas dos dois mandatos do governo Lula, com as limitações estruturais que permaneceram, levaram a uma releitura do texto constitucional. Emendas foram propostas para vincular os governos descentralizados ao PNC, assim como para garantir recursos orçamentários para o setor. Também foram criadas estruturas participativas de abrangência nacional, como a Conferência Nacional e o Conselho Nacional de Política Cultural, e foram desenvolvidas iniciativas para criar e consolidar o Sistema Nacional de Cultura (SNC). Além disso, foi estabelecido por lei o Sistema Federal de Cultura (SFC).

De fato, muitos são os problemas para a efetiva implementação destes dispositivos, que poderão configurar uma Política Nacional de Cultura. Entre eles está a necessidade de funcionamento, cada vez mais efetivo, do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC), como articulador de políticas nacionais; institucionalização das relações com estados e municípios; estabelecimento de diretrizes e estratégias pactuadas entre os níveis de governo;

consolidação de capacidades de coordenação política por parte do governo federal etc. Entretanto, em meio às diversas dificuldades, a estratégia do MinC tem sido realizar uma espécie de constitucionalização da questão cultural, o que redimensiona e resignifica a cultura e o seu papel no conjunto das políticas, transformando-a em valor e recurso para o desenvolvimento social.

O MinC, mesmo no contexto atual, conta com pequena estrutura. E, mesmo sendo composto por instituições históricas da área cultural federal, a abrangência destas é reduzida e o número de servidores também. Dotar o ministério de capacidade de articular uma política nacional de cultura significa redimensioná-lo. Sua reestruturação teve desfecho legal com o Decreto nº 4.805, de 12 de agosto de 2003, que definiu a seguinte composição para a pasta: a) Secretaria de Formulação e Avaliação de Políticas Culturais; b) Secretaria de Desenvolvimento de Programas e Projetos Culturais; c) Secretaria para o Desenvolvimento das Artes Audiovisuais; d) Secretaria de Apoio à Preservação da Identidade Cultural; e e) Secretaria de Articulação Institucional e de Difusão Cultural.

Essa reestruturação do Ministério da Cultura foi concluída em abril de 2004, ampliando cargos, refazendo os desenhos institucionais, reduzindo zonas de sobreposição e de competências sobrepostas, enfim, dotando o MinC de maior capacidade gerencial e de planejamento, competências fundamentais para sua atuação no Sistema Nacional de Cultura. As reformas recém concluídas enfatizaram o papel coordenador e planejador do MinC. Foram criadas as Secretarias de Políticas Culturais, Diversidade e Identidade Cultural, Articulação Institucional, Programas e Projetos, Fomento e Incentivo à Cultura. A Secretaria Executiva passou a ter uma diretoria de Gestão Estratégica e uma Diretoria Interna. A Secretaria do Audiovisual foi redesenhada, incorporando o Centro Técnico do Audiovisual e a Cinemateca Brasileira. Tudo isto veio seguido de ações de reestruturação e ampliação das regiões de atuação das instituições vinculadas, assim, preparando o MinC para a implementação do SNC, cuja discussão está sendo feita junto ao Fórum de Secretários Estaduais de Cultura.

Mesmo com essas iniciativas – inéditas pelos padrões históricos de atuação das instituições culturais brasileiras – vale registrar que os recursos limitados ainda impedem a ampliação da abrangência territorial da atuação do MinC. Assim como a precariedade dos instrumentos de gestão pública também dificulta a coordenação e a articulação tanto entre as instituições federais quanto entre as esferas de governo e com a sociedade, e também entre as políticas setoriais.⁷

7. Publicado em Ipea (2008b).

4 A CF/1988: UMA CONSTITUIÇÃO CULTURAL

Os circuitos culturais são cada vez mais complexos em termos de público, mas também, na totalidade dos processos que os configuram. Botelho, tendo em vista uma reflexão estratégica a respeito de políticas culturais, separou a cultura em duas dimensões. Na antropológica “a cultura se produz através da interação social dos indivíduos, que elaboram seus modos de pensar e sentir, constroem seus valores, manejam suas identidades e diferenças e estabelecem suas rotinas” (BOTELHO, 2001a). A obtenção de resultados políticos nesta dimensão significa, por um lado, uma reorganização e democratização das estruturas sociais, e por outro, na construção da democracia cultural.

O sentido sociológico refere-se ao que Brunner apontou como sendo parte dos aspectos organizacionais e que, para Botelho, referem-se a um conjunto de demandas profissionais, institucionais, políticas e econômicas. “Trata-se de expressão artística em sentido estrito” (BOTELHO, 2001b, p. 5).

Dessa forma, o sentido sociológico permite colocar ênfase na questão institucional da construção de políticas públicas onde os temas e objetivos recorrentes são a criação de espaços para o exercício das artes, implementação de projetos/ programas, agências de financiamento, fomento, ou seja, envolve produção, circulação e consumo de bens simbólicos. Delimita-se, desta forma, um sentido claro para a atuação e construção das políticas públicas culturais, qual seja, o da provisão dos recursos organizacionais requeridos – *staff* –, desenhos institucionais, recursos cognitivos, técnicos e políticos, estratégias, objetivos específicos etc.

A análise das práticas e comportamentos culturais, por sua vez, permitiu estabelecer uma visão mais nuançada e complexa dos circuitos culturais, questionando formas, desenhos e objetivos das políticas culturais. Antes destes estudos, a democratização da cultura era vista como a possibilidade de acesso a alguns bens, gêneros e modalidades culturais mais ou menos legítimas socialmente. As análises de frequência a certos espaços culturais – museus e exposições de artes, por exemplo – apresentam esta limitação, que é supor que a visitação a equipamentos e obras é igualmente legítima para todos os grupos sociais. A sociografia das frequências de práticas culturais revelou uma correlação entre esta e níveis altos de escolaridade e renda, além do fato de que políticas de oferta produziam não o alargamento dos públicos, mas uma maior frequência daqueles que já estavam predispostos e reuniam as condições e motivações para certas práticas e consumos culturais.

Os estudos da vida e das práticas do cotidiano, por sua vez, indicaram uma pluralidade imensa de modalidades de práticas, mas implicam a crítica da fixação dos gêneros culturais como mais ou menos legítimos para todos os grupos. Se o viés legitimista – apontando as desigualdades de acesso à cultura legítima – permitia criticar duramente a falta de democratização do acesso à cultura, não dava visibilidade à diversidade de sistemas culturais efetivamente vivenciados. O reconhecimento desta pluralidade implica em outra ideia, a *democracia cultural*.

A CF/88 reconhece implicitamente as duas dimensões, a cultura se inscreve no rol dos direitos políticos e civis, onde estão as liberdades de expressão, consciência, crença, religião e participação, quando se reconhece o pluralismo. E a cultura está no âmbito dos direitos sociais fundamentais, onde se preconiza o pleno exercício dos direitos culturais – *democratização do acesso* (incentivo à produção e apoio à difusão de manifestações culturais). Inclusive o incentivo à produção de bens culturais e de conhecimentos é visto como parte da construção do patrimônio cultural brasileiro e como atribuição da lei (“a lei estabelecerá”, Art. 216, § 3º). Ali também está, embora de forma não muito clara, a ideia de *democratização cultural*, ao reconhecer a pluralidade de manifestações culturais como objeto de proteção por parte do Estado (Art. 215, § 1º) e no reconhecimento das formas de expressão, modos de criar, fazer e viver, as criações científicas, artísticas e tecnológicas (Art. 216). Também se pode citar, no mesmo sentido, o Art. 216 § 5º, que reconhece direitos de comunidades quilombolas e o Art. 231, que estabelece a necessidade de políticas públicas federais para a efetivação de direitos indígenas – naquele momento ainda não se optava pelo conceito de *povo indígena*. Na verdade, o conceito de *democracia cultural* implica efetivamente em políticas mais globais do que as culturais, pois exige mudanças estruturais e abrandamento das desigualdades – impeditivas do reconhecimento e da construção de bases adequadas de autoestima elevada dos grupos. Aliás, estes elementos podem ser sintetizados com o pensamento do filósofo John Rawls, que desenvolveu o tema da justiça como equidade.

Para esse filósofo “os valores sociais como liberdade e oportunidade, renda e riqueza, e as bases sociais da autoestima – devem ser distribuídos igualitariamente, a não ser que a distribuição desigual de um ou todos esses valores traga vantagens para todos” (RAWLS, 2002, p. 66). Rawls supõe que, em certas condições ideais, as pessoas escolheriam um princípio de liberdade igual e restringiriam as desigualdades econômicas e sociais. Seguindo seu pensamento, não se pode admitir e nem seria desejável, por exemplo, que os rigores do livre comércio ficassem fora de controle e gerassem desigualdades. Assim, embora também admita que o livre comércio possa ser favorável do ponto de vista dos cidadãos iguais e dos menos favorecidos, deve ser pensado à luz do princípio da equidade, que deve ser aplicado, mesmo no caso de interesses específicos sofrerem temporariamente.

Dessa maneira, interpretando o filósofo americano de forma favorável – na verdade ele atribui aquelas qualidades à educação e não à cultura –, a política cultural seria parte das instituições básicas da sociedade que deve ser regida pelo princípio da equidade. Aqui deve estar claro que a cultura está associada ao enriquecimento simbólico da vida pessoal e social dos cidadãos, ampliando capacidades individuais e de oportunidades. Portanto, tratar a cultura e a educação como partes do mesmo rol de direitos não é uma extrapolação do tratamento de um objeto a outro, mas de uma recontextualização informada, pois ambas compartilham o mesmo ramo dos direitos de desenvolvimento de si ou da personalidade.

Neste sentido, nada impede uma derradeira citação de Rawls para

(...) o sistema social justo define o escopo no âmbito do qual os indivíduos devem desenvolver seus objetivos, e oferece uma estrutura de direitos e oportunidades e meios de satisfação pelos quais e dentro dos quais esses fins podem ser equitativamente perseguidos (2002, p. 34).

Assim, a política cultural se alinharia com outras instituições básicas, a exemplo da educação, políticas de renda e trabalho cujo objetivo de promoção da autoestima também é indissociável dos princípios da igual liberdade, oportunidade e equidade. Assinalem-se dois elementos que permitiriam a partir de Rawls entender aspectos das políticas públicas de cultura depois da CF/88.

Em primeiro lugar, a cultura passou a ser tratada como geradora de renda e oportunidade, sendo associada aos dinamismos econômicos. Além disso, fato interessante, o Art. 219, Título VIII do Capítulo *da ordem social*, que tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça social, afirma que o mercado interno é patrimônio nacional e que este deverá ser “incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural”. Esta parte da CF é o único lugar, salvo engano, em que aparece a ideia de desenvolvimento cultural, tão comum e trivializada na década de 1990. Esta ideia ainda se relaciona com outras, como *mercado, desenvolvimento socioeconômico, bem-estar e autonomia tecnológica*. Os termos nos quais o artigo citado coloca as relações entre cultura e desenvolvimento é assustadoramente análogo aos do filósofo recém citado. Na análise da CF/88 pontos interpretativos próximos a este reaparecerão, lembrando, no entanto, que a posição de Rawls não parece muito simpática à presença de políticas públicas no espaço constitucional e de fato, esta será uma característica da CF/88.

Mas, de qualquer forma, a CF valoriza as liberdades básicas, estabelece um espaço propício ao desenvolvimento de valores civis e de construção de espaços públicos e democratização cultural; envolve a capacidade de realizar ações públicas coordenadas entre Estado, mercado e comunidade; redução das distâncias sociais; aproximação de mundos culturalmente alternativos e estabelecimento de conexões entre eles.

Não parece adequado pressupor, a partir desses princípios, que o poder público defenda uma concepção moral abrangente na área cultural, conforme objetivos de conversão e valorização de alternativas (seção 2.3), mas, que crie capacidades organizacionais para coordenar políticas públicas participativas – com conhecimentos consistentes e especializados – que tenham como objeto os *circuitos culturais* e que reconheçam a pluralidade das práticas culturais cotidianas.

A unidade da seção seguinte é dada pela concepção de cultura presente na tradição de políticas culturais no Brasil, que se referem aos princípios do Estado cultural quais sejam *liberdade, pluralismo e desenvolvimento cultural*.

Finalmente, a distinção entre a Constituição na sua primeira década e meia e depois do ano 2003 é a presença explícita – na Ordem do Estado esta premissa já aparecia – em seus artigos de mecanismos de garantia e delimitação de políticas públicas nacionais.

4.1 Os Artigos 215 e 216

Os Arts. 215 e 216 da CF/88 são citados recorrentemente quando se fala do ordenamento constitucional da cultura. Nestes aparece pela primeira vez na história do constitucionalismo brasileiro a expressão *direitos culturais*, há um direcionamento para políticas culturais públicas e encontra-se a definição de patrimônio cultural por enumeração.

A seguir, apresentam-se os Arts. 215 e 216 sem a Emenda nº 48, que aprovou o Plano Nacional de Cultura e trouxe uma clivagem na concepção política da cultura nos anos 2000.

Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

§ 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

§ 2º A lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais.

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

§ 1º O poder público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

§ 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

§ 3º A lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais.

§ 4º Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei.

§ 5º Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos.

Os dois artigos apresentam um pequeno grupo de verbos que se referem a componentes específicos da atuação do Estado. Assim, os verbos serão reagrupados logo em seguida para facilitar a clareza da interpretação. Agrupamos os verbos associando-os aos objetos da ação a que se referem e aos conceitos que lhes dão unidade. Ressalte-se que a CF/88 preconiza direitos e também garantias para sua efetivação. Embora, como criticam alguns autores, a Constituição não seja clara em vários dos seus conceitos é possível que um exercício de análise ofereça pistas para sua melhor compreensão.

QUADRO 4

Classificação das ações do Estado por grupos de verbo utilizados nos Arts. 215 e 216

Artigos	Atuação do Estado (verbos)	Objeto de ação	Conceitos unificadores
215	Garantir, apoiar, incentivar (grupo 1)	Exercício de direitos culturais, acesso às fontes da cultura	Cultura nacional , processo civilizador nacional
	Proteger (grupo 2)	Manifestações culturais (popular, afro-brasileira, indígenas e outros grupos)	
216	Incentivar (grupo 1)	Produção de bens culturais e conhecimento	Patrimônio cultural brasileiro (material e imaterial) com referência à identidade, ação e memória; artes, ciência, tecnologia, "modos de criar, fazer e viver"
	Promover, proteger, inventariar, registrar, vigiar, tomba, acautelara, desapropriar, preservar, punir (grupo 2)	Patrimônio cultural	
	Gerir, franquear o acesso (grupo 2)	Documentos governamentais	

Fonte: Brasil (1988).

Elaboração dos autores.

Os verbos implicam em ações de diferentes tipos e esses têm características distintas. Os verbos do grupo 1 são aqueles que não se referem a uma ação direta, mas se referem à ação de criar condições para que outros agentes as realizem ou exercitem. O quadro 4 mostra que ambos os artigos possuem este grupo 1, no primeiro, tendo como objeto de ação o exercício de direitos culturais e acesso às fontes de cultura e no segundo, a produção cultural e o seu conhecimento. No entanto, há que constar que a força de cada verbo, no que se refere à ação do Estado, é diferenciada a depender da delimitação do objeto de ação.

Os verbos do grupo 2 referem-se a ações diretas do poder público. Da mesma forma, ambos os artigos possuem este grupo. Nesse caso, é claro que o Art. 216 precisa a ação do poder público em relação ao patrimônio cultural – bens materiais e imateriais, documentos, conjuntos urbanos, sítios, quilombos etc. – e ao seu enriquecimento – incentivo à produção (ver o texto do artigo). O verbo do grupo 2, presente no Art. 215, tem como objeto algo processual e dinâmico, o que enfraquece e aumenta a opacidade do verbo *proteger*.

Dessa forma, o Art. 215 é bastante geral, embora confira ao Estado a responsabilidade sobre ações positivas, enquanto o Art. 216 traz um programa de ação direta com objetos bem definidos. Em parte, os artigos já são claros no sentido de preconizarem a ação do poder público para oferecer as condições de exercício dos direitos culturais. No entanto, estes não estão definidos. Silva inclusive afirma que é um direito em formação, que envolve um conjunto de regras que se aplicam às atividades culturais públicas (SILVA, 2001, p. 51), e àquele conjunto contribuem elementos do direito patrimonial cultural, do direito de criação e de formação culturais, do mecenato cultural, da propriedade literária e artística, do direito administrativo etc.

Para contornar em parte o problema, Cunha Filho conceitua da seguinte forma os direitos culturais:

(...) direitos culturais são aqueles afetos às artes, à memória coletiva e ao repasse de saberes que asseguram a seus titulares o conhecimento do passado, interferência ativa no presente e possibilidade de previsão e decisão de opções referentes ao futuro, visando sempre à dignidade da pessoa humana (2000, p. 34).

Silva, por sua vez, acrescenta que os direitos culturais reconhecidos na Constituição envolvem:

a) a liberdade de expressão das atividades intelectuais, artística, e científica; b) direito de criação cultural, compreendidas as criações artísticas, científicas e tecnológicas; c) direito de acesso às fontes da cultura nacional; d) direito de difusão das manifestações culturais; e) direito de proteção às manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras e de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional; f) direito-dever estatal de formação do patrimônio cultural brasileiro e de proteção dos bens de cultura – que, assim, ficam sujeitos a um regime jurídico especial, como forma de propriedade de interesse público (2001).

Noções como acautelar, tombar, desapropriar, punir etc. remetem a esse ponto, isto é, são ações de proteção do patrimônio cultural.

Também aqui se apresentam elementos aos quais é necessário dar destaque. Um deles é a leitura da CF/88 como conjunto, o que permite incorporar a liberdade de expressão e a autonomia dos produtores culturais no seu processo de produção e fruição como valores diretrizes; o segundo é a remissão à ideia de democratização cultural assegurando-se que esta se dê nas artes, ciências, tecnologia e no cotidiano – modos de criar, fazer e viver – e indicando ação positiva do Estado na sua realização. Em realidade, este último ponto tem duas dimensões: uma referente a processos culturais criativos que se dão no dia a dia, e outra que se refere às ações públicas para formar o patrimônio cultural e oferecer o acesso a todos.

Na verdade, o Art. 215 se refere a princípios gerais e o Art. 216 aparentemente acomoda ações típicas de políticas de patrimônio, indicando inclusive o princípio da participação social na implementação das políticas patrimoniais. A Constituição cultural brasileira parece plenamente compatível com as ideias dworkianas referentes à atuação do Estado para desenvolver e enriquecer a cultura da comunidade, segundo princípios de igualdade e equidade.

O § 3º do Art. 216 afirma que “a lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais”. O desenho institucional tanto pode implicar em leis de incentivo como pode se associar às políticas públicas que coordenem ações de abrangência nacional, tal qual a Funarte na década de 1970-1980.

Já o § 5º indica que “ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos”. Tal tarefa poderia ser operacionalizada de imediato pela Fundação Cultural Palmares, mas apenas ganhará maior consistência com a criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) em 2004.

Finalmente, o quadro 4 apresentou alguns conceitos *unificadores*, tais como *cultura nacional*, *processo civilizador nacional* e *patrimônio cultural brasileiro*. A CF/88 faz uma síntese entre o conceito de *civilização* e *cultura* e ainda agrega uma dimensão antropológica ao objeto de ação do Estado, indicando a destinação de recursos econômicos, políticos e sociais que possam oferecer aos indivíduos a ocasião de desenvolvimento de sua personalidade dentro de um modo de vida global – incluindo as obras científicas e artísticas.⁸

8. Para apresentar as nuances entre os dois conceitos, uma citação do teórico Terry Eagleton: “Como sinônimo de ‘civilização’, ‘cultura’ pertencia ao espírito geral do iluminismo, com o seu culto do autodesenvolvimento secular e progressivo. Civilização era em grande parte uma noção francesa – então, como agora, supunha-se que os franceses tivessem o monopólio de ser civilizados – e nomeava tanto o processo gradual de refinamento social como o tópicos utópico rumo ao qual se estava desenvolvendo. Todavia, ao passo que ‘civilização’ francesa incluía tipicamente a vida política, econômica e técnica, a ‘cultura’ germânica tinha uma referência mais estreitamente religiosa, artística e intelectual. Podia também significar o refinamento intelectual de um grupo ou indivíduo, em vez da sociedade em sua totalidade. A ‘civilização’ minimizava as diferenças nacionais, ao passo que a ‘cultura’ as realçava. A tensão entre ‘cultura’ e ‘civilização’ teve relação muito forte com a rivalidade entre a Alemanha e a França” (EAGLETON, 2000, p. 20).

Apesar das transformações e dos novos usos dos conceitos de cultura e civilização, inclusive com funções imponentes nas relações coloniais, pode-se registrar que no contexto brasileiro eles são permutáveis, pois se referem aos dois conjuntos de fatos, materiais e imateriais, econômicos e intelectuais. Aponte-se que os usos a eles dados na CF/88 é de valorização do nacional e do que é brasileiro, com forte ligação com a tradição modernista. Embora nacional e brasileiro não sejam conceitos idênticos, pode-se dizer que no âmbito constitucional ambos se lançam aos processos culturais que se dão no território nacional, independentemente das regiões, do estado etc., nos quais ocorrem.

Na interpretação da CF/88, chama a atenção a referência à cultura nacional, à ideia de processo civilizador nacional, mas com a diferença de que os produtores desta cultura ou civilização são grupos variados, populares, indígenas, afro-brasileiros e outros. Ou seja, não são processos mantidos nos limites de grupos de elites que se orientam seletivamente para a construção da cultura nacional ou da civilização a partir de suas referências próprias e idealizadoras. Embora a cultura seja nacional, os grupos que as produzem são diversos. Mesmo que o processo civilizador não esteja no plural, mas seja único, nacional, os grupos que o produzem são vários, inclusive com ênfase nas culturas populares – provavelmente de origem europeia –, indígenas e afro-brasileiras.

O patrimônio, por sua vez, se refere à identidade, à ação e à memória dos diferentes grupos, o que também deve ser indiciado pelo plural dos formadores e pelo singular do patrimônio cultural brasileiro. Portanto, estamos diante de uma atualização da tradição brasileira, pensada como híbrido unificado pelo processo de criação da Nação.

Cabe um fechamento do que se argumentou até aqui. Em realidade o conceito de *circuito cultural* já serviu a este propósito no sentido de apontar que a cultura se refere a dinamismos sociais e que, portanto, poder público, mercado e comunidade-sociedade civil são instâncias organizativas e, acrescentamos, geram direitos e deveres tratados aqui em sua generalidade. Também serve ao propósito de apontar que os circuitos têm diferentes escalas, e, portanto, não se reduzem à escala nacional, aliás, aspecto bem questionável no que se refere à cultura, em especial quando lhes reconhecemos o caráter híbrido, transcultural e aberto.

Dessa forma, Silva (2007) afirma que o direito fundamental à cultura assume três dimensões:

- a) *status negativus culturalis*, que resulta da íntima vinculação existente entre cultura e liberdade, o que faz com que a garantia de liberdade para todos, implique enquanto tal em liberdade cultural, tanto em plano individual quanto coletivo,

(...) isto, porque, a liberdade *coagula* ou *cristaliza* em forma de elementos ou amálgamas culturais, sobre os quais, mais tarde, se poderá estabelecer o exercício das liberdades individuais e coletivas. Uma tal dimensão cultural da liberdade está em permanente transformação e deve ser compreendida em termos de tempo e no espaço. Pois, por um lado, o *status* de liberdade, globalmente determinado, de modo algum fica estabelecido de uma vez para sempre, encontrando-se antes em permanente evolução (SILVA, 2007).

E continua:

(...) a liberdade artística contribui para configurar o *status civilis* como *status culturalis* e este, por sua vez, como *status mundialis*, protegido por fontes constitucionais ou internacionais. Até porque a liberdade artística é um direito humano dos mais primordiais, daí que qualquer cultura “exclusivamente nacional” – ou melhor nacionalista – limitada à liberdade individual transfronteiriça seja uma contradição nos termos (SILVA, 2007).

- b) a segunda dimensão é *status activus culturalis* no qual o estatuto constitucional não é mais meramente negativo e implica a intervenção dos poderes públicos na realização do direito; e
- c) finalmente o *status activus processualis culturalis*. Dimensão positiva da cidadania cultural é igualmente o reconhecimento da participação dos indivíduos nas políticas públicas de cultura, assim como na própria atividade cultural, que foi trazida pela própria terceira geração de direitos fundamentais. Esta dimensão de *status activus processualis*, deve-se considerar que hoje o conteúdo essencial de qualquer direito fundamental, para além de ter dado origem ao reconhecimento de autônomos direitos de natureza procedimental e processual (SILVA, 2007, p. 93-94).

O Art. 216 contém o princípio da participação da comunidade na implementação de políticas para proteção e enriquecimento do patrimônio cultural brasileiro, também contém a ideia de colaboração, afinal o poder público não é o produtor da cultura, mas incentiva, induz e promove. Para finalizar esta questão, deve-se enfatizar que os mecanismos de incentivo criados em finais da década de 1980 e aperfeiçoados nas décadas seguintes, respeitam este princípios da colaboração. Também deve-se lembrar dos vários mecanismos que organizaram a participação nas políticas culturais.

Em relação aos princípios da participação, estão em processo de criação formas de gestão compartilhada, descentralizada e participativa em todo o território nacional, envolvendo os poderes públicos em todos os níveis de governo, União, estados, Distrito Federal e municípios.⁹ Sob este aspecto, inúmeros processos estão em cursos, com a crescente realização de fóruns, seminários e conferências, além da promoção e incentivo à criação de órgãos colegiados de participação.

Portanto, em que pese toda essa movimentação o maior desafio da área cultural ainda é a institucionalização dos processos, o que permitira aproximação das comunidades locais ao processo decisório e da cogestão política, o que também se transforma em processo de aprendizado cultural, mas também garante transparência no uso dos recursos, na sua priorização e no processo de alocação.

9. Para desenvolvimento da participação na história constitucional brasileira ver: Ledur, J.F. Direitos Fundamentais sociais – efetivação no âmbito da democracia participativa, Editora Livraria do Advogado, Porto alegre, 2009.

TABELA 1
Conselhos de cultura nos municípios brasileiros – 2001-2006

Municípios por porte e Brasil	Com conselho	Com conselho paritário	Evolução de municípios com conselhos
Até 5 mil hab.	44	28	34
De 5 mil a 20 mil hab.	48	31	39
De 20 até 50 mil hab.	48	28	36
De 50 até 100 mil hab.	56	33	3
De 100 até 500 mil hab.	71	38	12
Mais de 500 mil hab.	87	43	24
Brasil	50	31	29

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).
 Elaboração: Disoc/Ipea.

O número de municípios com conselhos evoluiu entre 2001 e 2006, aumentando em 29% no período, tendo os pequenos municípios se destacado, por criarem um processo dinâmico de institucionalização das políticas culturais. Um dos qualificadores da participação o tipo de representação, especialmente a questão da paridade, modelo escolhido na área cultural. Neste aspecto, há grandes desafios, pois apenas 31% dos conselhos de cultura têm esta característica, o que reduz a representatividade de artistas e grupos de produção cultural nas instâncias decisórias e participativas. Embora esta qualidade esteja presente em maior número dos conselhos dos grandes municípios, ainda assim, tem-se menos da metade deles nesta modalidade de organização. De qualquer forma, assinala-se que se aposta no âmbito das políticas culturais, em processo de participação, interlocução e cooperação, tanto entre esferas de governo quanto entre estes e a sociedade civil organizada.

Os direitos culturais foram definidos em termos bastante amplos, ao mesmo tempo em que são também uma dimensão importante de outras políticas, como a educação, as comunicações ou as políticas para crianças e adolescentes, indígenas e juventude. Além disso, envolvem diferentes referências, como a patrimonialista – material e imaterial – a artística – artes plásticas, cinema, teatro, música, literatura e dança; e a antropológica – no sentido de festas, saberes tradicionais, folclore, mitos, instrumentos de produção etc. –, podendo ser sintetizados como um recurso social gerador de oportunidades, bem-estar e capacidades.

Esta múltipla inserção da cultura no texto constitucional consubstancia a necessidade de sua compreensão a partir do conjunto do texto constitucional. O direito vigente em uma comunidade guarda coerência com os seus valores básicos, com sua moral e com sua política (DWORKIN, 2003 e 2005). É igualmente possível tratar a cultura sob este prisma, assumindo-se que ela também é,

simultaneamente, núcleo e referência de um leque de direitos reconhecidos pela comunidade, associa-se ela mesma a valores morais e a princípios organizadores das instituições políticas.

Daí as controvérsias e disputas no campo da política cultural serem visivelmente coerentes com a dinâmica própria das interpretações a respeito do direito à cultura. Ademais, a cultura faz parte do desenvolvimento e do bem-estar social, tanto pela sua natureza, ao enriquecer o cotidiano das pessoas, quanto pelo seu caráter instrumental, ao gerar riqueza e assalariamento.

A rigor, o direito cultural enunciado nos Arts. 215 e 216 é menos amplo do que aqueles presentes nas políticas federais – onde explicitamente se fala de direito à diversidade – e no conjunto do texto constitucional – onde se fala de cultura no âmbito das políticas de comunicação, educação, para criança e adolescente para os indígenas.

No contexto constitucional a cultura não se refere a uma dimensão antropológica em toda a sua extensão, afinal há uma referência à criação da Nação e ao processo civilizador que unifica a grande diferença de experiências culturais em conceitos singulares e relativamente fechados às diversidades de experiências culturais vivenciadas. É como se a diferença fosse pensada à luz do mesmo recorrente, a Nação brasileira. Por seu turno, o conceito antropológico se refere ao modo de vida global – com o conjunto de utensílios, bens, normas, ideias, crenças, objetos, tecnologias e costumes – ou, nos termos de Geertz, às redes de significados que abrangem as artes, religião, política, moral, direito, economia, tecnologias e que ordenam e dão sentidos às práticas cotidianas.

Os mecanismos preconizados nos Arts. 215 e 216 referem-se a ações que pressupõem uma ideia de patrimônio e um princípio de seletividade quanto às políticas, de modo que o patrimônio protegido represente identidades – na forma de expressões, manifestações, modos de fazer e viver – de grupos e da Nação. Não se trata de uma ação global de desenvolvimento. É como se as políticas e o patrimônio cultural devessem *representar* algo e não *gerar capacidades e dinamismos*.

Os Arts. 215 e 216 não trazem referência à dimensão econômica, educacional, política ou às suas relações com o desenvolvimento. Portanto, não trazem um elemento normativo e claramente associado à cultura como dimensão qualificadora de processos de inclusão e desenvolvimento social, nem mesmo cultural.

4.2 Outros artigos constitucionais que envolvem a cultura

A política cultural envolve princípios inscritos na organização básica constitucional. Além disso, pode ser referida a suportes institucionais que canalizem a criatividade estética tanto quanto estilos coletivos de vida, isto é, que sirva de ponte entre os dois registros, o dos princípios e o de sua realização (MILLER; YÚDICE, 2002, p. 11).

Acrescente-se que as instituições de políticas culturais – os diversos níveis da administração pública – ao determinarem diretrizes, objetivos, metas, regras, alocação de recursos etc., selecionam, distribuem, criam ordem de precedência e prioridades, ou seja, incluem algumas instituições, movimentos sociais, associações, universidades, fundações, empresas, sindicatos, grupos comunitários e excluem outros tantos.

A ordem de precedência pode derivar de objetivos políticos – valorização da diversidade, das comunidades, da dinamização da produção teatral, da visibilização da diversidade musical etc. –, de interesses econômicos – exportação, substituição de importações de audiovisuais, por exemplo, por produção local, geração de empregos, renda, objetivos turísticos etc. – ou os dois (ou outros objetivos) juntos, complementares ou concorrentes.

A cultura tanto é um fluxo e produção quanto um modo de regulação ou um dispositivo interno que organiza as políticas e dá conteúdos aos cuidados com os corpos, populações e territórios. Por esta razão, educação, comunicações, políticas de memória e sociais juntam-se à dimensão estética no centro das políticas culturais.

A seguir, é apresentado um quadro com outros artigos que tratam de aspectos da cultura na Constituição de 1988.

QUADRO 5
Cultura em outros Artigos da Constituição de 1988

Artigo	Título	Capítulo	Conteúdo
Art. 5 ^a – IX, XXVII, XXVIII, LXXII	Manifestação dos direitos individuais e de liberdades e direitos autorais	Direitos e garantias fundamentais	A expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, é livre, independentemente de censura ou licença Os direitos de autor são garantidos
Art. 23 – III, IV, V	Definição de responsabilidade do Estado	Organização do Estado	É dever do Estado, proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência
Art. 24 – IX	Distribuição de competências entre União, Estados e DF e Municípios	Organização do Estado	Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: Educação, cultura, ensino e desporto A União estabelece normas gerais ¹
Art. 219	Título VIII – Capítulo da ordem social, primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça social;	Capítulo IV – Ciência e tecnologia	O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e socioeconômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do país, nos termos de lei federal
Art. 220 §§ 2 ^a e 3 ^a	Título VIII – Capítulo da ordem social, primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça social	Capítulo V – Comunicação social	A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição

(Continua)

(Continuação)

Artigo	Título	Capítulo	Conteúdo
Art. 221	Título VIII – Capítulo da ordem social, primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça social	Capítulo V – Comunicação social	A produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios: I – preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas; II – promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação; III – regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei; IV – respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família
Art. 227	Título VIII – Capítulo da ordem social, primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça social	Capítulo VII – Família, criança, adolescente e idoso	É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão
Art. 231	Título VIII – Capítulo da ordem social, primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça social;	Capítulo VIII – Dos índios	São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

Fontes: Constituições de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967, 1969 e 1988.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ § 1º – No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º – A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º – Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º – A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Para entender o texto constitucional deve-se atentar para o conjunto do texto e não apenas aos dois artigos que dizem respeito diretamente à cultura – direitos culturais, garantia de acesso, liberdade de criação e difusão cultural, igualdade no gozo dos bens culturais, dimensão de outras políticas.

Deve-se situar a cultura, primeiramente, na parte dos princípios fundamentais e depois, como parte dos direitos econômicos e sociais.

Dessa maneira, a dimensão normativa-política presente na Constituição exige uma leitura integral do direito cultural como estando associado ao desenvolvimento da riqueza cultural e relaciona-o com a liberdade de autodesenvolvimento e auto-expressão, mas também, com a equidade na distribuição de capacidades. Deve-se enfatizar que estes últimos valores remetem ao direito de desenvolvimento da personalidade e ao da participação política igual (SANTOS, 2007).

Também indica, ainda em caráter normativo, uma maneira de exprimir as relações sociais entre grupos e indivíduos e com o poder. Indica, por exemplo, a necessidade de proteção do patrimônio cultural considerado relevante e o desenvolvimento da produção cultural e de narrativas culturais enriquecedoras do acervo coletivo nacional, mas faculta aos estados e municípios a realização de políticas seletivas para seu patrimônio local ou portadores de referências regionais.

No entanto, essa afirmação gera problemas exatamente porque a ação cultural está inscrita no campo da liberdade de criação e expressão, o que indica que não é possível – ou pelo menos não é desejável, segundo nossa atual sensibilidade moral e política – haver ação pública que imponha concepções de cultura e que o Estado deve se limitar a criar condições favoráveis ao enriquecimento cultural e, ao mesmo tempo, proporcionar os mecanismos que criem condições que facultem o acesso equitativo e a proteção aos bens e expressões da cultura. Então a leitura conjunta do Art. 5º, inciso IX, e Art. 215 implica combinar a livre expressão da atividade intelectual, científica e de comunicação com a garantia de políticas públicas para o pleno exercício dos direitos culturais.

O problema surge exatamente em relação aos conteúdos da cultura aos quais o poder público deve dar acesso. Está expresso no texto que o Estado garantirá o acesso às fontes da cultura nacional, o que envolve as culturas populares, indígenas, afro-brasileiras e de outros grupos participantes dos processos históricos nacionais. Isto significa, inclusive, o acesso aos conteúdos fortemente hibridizados das tradições e das culturas contemporâneas.

Certamente, um dos meios conscientemente ordenados para o exercício do direito à cultura é o das políticas públicas de educação; outro é o das políticas de comunicação, cujos artigos constitucionais citam a cultura, o princípio de valorização da diferença e da equidade.

Isso colocado cabe alguns exemplos e breve análise de ações públicas no âmbito cultural, quais sejam as políticas de educação voltadas para a formação artística e as políticas de incentivo ao desenvolvimento de ações culturais. Neste último caso são analisados os recursos que permitiram o fomento de ações no campo patrimonial e artístico. Também são analisadas as iniciativas, limitadas ao campo constitucional para vincular de forma mais estreita a Constituição ao Estado cultural. Por fim, cabe uma ligeira reflexão a respeito dos limites atuais do Estado como instância organizacional dos circuitos culturais, sob o foco dos seus recursos humanos.

No caso específico das políticas de educação, essas oferecem, como dever impositivo do Estado, o acesso ao ensino fundamental, do qual fazem parte os ensinamentos de ciências, matemática, português, artes, geografia e filosofia. Essas matérias oferecem elementos a partir dos quais é possível exercer a liberdade de criação e expressão, embora, verdadeiramente, não seja a educação formal a única fonte de acesso a esses recursos ou capacidades.

De fato, as políticas culturais, e em parte as educacionais, desconhecem os papéis e o potencial da arte no processo educativo. É importante apontar que o ensino das artes – na forma de educação artística – tornou-se obrigatório no início da década de 1970 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 5.692/1971 – e a política pública de formação de professores é garantida pela LDB nº 9.394/1996. A tabela 2 apresenta dados sobre a presença de professores de artes, história, filosofia e literatura no ensino médio e fundamental por turno.

TABELA 2

Proporção de alunos que frequentam a educação básica regular, segundo etapa da educação básica, turno e existência ou não de professor por componente curricular – 2003

Etapas da educação básica e turno	Arte		História		Filosofia		Literatura		
	Não há professor	Há professor							
Ensino Fundamental 5ª a 8ª série	Total	40,3	59,7	26,9	73,1	85,6	14,4	19,9	80,1
	Diurno	39,2	60,8	25,9	74,1	85,3	14,7	19	81
	Noturno	47,6	52,4	33,4	66,6	87,8	12,2	25,7	74,3
Ensino Médio	Total	56,4	43,6	37,9	62,1	69	31	28,7	71,3
	Diurno	60,1	39,9	45,1	54,9	74	26,0	35,6	64,4
	Noturno	52,1	47,9	29,8	70,2	63,2	36,8	20,9	79,1

Fontes: Censo Escolar de 2003 e Censo dos Profissionais do Magistério da Educação Básica de 2003. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP/MEC).

Elaboração: Núcleo de Gestão de Informações Sociais/Disoc/Ipea.

Os dados são eloquentes e dispensam longos comentários quanto à situação do ensino daquelas matérias.¹⁰ Pode adicionar ainda que, segundo o Censo Escolar de 2003, dos 15,5 milhões de alunos do ensino fundamental 59,7% estudavam artes, 73% história, 14,4% filosofia e 80% literatura. No ensino médio – 8,3 milhões de alunos –, 43,6% tiveram professor de artes, 54,9% de história, 26% de filosofia e 64,4% de literatura. Claramente, a efetividade do direito é aqui problemática.

Nos dinamismos das economias e nos campos de produção simbólica há muitas diferenças e assimetrias, o que impõe ações seletivas do Estado na direção da equidade na distribuição de recursos. A simples manutenção de uma lógica espontânea pode significar a reprodução de privilégios e a limitação da riqueza pela falta de apoios e estímulos adequados.

Enfatize-se um fato simples por demais conhecido que é a concentração dos recursos em algumas instituições culturais e em regiões ou cidades específicas. Como se viu até aqui, em grandes linhas, a CF/88 indica a responsabilidade do Estado na garantia dos direitos e preconizou ações de incentivo para desenvolvimento da cultura. Como afirma Cunha Filho “o legislador ordinário, por sua vez achou por bem compreender que os incentivos determinados pela Constituição à cultura deveriam ser sobretudo de natureza fiscal. Por tal razão, editou a Lei nº 8.313/1991” (2000, p.99), que estabeleceu o Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC), com mecanismos de incentivos fiscais e orçamentários – Fundo Nacional de Cultura (FNC). Acrescente-se a edição da Lei nº 8.685/1993 e que os recursos orçamentários também são recursos de fomento e incentivo à produção cultural. Dessa forma, apresentamos o total de recursos, mas enfatizando que o importante aqui é a ação de incentivo, mas também enfatizar que aqueles que executaram as ações são agentes culturais que colaboram com o desenvolvimento das ações culturais.

10. Consultar Ipea (2008a).

A tabela 3 traz os montantes da renúncia e dos recursos orçamentários. Entre 1997 e 2007 foram R\$ 6,7 bilhões de renúncia e R\$ 5,8 bilhões de recursos orçamentários. Sem a análise de projetos realizados – e eles aumentaram muito desde 1994 – se pode dizer que a renúncia fiscal é mecanismo importante de financiamento.

Os recursos provenientes da aplicação da Lei nº 8.313, foram de 2,54 vezes maiores em 2007 do que o realizado em 1997, enquanto os recursos decorrentes da Lei nº 8.685 e da MP nº 2.228-1 eram menores. Enquanto isto, os recursos totais do MinC aumentaram 1,61 vezes no mesmo período. No que se refere ao FNC eram em 2007, 2,39 vezes maiores aos verificados em 1997. Também há que se constar o aumento significativo de recursos especialmente entre 2005 e 2007.

Há evidências de que a política de incentivos ampliou e democratizou o acesso a recursos financeiros públicos – o número de projetos financiados ultrapassa em 2007 a casa dos 1.700, o que significa uma ampliação de mais de 40% em relação a 1998 –, mas com poucas preocupações ou impactos relativos à equidade.¹¹

A política de incentivos fiscais adotada, inicialmente em 1985 e depois em 1993, deixou que empresas abatessem percentual do imposto de renda devido ao Tesouro Nacional, na condição de que estimulassem a entrada significativa de recursos privados nas áreas de produção cultural. A sua modificação ao longo da década de 1990, quando se permitiu abatimentos de 100% dos recursos direcionados à cultura, ensejou uma mistura entre interesses dos departamentos de marketing das empresas e empresas culturais à custa dos recursos dos contribuintes.

TABELA 3
Recursos públicos diretos e indiretos

Ano	Incentivo à cultura			Recursos orçamentários	
	Lei nº 8.313/1991	Lei nº 8.685/1993:MP nº 2228-1/2001	Total	MinC total	Fundo nacional de Cultura
1997	301731	203194	504925	512486	60712
1998	258942	102923	361864	467167	50578
1999	200829	85986	286815	495491	41266
2000	327617	212735	540352	516768	88086
2001	373469	195512	568981	549932	111322
2002	364012	155245	519257	421938	65959
2003	409350	179693	589043	340535	57193
2004	518685	165003	683688	451691	96990
2005	701486	128755	830241	580127	141608
2006	767582	158488	926070	694825	145121
2007	767076	158734	925810	823493	145358
Total	4.990.778	1.746.267	6.737.044	5.854.453	1.004.192

Fontes: Tesouro Nacional, Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Sidor).

Elaboração dos autores.

Obs.: Valores dez. 2007 – Índice Geral de Preços (IGP)/Disponibilidade Interna (DI) Médio.

11. Ver Ipea (2007, 2008a e 2008b).

Essa problematização não implica na consideração de que a política de incentivos é descartável, pois mesmo que a parte dos recursos privados seja menor, ainda são maiores, em termos globais, que os recursos isolados de algumas instituições do MinC e, mesmo do que os recursos do Fundo Nacional de Cultura em vários anos.

Também não é possível dizer que os recursos, se transformados em orçamento, como se discute a partir de 2003, teriam um fim mais nobre que os que hoje lhe são dados. Muitas são as condições para que tal se dê entre elas o da presença de discussão clara e transparente a respeito de prioridades alocativas. Também é importante clarificar se o financiamento é um repasse de recurso ou se há um trabalho de planejamento e aplicação de critérios – de equidade, de desenvolvimento de recursos culturais ou outro – na alocação de recursos financeiros. Ou seja, se a política é de livre demanda, se há uma administração de demanda e em que termos cada um acontece – orientação pública, discussão em conselhos etc.

A lei de incentivos já foi criticada por não criar um mecenato independente dos recursos públicos. A ideia original era criar uma visão global pelas empresas onde o investimento na cultura fosse internalizado como parte da visão dos seus negócios. Não se considerava a possibilidade de que as empresas condicionassem os conteúdos produzidos, mas que lidariam com o mundo das artes associando-se a ele e deixando-o livre para criar ou, pelo menos, com ampla autonomia. Abrir espaços para a criatividade artística deveria então compor as estratégias corporativas, o que facilitaria o aporte próprio de recursos independentemente do dinheiro público – a parte de impostos renunciados pelo Estado. Este comportamento não se cristalizou.

Por maiores que sejam os recursos argumentativos favoráveis às leis de incentivo, ficou uma sensação incômoda de prevaletimento de poucos interesses. Esta sensação deve ser mais bem ponderada com evidências e dimensionamento de causas e qualidades dos processos culturais postos em marcha, mas já deixou um traço indelével de iniquidade na alocação e na destinação de recursos e, sobretudo, a certeza de que seus projetos não são objetos de um coordenado processamento político, pois funcionam na base da livre demanda. Mesmo assim outro argumento parece relevante ao apontar que as leis de incentivo dinamizaram os processos de produção cultural ao ampliar o acesso a recursos a grande número de projetos.

Em 2007 pouco mais de 10% dos recursos da lei federal de incentivos foi de aportes adicionais dos empresários. Mesmo que o empresário tenha resolvido investir em cultura independentemente das leis de incentivo fiscal – sendo assim não se pode estabelecer uma avaliação com as informações disponíveis – seria explícito o fato de que o empresário decide a partir de critérios próprios e não é condicionado por políticas definidas a partir do debate público a respeito de prioridades, sejam elas relativas a desenvolvimentos de setores específicos ou ao estímulo a que empresas tenham políticas culturais próprias, por exemplo.

O fato é natural para o mundo privado, mas não o é certamente no âmbito das políticas públicas que usam os recursos de todos os contribuintes para atingir objetivos políticos. Isto não quer dizer, no entanto, que as escolhas privadas sejam inadmissíveis ou que tenham se equivocado na maior parte dos casos, financiando eventos e produções irrelevantes do ponto de vista cultural. Não se trata disso, mas de exigir que prioridades e diretrizes sejam formuladas de forma criteriosa e bem fundamentada e que o financiamento reflita os valores da transparência, caros à atuação pública, e cujos objetivos resultem de debate político.

Obviamente que um critério como esse vale tanto para os recursos privados quanto para os investimentos das estatais. Equidade na alocação, mas também equidade na discussão política são temas que poderiam servir como pano de fundo das políticas culturais, afinal, pensar o desenvolvimento como aumento das liberdades implica em pensar esta qualidade como qualidade política de primeira ordem.

Aqui certamente implica em dizer que o processo decisório dos incentivos fiscais peca profundamente pela ausência deste debate público a respeito da alocação de recursos públicos, o que significa privatização de critérios de escolha. No entanto, deve-se acrescentar um restritor a esta posição, que é o fato de que os resultados desta política podem ter um impacto importante na produção, no acesso, na geração de renda e também no enriquecimento das linguagens. Nem um estudo ou avaliação foi definitivo em estabelecer sua capacidade de geração de consequências positivas no campo cultural e no campo da equidade de resultados.

De qualquer maneira, os resultados, por maiores que sejam os seus impactos, não superam deficiências no campo da equidade política, problema estrutural das políticas culturais que, mesmo não lhe sendo singular, soma-se à fragmentação das ações e desenha a impotência dos gestores públicos para fazer com que as políticas culturais participem de forma consistente de um projeto de desenvolvimento.

As iniciativas feitas nos últimos anos – depois de 2004 – para direcionar recursos por meio de editais são da maior relevância, no entanto, maiores resultados não surgirão e nem se justificam senão com o tempo e com processos longos de consolidação, de avaliação e com os recorrentes ajustamentos que se fizerem necessários, em especial com a associação de políticas seletivas e direcionadas de alíquotas variadas para regiões e segmentos/áreas culturais e com a coordenação no desenvolvimento de projetos e ações culturais.

No entanto, os permanentes desequilíbrios e concentração na alocação de recursos e as dificuldades para a discussão participativa a respeito dessa mesma alocação põem sob suspeita a realização do direito cultural – na democratização do acesso a recursos públicos – e na realização do direito à participação.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A CF/88 estabeleceu amplo leque de dispositivos referentes à cultura e aos direitos culturais que estão sendo complementados com proposições de Emendas Constitucionais. Entre os mais diretamente relacionados com a matéria estão os Arts. 215 e 216 que agora são objeto de Emenda Constitucional.

Neles está explicitado que o Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais. O texto ainda indica que a proteção das culturas populares, indígenas, afro-brasileiras e de outros grupos do processo civilizatório nacional é um objetivo a ser perseguido. Também se deve considerar que os diversos pactos internacionais, todos recepcionados e internalizados no ordenamento jurídico brasileiro, aludem aos direitos econômicos, sociais e culturais, que são abreviadamente tratados aqui como direitos sociais.

O que há em comum a esse conjunto de direitos declarados é o desenvolvimento da cultura e a proteção de classes e grupos desfavorecidos contra a dominação socioeconômica e as suas consequências no âmbito da democratização da cultura. As ações públicas, então, segundo estes valores, devem oferecer as garantias institucionais e os instrumentos para democratizar o acesso às facilidades de fomento, direcionando recursos para produtores independentes ou excluídos dos dinâmismos dominantes, bem como abrir espaços participativos aos grupos envolvidos com a produção e difusão simbólica, valorizando os produtos culturais por eles gerados.

Ao terminar este texto pode-se realizar uma sumaríssima síntese, afirmando primeiramente que a Constituição regula as questões culturais tanto do ponto de vista subjetivo, como direito fundamental quanto do ponto de vista objetivo, enquanto Estado cultural. O direito à cultura tem base constitucional, mas não se limita a ela. Neste texto não se abordou outros níveis de regulação jurídica, a exemplo dos direitos autorais e de propriedade decorrentes da posse de bens patrimoniais que sejam ao mesmo tempo culturais. No entanto, pode-se também dizer que com fortes dificuldades, o Estado cultural, apesar de sua longa história ainda está em processo de consolidação gradual.

O conceito de cultura é aberto e pouco delimita em termos de formação de política. Em delimitação restrita, é uma realidade intelectual e artística, se relacionando com as belas-artes e as belas-letas. Em outro sentido, se refere à fruição intelectual e artística e, em sentido mais amplo, é uma realidade complexa, que envolve a organização simbólica das relações entre indivíduos e grupos, conjugando dinâmismos históricos, econômicos, políticos e sociais. Nenhuma destas concepções é operativa o suficiente para delimitar o processo de ação pública. O conceito de *circuitos culturais* serve de meio e objeto para a ação pública, pois tem que ser precisado nos seus componentes, ou seja, na delimitação dos agentes

envolvidos e dos processos de articulação entre produção, circulação e fruição. Dessa maneira, o Estado cultural tem referência mais clara como instância organizadora de circuitos culturais e não sobre uma cultura idealizada, naturalizada e tratada como um dispositivo abstrato de integração social.

A história do Estado cultural brasileiro é longa, anterior à década de 1930, a partir da qual se expande de maneira contraditória, ou seja, sem linhas de política que coordenassem esforços de implementação de direitos. Apenas depois da Constituição de 1988 surgiram iniciativas de sistematização e ampliação da abrangência das políticas culturais. Embora, iniciativas tenham acontecido em outros momentos históricos, os movimentos mais sólidos se deram com a consolidação de mecanismos de incentivo, iniciativas de construção institucional a exemplo do PNC, do Sistema Nacional de Cultura e da tentativa de vinculação de recursos financeiros para a área.

O estabelecimento de políticas públicas é a forma por meio da qual o poder público torna efetivo os direitos culturais, criando instituições de administração dos meios de desenvolvimento da cultura, tais como ministério, secretarias estaduais e municipais, fundações, associações e assim por diante. Mas as políticas públicas coordenam ações para atingir objetivos predeterminados politicamente e, acrescente-se, realizar direitos. Para isso devem ser suficientes e realizadas em intensidade adequada, qualidades não encontradas no exemplo anterior. É, portanto, dado ao poder público, por meio de sua ação política, desenvolver os recursos que promovam a liberdade, mas faz parte da liberdade a de opinar de forma circunstanciada a respeito de qual cultura proteger, incentivar e desenvolver em um quadro de respeito aos direitos fundamentais.

De qualquer maneira, os desafios de consolidação de um Estado cultural encontram sérios obstáculos nas estruturas institucionais desarticuladas, sem recursos financeiros e humanos suficientes para a ampla efetivação dos direitos inscritos na Constituição.

REFERÊNCIAS

- BAKTHIN, M. *A cultura popular na Idade Média e no Renascimento: o contexto de François Rabelais*. São Paulo: Hucitec; Brasília: UnB, 1993.
- BOURDIEU, P. *A distinção: crítica social do julgamento*. São Paulo: EDUSP; Porto Alegre: Zouk, 2007.
- BOTELHO, I. *As dimensões da cultura e o lugar das políticas públicas*. São Paulo: Perspectiva, v. 15, n. 2, 2001a.
- _____. *Romance de formação: Funarte e política cultural 1976-1990*. Rio de Janeiro: MinC/Fundação Casa de Rui Barbosa, 2001b.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Congresso Nacional, 1988.
- BRUNNER, J. J. *La cultura como objeto de políticas*. Santiago de Chile: Flacso, out. 1985 (Material de discusión, n. 74).
- BUCCI, M. P. D. *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.
- _____. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.
- CANCLINI, N. G. Definiciones en transición. In: MATO, D. (Org.). *Cultura, política y sociedad: perspectivas latino americanas*. Buenos Aires: Clacso, 2005.
- CARVALHO, J. M. *A construção da ordem*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2006.
- CUNHA FILHO, F. H. *Direitos culturais como direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro*. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.
- DEWEY, J. *Art as experience*. New York: A Perigee Book, 1980.
- DWORKIN, R. *O império do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- _____. *Uma questão de princípio*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- EAGLETON, T. *A ideia de cultura*. São Paulo: UNESP, 2000.
- FUMAROLI, M. *El Estado cultural: ensayo sobre una religión moderna*. Barcelona: Acantilado, 2007.
- GEERTZ, C. *A interpretação das Culturas*. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.
- _____. *O saber local: novos ensaios em antropologia interpretativa*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- _____. *Obras e vidas: o antropólogo como autor*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2005.
- HARVEY, E. R. *Derechos culturales en iberoamerica y el mundo*. Madrid: Tecnos, 1990.

- IPEA. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*. Brasília, n. 14, fev. 2007.
- _____. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*. Brasília, n. 15, mar. 2008a.
- _____. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*. Brasília, n. 16, nov. 2008b.
- LATOUR, B. *Jamais fomos modernos*. São Paulo: 34, 1997.
- LEDUR, J. F. *Direitos fundamentais sociais: efetivação no âmbito da democracia participativa*. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2009.
- MICELI, S. (Org.). *Estado e cultura no Brasil*. São Paulo: Difel, 1984.
- MILLER, T.; YÚDICE, G. *Política cultural*. Barcelona: Gedisa Editorial, 2002.
- PASSERON, J-C. *O raciocínio sociológico: o espaço não popperiano do raciocínio natural*. Petrópolis: Vozes, 1995.
- PEDRO, J. P. Derechos culturales, el hijo pródigo de los derechos humanos. *Revista Crítica*. Madrid, año LVIII, n. 952, 2008.
- RAWLS, J. *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- RUBIM, L.; BARBALHO, A. (Org.). *Políticas culturais no Brasil*. Salvador: EDUFBA, 2007.
- MIGUEL, C. R. El Constitucionalismo cultural. *Revista Questiones constitucionales*, n. 9, dez. 2003. Disponível em: <www.ejournal.unam.mx/cuc/cconst09/CUC00908.pdf>.
- SAID, E. *Cultura e imperialismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- SANTOS, T. M. *O direito à cultura na Constituição Federal de 1988*. Rio Grande do Sul: Verbo jurídico, 2007.
- SILVA, J. *A ordenação constitucional da cultura*. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.
- SILVA, P. V. *A Cultura a que tenho direito: direitos fundamentais e cultura*. Portugal: Edições Almedina, 2007.
- SOUZA, S. C. M. *Primeiras impressões: romances publicados pela Imprensa Régia do Rio de Janeiro (1808-1822)*. Tese (Doutorado) – Universidade de Campinas (Unicamp)/Instituto de Estudos da Linguagem (IEL), São Paulo, 2007.
- SHUSTERMAN, R. M. *Vivendo a arte: o pensamento pragmatista e a estética popular*. São Paulo: 34, 1998.
- VILLALTA, L. C. *Reformismo ilustrado, censura e prática de leitura: usos do livro na América Portuguesa*. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 1999.
- WILLIAMS, R. *Palavras-chave: um vocabulário de cultura e sociedade*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.
- YÚDICE, G. *A conveniência da cultura*. Belo Horizonte: UFMG, 2004.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Editorial

Njobs Comunicação

Coordenação

Cida Taboza
Jane Fagundes
Fábio Oki

Revisão

Ângela Pereira da Silva de Oliveira
Cindy Nagel Moura de Souza
Clícia Silveira Rodrigues
Cristiana de Sousa da Silva
Danúzia Maria Queiroz
Lizandra Deusdará Felipe
Luanna Ferreira da Silva
Regina Marta de Aguiar
Olavo Mesquita de Carvalho

Editoração Eletrônica

Andrey Tomimatsu
Danilo Tavares

Capa

Fábio Oki

Livraria

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo
70076-900 – Brasília – DF
Tel.: (61) 3315 5336
Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

